

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARIANA SOUZA GOMES FÜRST

**REDE SOCIAL E A PRODUÇÃO E DIFUSÃO DE CONHECIMENTOS EM SAÚDE
E SEGURANÇA DO TRABALHO NA CONSTRUÇÃO CIVIL:
UM ESTUDO DE CASO NA FUNDACENTRO/RS**

PORTO ALEGRE - RS

2012

MARIANA SOUZA GOMES FÜRST

**REDE SOCIAL E A PRODUÇÃO E DIFUSÃO DE CONHECIMENTOS EM SAÚDE
E SEGURANÇA DO TRABALHO NA CONSTRUÇÃO CIVIL:
UM ESTUDO DE CASO NA FUNDACENTRO/RS**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Baldi

Porto Alegre

2012

CIP - Catalogação na Publicação

Fürst, Mariana Souza Gomes
Rede social e a produção e difusão de
conhecimentos em saúde e segurança do trabalho na
construção civil: um estudo de caso na Fundacentro/RS
/ Mariana Souza Gomes Fürst. -- 2012.
159 f.

Orientadora: Mariana Baldi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2012.

1. Produção e difusão de conhecimentos em saúde e
segurança. 2. Fundacentro. 3. Rede social. 4.
Tripartismo. 5. Saúde e segurança na construção civil.
I. Baldi, Mariana, orient. II. Título.

*Dedico esse trabalho às pessoas que empenham
seus esforços para proteger a vida e a integridade
dos trabalhadores.*

AGRADECIMENTOS

A DEUS.

Pela minha vida, de meus familiares e de meus amigos.

Ao meu marido, Daniel, que sempre acreditou na minha capacidade e sempre me incentivou.

A minha orientadora Mariana Baldi. Obrigada pela acolhida no momento mais difícil desse trabalho, pelo respeito, pela paciência, pelo seu conhecimento, por seu direcionamento e sugestões fundamentais.

A toda minha família, em especial aos meus pais, Luiz Carlos e Beatriz, à Vó Célia e à Vó Lilia, por todas as orações.

Aos meus amigos e colegas da Fundacentro pela colaboração e amizade.

Aos colegas de mestrado Juju, Lari, Dani, Gabi, Adri e Paulo por todos os esforços que fizemos juntos. Nunca nos esqueceremos dessa superação.

À professora Sueli Goulart, pela dedicação despendida na etapa do projeto de dissertação.

Aos professores do PPGA, especialmente pelos ensinamentos dos professores da área de concentração em Organizações.

Aos professores da banca Dinah dos Santos Tinôco, Maria Ceci Misoczky, e Fernando Dias Lopes.

A todas as pessoas que colaboram na Secretaria do PPGA e na Biblioteca da Escola de Administração.

A minha professora de língua inglesa Elaine Schmitz pela sua excelência no ensino.

RESUMO

Esta dissertação baseia-se em como a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalhador constitui e é constituída pela rede de atores no setor da construção civil no Rio Grande do Sul/RS, a partir da compreensão de que este foi um processo construído socialmente, o que gerou e continua criando oportunidades, mas também muitas restrições. Principalmente, porque a rede é formada basicamente por representantes do governo, empregadores e trabalhadores, e a análise considerou aspectos ligados às relações de trabalho, ao tripartismo e aos conflitos inerentes e inevitáveis. O método adotado foi o estudo de caso na Fundacentro, protagonista nas ações de melhorias. Foi necessária uma abordagem longitudinal, pois permitiu uma análise histórica dos aspectos dinâmicos de como a rede foi constituída e como isso influenciou nas ações, assim como essas ações influenciaram para a constituição da rede. Foram utilizados dados primários e secundários na coleta dos dados. Analisando que houve uma ampliação dos atores envolvidos, principalmente quando os trabalhadores foram integrados da rede, a perspectiva da imersão social permitiu compreender como os aspectos estruturais dessa rede foram determinantes na evolução desse processo social, e como os aspectos relacionais que envolvem o tripartismo também serviram de pano de fundo ao processo. Concluiu-se que a aproximação inicial dos atores se deu através do Governo com o setor empresarial. Posteriormente, a formação de laços com o setor laboral através do tripartismo movimentou a rede. Entretanto, as ações dessa rede continuam a ser reproduzidas ao longo dos anos. Principalmente pelo fato de estar voltada à eficiência econômica e de não colaborar em favor do trabalhador na tomada de consciência de sua condição. Agrava-se o fato de a Fundacentro estar se aproximando de um confinamento em ações que envolvem o Comitê Permanente Regional - CPR, voltando-se a ações ligadas prioritariamente às discussões que envolvem legislações, e, em menor grau, aos treinamentos, atendendo a interesses empresariais. Nota-se ainda, a insuficiência de produção de conhecimentos no setor, principalmente tecnológicos. Isso tudo se deve, em grande parte, às relações de contatos redundantes e o não aproveitamento de buracos estruturais na rede. A atual implementação de uma política voltada à saúde e segurança dos trabalhadores ressalta a importância de considerar essas questões, voltando-se para um horizonte de justiça social.

ABSTRACT

This thesis is based on how the production and dissemination of knowledge in health and safety of the worker constitutes and is constituted by the network of actors in the construction industry in the state of Rio Grande do Sul (RS), from the understanding that it was a socially constructed process, which led and continues to lead to opportunities, but also to many restrictions. This is mainly due to the fact that such network is essentially comprised of representatives from the government, employers and workers, and the analysis considered aspects related to labor relations, to tripartism and the inherent and unavoidable conflicts. The method used was a case study at *Fundacentro*, protagonist in improvement actions. It took a longitudinal approach, since it allowed a historical analysis of the dynamic aspects of how the network was formed and how it influenced the actions as well as how these actions influenced the constitution of the network. Primary and secondary data were used in the data collection. Analyzing that there was an increase on the numbers of actors involved, especially when workers were integrated into the network, the prospect of social embeddedness allowed the understanding of how the network structural aspects were instrumental in the evolution of the social process, and how the relational aspects that involve tripartism also served as the backdrop to the process. It was concluded that the initial approximation of the actors was through the Government with the business sector. Subsequently, the formation of links with the labor sector through tripartism moved the network. However, the actions of such network continue to be reproduced over the years. Mainly because it is focused on economic efficiency and it does not work in favor to give the employee awareness of his condition. Worse is the fact that *Fundacentro* is approaching a confinement in actions involving the *Comitê Permanente Regional - CPR* (Regional Standing Committee), turning to actions related mainly to the discussions involving legislation, and to a lesser degree, to training, aiming to fill corporate interests. It is also possible to notice the lack of production of knowledge in the sector, especially related to technology. This is all due largely to the relations of redundant contacts and because structural holes in the network are not being taken into account. The current implementation of a policy turned to the health and safety of workers emphasizes the importance of considering these issues, aiming at a horizon of social justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Subcategorias de Saúde e Segurança do Trabalho	46
FIGURA 1	Indicadores estruturais de redundância	53
QUADRO 2	Subcategorias de Redes Sociais	65
FIGURA 2	Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego	87
GRÁFICO 1	Evolução dos Acidentes de Trabalho no Brasil	94
GRÁFICO 2	Acidentes de Trabalho no Rio Grande do Sul de acordo com as consequências de 1996 a 2010	117
FIGURA 3	Acidentes de Trabalho por Motivo em 2011	151

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Acidentes de Trabalho Brasil de 2002 a 2010	113
TABELA 2	Acidentes de Trabalho por Região e Unidades Federativas em 2010	114
TABELA 3	Dados das Inspeções do MTE no Brasil em 2011	115
TABELA 4	Número de Acidentes de Trabalho por Atividades da Construção Civil no Rio Grande do Sul de 2006 a 2010	116
TABELA 5	Acidentes em relação à Comunicação de Acidentes do Trabalho . CAT	150

LISTA DE ABREVIATURAS

ARES/POA . Associação Sul Rio-grandense de Engenharia de Segurança em Porto Alegre

BNDES . Banco Nacional do Desenvolvimento

CEREST . Centro de Referência em Saúde do Trabalhador

CERS . Centro Estadual do Rio Grande do Sul . Unidade Regional da Fundacentro

CPR . Comitê Permanente Regional sobre Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção no Rio Grande do Sul

CREA/RS . Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul . Regional de Porto Alegre

CTN . Centro Técnico Nacional

FETICON/RS . Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado do Rio Grande do Sul

FIERGS . Federação da Indústria do Rio Grande do Sul

FUNDACENTRO . Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho

GEAT . Grupo de Gestão do Ambiente do Trabalho

MPS . Ministério da Previdência Social

MS . Ministério da Saúde

MTE . Ministério do Trabalho e Emprego

OIT . Organização Internacional do Trabalho

PNSST . Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho

RENAST . Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador

SENAI/RS . Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Rio Grande do Sul

SESI . Serviço Social da Indústria . Porto Alegre

SESI/POA . Serviço Social da Indústria em Porto Alegre

SGPA . Sistema de Gerenciamento de Projetos

SINDUSCON/RS . Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul

SRTE/RS - Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande Sul

SST . Saúde e Segurança do Trabalho

STICC/Porto Alegre - Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil de Porto Alegre

SUS . Sistema Único de Saúde

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	OBJETIVOS	22
2.1	OBJETIVO GERAL	22
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
3	JUSTIFICATIVA	23
4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	25
4.1	SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO	25
4.1.1	A Produção e Difusão de Conhecimentos em Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil	26
4.1.2	O Tripartismo	31
4.1.3	A Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho	33
4.1.4	Relações de Trabalho	37
4.2	REDES SOCIAIS	47
4.2.1	Imersão Social	47
4.2.2	Os Aspectos Relacionais e Estruturais das Redes Sociais e suas Influências	51
4.2.3	Redes Sociais e Inovação, Produção e Difusão de Conhecimentos	61

5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	67
5.1	ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA: AS PERGUNTAS DE PESQUISA	67
5.2	DELINEAMENTO DA PESQUISA	68
5.2.1	<i>Design</i> e Perspectiva de Pesquisa	68
5.3	TIPOS DE DADOS E FORMAS DE COLETA	69
5.4	PROCEDIMENTOS NA ANÁLISE DOS DADOS	72
5.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	74
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	75
6.1	DE 1966 A 1985 - ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS	75
6.2	DE 1966 A 1985 - ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES	80
6.3	DE 1985 A 2004 - ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS	91
6.4	DE 1985 A 2004 - ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES	97
6.5	A PARTIR DE 2004 Ë ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS	112
6.6	A PARTIR DE 2004 Ë ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES	120
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
	REFERÊNCIAS	138
	APÊNDICE A	148
	APÊNDICE B	150
	APÊNDICE C	152
	APÊNDICE D	158

1. INTRODUÇÃO

A produção e a difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho foram incrementadas no Brasil em torno da metade do século passado, dado o aumento no número de acidentes e mortes associadas às atividades laborais, o que incentivou estudiosos a conhecerem melhor os fatores de risco e as formas de prevenção. Entretanto, passadas décadas de empenho na produção e difusão de conhecimentos, saúde e segurança do trabalho ainda são preocupações devido à continuidade de altos índices de acidentes, principalmente na indústria da construção civil. Não se pode, é claro, desconsiderar alguns fatores atuais que contribuíram para a insuficiência das ações, como a rapidez das mudanças impostas por inovações tecnológicas. Além disso, temas contemporâneos do mundo do trabalho também determinam a necessidade constante de produção e difusão de conhecimento, como a flexibilidade ou precarização das relações de trabalho, a existência de muitas ocupações dentro do setor informal da economia e a diminuição da proteção no trabalho decorrente das diversas formas de subcontratação.

Focando na tentativa de superação dos problemas em saúde e segurança, Lima (2009) defende que avanços são associados a formas cooperativas de agentes públicos, instituições especializadas e agentes econômicos. Segundo o autor, ações coordenadas suprainstitucionalmente efetivam a aglutinação de conhecimentos multidisciplinares em torno de ações práticas, preenchendo lacunas existentes entre produção de conhecimento, legislação¹, controle social e demandas de agentes sociais, incluindo trabalhadores e empresários.

Alinhado ao que é defendido pelo autor, emergiu ao longo dos anos a presença de diversos atores na produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho no Brasil, como órgãos governamentais, sindicatos de

¹ A legislação de Segurança do Trabalho compõe-se de normas regulamentadoras, leis complementares, como portarias e decretos e também as convenções Internacionais da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas pelo Brasil.

empregados, sindicatos de empregadores, assim como associações, centros de pesquisa, conselhos, federações, Ministério Público, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência, ONGs e Universidades.

As relações entre os atores envolvidos interferem nas ações de produção e difusão de conhecimento em saúde e segurança do trabalho, pois a existência de diversos atores sociais faz com que haja interações entre eles, com diferentes relações de troca, intermediação, negociação, concessão, conflitos e articulação entre os atores sociais, refletindo no que é produzido e difundido no campo. Da mesma forma, o que é produzido e difundido também reflete nas relações e na estrutura social constituídas por esses atores. Isso se torna mais relevante se for considerado que, minimamente, os atores que participam da produção e difusão de conhecimentos representam o Governo, trabalhadores e empregadores, e as relações entre eles são constituídas de aspectos históricos, onde estão presentes questões políticas e interesses divergentes, por vezes contraditórios.

Focando nessas relações e em que isso pode refletir, as organizações podem ser vistas como redes sociais. A rede social é caracterizada como um conjunto de atores e organizações conectados através de relacionamentos sociais, e isso possibilita uma forma de análise das organizações (Nohria, 1992), adotando-se, assim, redes como perspectiva de análise.

Powell e Smitt-Doerr (1994) fazem uma distinção entre redes como perspectiva de análise e como forma de governança. Rede como perspectiva de análise refere-se a um parâmetro de análise, adotando-as como uma metáfora para se estudar as relações sociais, assim permite discussões sobre o caráter teórico e ou metodológico da análise de redes. Lopes e Baldi (2009) esclarecem:

[õ] rede como perspectiva de análise, por sua vez, permite alcançar uma melhor compreensão do processo de formação de uma rede, seu desenvolvimento e os resultados que poderá produzir. Além disso, pode indicar as limitações, em termos de resultados, que uma rede poderá produzir para determinados atores em função da posição que eles ocupam na rede, pela arquitetura da rede ou pela natureza do conteúdo trocado na mesma. Além da compreensão de relações entre organizações [õ], a teoria de redes permite compreender relações entre atores coletivos e individuais em um espaço amplo de atuação, mapeando seus movimentos, suas ações, o poder que cada ator exerce e os efeitos que produzem sobre os demais e sobre o território onde acontecem as relações em rede. Cabe lembrar que nessa perspectiva o ambiente é formado por um conjunto de relações que se constituem em uma rede de trocas, o

que não significa ausência de conflitos ou de disputas de poder. Uma rede não é algo dado, mas em constante construção, o que permite aos atores construir redes alternativas que possibilitem maior autonomia+ (LOPES E BALDI, 2009, p. 1009)

Já as redes como uma forma de governança referem-se a uma forma de gerir relações entre atores econômicos, constituindo uma forma de organização da produção ou uma estrutura de atores interligados em torno de uma atividade produtiva (POWELL e SMITH-DOERR, 1994). Entretanto, essa última perspectiva não será o foco desse trabalho, tampouco a medição da produção e difusão de conhecimentos em termos de produtividade. O foco é a produção e a difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho como um processo socialmente imerso, constituído por redes de relações sociais, sem deixar de considerar que constantemente também influencia para a própria formação dessa rede, e por isso devem ser analisadas utilizando-se uma perspectiva analítica de redes.

Dentre esses atores, destaca-se o papel da Fundacentro (Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho), um órgão de pesquisa em saúde e segurança, vinculado diretamente ao Ministério do Trabalho e Emprego . MTE. Essa instituição foi criada para conhecer, aprofundar e divulgar as questões referentes à prevenção de acidentes de trabalho. Desde a criação da Fundacentro, muitas mudanças ocorreram, refletindo nas relações entre todos os atores. As consequências disso refletem em termos de oportunidades e limites gerados pela dinâmica da rede.

Para uma instituição de pesquisa, como é a Fundacentro, essas mudanças podem representar um enriquecimento ou redução da produção de conhecimentos; a facilitação ou dificuldade para criar novas formas de resolver os problemas dos trabalhadores; a promoção ou inibição da inovação ou em saúde e segurança do trabalho. Da mesma forma, as mudanças também podem gerar o direcionamento de pesquisas e difusão, devido às relações com determinados atores, viabilizando assim, a transformação ou reprodução dos contatos com determinados atores das relações de trabalho. Isso é difícil de ser percebido no cotidiano, no trabalho diário dos pesquisadores, mas é facilitado através de um estudo longitudinal.

Para compreender essas ações e suas influências foi adotado o conceito de imersão (*embeddedness*) proposto por Granovetter (1985), que argumenta que toda

a ação de um indivíduo, inclusive a econômica, está imersa em uma rede de relacionamentos sociais, a qual influencia essa ação e seus resultados. O conceito busca um contraponto entre a visão *subsobresocializada*, oriunda dos economistas funcionalistas, que assumem uma visão utilitarista em que a ação econômica é racional, dirigida apenas pelo auto-interesse, ou seja, não é influenciada pelas relações sociais; e a visão *sobresocializada* da ação econômica, na qual o indivíduo é sensível e guiado pela opinião dos outros e obedece a um sistema de normas e valores internalizado na socialização.

O conceito de imersão social proposto por Granovetter (1985) evita essa atomização presente nas duas visões ao introduzir os relacionamentos sociais como influenciadores da ação do indivíduo e dos seus resultados. Powell *et al.* (2005) identificam o pequeno número de trabalhos acadêmicos com o enfoque da dinâmica da rede, verificando que as pesquisas, até então, têm se concentrado em fazer uma seção transversal, e análise no nível individual, perdendo com isso a oportunidade de compreender a estrutura da ação coletiva e o elemento dinâmico da rede.

Historicamente, a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho no Brasil foram fortalecidas na década de 60, com a criação da Fundacentro. Isso ocorreu a partir de interesses governamentais em promover o desenvolvimento nacional. Atualmente, essa preocupação apresenta-se de forma declarada em sua missão:

Produzir e difundir conhecimento sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Meio Ambiente, para fomentar, entre os parceiros sociais, a incorporação do tema na elaboração e gestão de políticas que visem o desenvolvimento sustentável com crescimento econômico, promoção da equidade social e proteção do meio ambiente. (FUNDACENTRO, 2011)

Outra preocupação era solucionar o crescente aumento de mortes por acidente de trabalho, evidenciados principalmente pela indústria da construção civil, causando uma imagem negativa do país. Além disso, havia o interesse em reduzir os altos custos gerados ao setor previdenciário que passaram a ser custeados pelo conjunto da sociedade. Nesse período, os estudos eram voltados principalmente ao setor da construção civil e a difusão era voltada ao setor privado, na formação de profissionais para atuarem nessas próprias empresas.

Entretanto, por influência da Organização Internacional do Trabalho - OIT, mudou-se a forma de atuar a partir de uma orientação dessa instituição que propôs a participação das três principais representações envolvidas nas questões ligadas ao mundo do trabalho: o Governo, os trabalhadores e os empregadores, pois não haveria como construir conhecimento sem as diferentes percepções e necessidades. Ao mesmo tempo em que a Fundacentro deparava-se com impasses e contradições das diferentes visões, ideologias e interesses dos envolvidos, tinha a preocupação com o desenvolvimento econômico do país.

A partir da metade da década de 80, o tripartismo passou a ter força pela obrigatoriedade legal imposta através da ratificação do Brasil de Convenção da Organização Internacional do Trabalho. Sendo assim, o tripartismo deveria promover o diálogo social, tanto na questão da elaboração de políticas públicas relacionadas ao trabalho, como nos projetos governamentais de ação na área de saúde e segurança. Diálogo social no Brasil, seguindo a definição proposta pela OIT, inclui todas as formas de negociação, consulta ou troca de informação entre os representantes dos governos, empregadores e trabalhadores, sobre questões de interesse comum relativas à política econômica e social (OIT, 2011). Pesquisadores que foram entrevistados relatam que a partir desse momento foi dado um grande salto de qualidade nas ações da Fundacentro, pois estavam envolvidos de forma cooperativa o Governo, as empresas e os trabalhadores diretamente ou representados.

Segundo Mendes e Dias (1991), nesse período alguns fatores ainda levavam à insuficiência das ações, entre eles a falta de interdisciplinaridade e o fato de a produção de conhecimento e de tecnologia de intervenção não acompanharem o ritmo da transformação dos processos de trabalho. Somado a isso, o fato da incapacidade do Estado em atuar devido à desarticulação transversal, interministerial e intersetorial provocaram, a partir do ano 2000, o início das negociações para elaboração do texto de uma política nacional que também refletiria na atuação da Fundacentro.

Para reduzir os problemas acima, presencia-se, atualmente, a implantação da Política Nacional da Saúde e Segurança do Trabalho, publicada pelo Decreto nº 7.602, em 07 de novembro de 2011, construída por representantes dos empresários, dos trabalhadores e do Governo, representado conjuntamente pelos Ministros do

Trabalho, Saúde e Previdência. Em seu próprio texto, o Estado deixa claro a sua intenção de atuar não só de forma tripartite, mas de forma multipartite, intensificando as relações entre os próprios órgãos do governo e entre instituições que atuam na área. Isto ainda não é comumente percebido, mas pode sinalizar uma nova rede em que as ações em saúde e segurança do trabalho serão construídas.

No decorrer de quase cinco décadas de atuação da Fundacentro, no setor da construção civil, a ampliação da rede de atores sociais fez com ela modificasse suas ações ao se confrontar com a perspectiva e influência do outro, ambos mediados pela necessidade de se adaptar à transformação das condições de trabalho. Da mesma forma, análises baseadas no conceito de rede pressupõem que a configuração dos vínculos presentes e ausentes entre os pontos que conformam determinada rede revelam estruturas específicas, constituindo um objeto relevante para investigação e compreensão. Um estudo nesse sentido torna-se ainda mais valioso, visto que ainda são insuficientes as ações de produção de conhecimento e difusão na construção civil, pois o setor permanece registrando ao longo dos anos altos índices de acidentalidade e problemas relacionados à saúde.

Para abarcar o conhecimento desse processo, foi adotado o estudo de caso das relações entre os atores nos projetos da Fundacentro realizados na regional do Rio Grande do Sul (Centro Estadual do Rio Grande do Sul - CERS) na área da Construção Civil. Esse setor foi escolhido porque esteve presente desde a criação da unidade regional, fornecendo maior tempo de análise, além de possuir uma diversidade singular de atores.

Quanto aos projetos analisados, dois deles trataram especificamente da área da construção civil na regional do Rio Grande do Sul entre o período de 1977 a 2011, e por isso foram os dois projetos utilizados na pesquisa. São eles o Projeto de Segurança na Indústria da Construção e o Projeto de Atendimento à Demanda, ambos vinculados a um programa de trabalho da Fundacentro, chamado Programa de Engenharia da Segurança na Indústria da Construção . PROESIC.

Com base nesse caso, o estudo pode também possibilitar a compreensão de rumos a serem seguidos com produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho no Brasil através dos atores envolvidos.

Assim, esse estudo procura responder ***como a produção e difusão de conhecimentos pela Fundacentro constitui e é constituída pela rede de atores?***

Para tanto, pretendeu-se compreender como a produção e difusão de conhecimentos pela Fundacentro, no setor da construção civil no Rio Grande do Sul, é constituída pelos atores envolvidos, possibilitando compreender, de forma indissociável, como o resultado das ações da Fundacentro nesses anos constituiu limites e oportunidades devido à movimentação das relações e das posições dos atores, modificando, assim, a arquitetura da rede. Por isso, são relevantes os fluxos entre os atores, as relações entre eles, os laços, a posição e a arquitetura da rede para as ações de produção e difusão de conhecimento. Compreender como ela constitui-se e é constituída também exige, fundamentalmente, a análise de suas peculiaridades que, em sua gênese, possui aspectos ligados às relações de trabalho, ao tripartismo e aos conflitos.

O estudo foi estruturado a partir da fundamentação teórico-empírica que intencionou, na primeira parte, dar suporte para a compreensão do aspecto histórico das relações entre Governo, trabalhadores e empregadores no campo da produção e da difusão de conhecimento em saúde e segurança do trabalho e, assim, melhor interpretar as movimentações relacionais e estruturais da rede de atores. Nesse sentido, foi fundamental abordar o tripartismo, ou seja, como surgiu e qual a intencionalidade pretendida com sua aplicação. Da mesma forma, foi imprescindível perpassar pelas questões das relações de trabalho e despertar para o fato de que, ao mesmo tempo em que os atores cooperam, essas relações são carregadas de conflitos inerentes e inevitáveis.

Na segunda parte da fundamentação teórico-empírica, partiu-se da percepção de que a atuação dos diversos atores não provoca apenas a soma de conhecimentos, mas mantém ou modifica a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho e, conseqüentemente, isso também se reflete para os envolvidos. Para tanto, foi necessário um suporte teórico que abordasse a rede como um fenômeno social. O primeiro aspecto, chamado de imersão social relacional, caracteriza como os atores se relacionam. O segundo é o aspecto estrutural e refere-se às características da rede de relacionamentos como um todo. Também serão apresentados estudos de relações sociais voltados à geração e à difusão de conhecimentos. Para esta demonstração utilizou-se como suporte teórico

estudos direcionados para análise de resultados de inovação, de produção e de difusão de conhecimentos, que ocorreram a partir de processos imersos em redes sociais, abordando, também, os aspectos relacionais e estruturais.

A justificativa é apresentada logo a seguir, demonstrando o ineditismo do estudo, a necessidade de se estudar esse caso específico, dadas as possíveis consequências do quadro atual e as possíveis implicações desse estudo. Posteriormente, são apresentados os desdobramentos do objetivo geral, momento em que são apresentados os passos para alcançá-lo, através dos objetivos específicos. Após a fundamentação teórico-empírica, são apresentados os procedimentos metodológicos, demonstrando como a pesquisa foi realizada, detalhando o método e as técnicas utilizadas. No capítulo seguinte, são apresentadas as análises dos dados de forma cronológica, visando à apreensão da movimentação da rede de forma longitudinal. Primeiramente, abordando os aspectos históricos e a seguir, os aspectos constitutivos e constituintes da rede. Logo após, são apresentadas as considerações finais.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GERAL

Compreender como a produção e difusão de conhecimentos pela Fundacentro constitui e é constituída pela rede de atores.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conhecer o histórico da produção e difusão de conhecimento em saúde e segurança do trabalho na construção civil no Brasil;
2. Compreender como foram constituídos os laços entre os atores;
3. Analisar como a qualidade dos laços, a posição e a arquitetura da rede contribui, em termos de limites e oportunidades, em relação às agendas de pesquisa, à produção, à difusão de conhecimentos;

3. JUSTIFICATIVA

Primeiramente, esse trabalho possui um interesse pessoal muito grande. Trabalho na Fundacentro desde 2006, conhecê-la melhor estimulava-me, compreendê-la, questioná-la e enriquecê-la através de um olhar de pesquisadora. Isso me incentivou ao longo do estudo, somado à possibilidade de contribuir de forma mais ampla para melhorias na saúde e na segurança dos trabalhadores. A produção e difusão de conhecimentos promotores da saúde e segurança na construção civil são as ações mais antigas no Rio Grande do Sul. Entretanto, muitas modificações ocorreram nesse processo, positivas e negativas. Apesar de haver anos de empenho, persistem as mortes, o adoecimento e as mutilações. Atentando para o fato de que a Fundacentro não está conseguindo cumprir com as demandas desse setor, por si só já me despertava o interesse na investigação. Mas algo me chamava ainda mais a atenção, o tripartismo.

Nesse sentido, fui instigada pelos seguintes questionamentos: a Fundacentro direciona a pesquisa mais para os empresários do que para os trabalhadores por se preocupar em garantir o desenvolvimento econômico? Ou a Fundacentro direciona as pesquisas em prol dos trabalhadores, por ela ser vinculada ao Ministério do Trabalho? Os problemas com acidentes e mortes são tantos, como definir o que será estudado ou o que será difundido? Ainda o fato de eu testemunhar sempre a presença de um mesmo grupo de trabalho levou-me a pensar, como isso pode estimular a produção de novos conhecimentos? Questionamentos, aparentemente, simples dada a complexidade de um processo social em constante construção.

Percebi que essa pesquisa talvez influenciasse nos rumos da Fundacentro, dada a reflexão sobre o caminho que ela poderia seguir, quais lições ela oferece e o que precisaria mudar. Compreendendo como se dá essa dinâmica na rede, é possível colaborar para intervenções nas relações entre os atores, identificando possíveis constrangimentos pela estrutura e quais seriam as oportunidades para qualificar a sua atuação.

Observando o processo de encolhimento pelo qual está passando a Fundacentro, a forma de trabalho tripartite deixa de ser tanto um princípio e passa a ser uma necessidade, sendo fundamental o inter-relacionamento com outros atores. Realmente, assim tem sido feito e por isso foi utilizada a teoria de redes para explicar a produção e difusão de conhecimentos. Como se trata de uma rede imersa em relações sociais de diversos interesses, o produto dessa cooperação repercute de forma política, social e econômica.

Levando-se em consideração que a Fundacentro e a Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho estão voltadas, exclusivamente, à eficiência econômica, surgiu a preocupação de direcionar uma reflexão baseada nos princípios de diálogo social, que podem ser comprometidos pelo fato de que, muitas vezes, isso é inconciliável. Nesse caso, os conflitos existentes podem estar sendo obscurecidos ao buscar o consenso no tripartismo.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa pode colaborar com os Estudos Organizacionais ao se compreender a construção de estruturas de interação para garantir força, ou não, na ação econômica com atores de natureza e interesses divergentes, por vezes contrários, frequentemente identificadas em redes de ação que envolvem órgãos públicos. Não foi encontrada nenhuma pesquisa que aproximasse redes sociais e tripartismo. Dessa forma, talvez, este trabalho possa contribuir para a evolução dessa perspectiva de análise, dada a interessante e difícil combinação teórica realizada nesse estudo, que só foi possível pela singularidade do caso estudado.

4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

4.1. SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO

Segundo a Organização Mundial da Saúde - OMS (2012) saúde, não se refere apenas à ausência de doenças ou enfermidades, mas a um estado completo de bem-estar físico, social e mental. Já a segurança, segundo o dicionário Houaiss (2009), é um estado, qualidade ou condição de quem ou do que está livre de perigos, incertezas, assegurado de danos e riscos eventuais. A expressão %saúde e segurança do trabalho+ é usualmente conhecida pela sua abreviação, SST. Recentemente, tem sido comum a expressão %segurança e saúde do trabalho+, na intenção de enfatizar a segurança. Também são utilizados outros termos no campo, como na legislação, em que era utilizada a expressão %segurança e higiene do trabalho+ na redação anterior da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Atualmente, a expressão mais precisa é %segurança e medicina do trabalho+, conforme o art. 154 e seguintes da CLT (GARCIA, 2011). Segundo Garcia (2011), o que é produzido nesse campo %tem o relevante papel de estabelecer condições que assegurem saúde e a segurança, prevenindo, protegendo, recuperando e preservando a sua higidez física e mental no âmbito das relações de trabalho+ (GARCIA, 2011, p. 24).

A saúde e a segurança possuem aspectos subjetivos e objetivos, respectivamente, que devem ser enfatizados. A ausência de segurança pode ser objetivamente identificada por um acidente ou lesão, incapacitando ou tirando a vida de um trabalhador. Por isso, os chamados acidentes-tipo, determinados por uma lesão súbita, são facilmente identificados e por isso ocorrem em maior número e, da mesma forma, são mais divulgados. Conseqüentemente, ainda hoje há maior preocupação com a utilização de equipamentos de proteção individual, equipamentos de proteção coletiva, higiene do ambiente de trabalho, etc. Já a

saúde, possui elementos mais subjetivos para sua identificação. O nexo causal de uma doença do trabalho pode levar anos ou décadas para ser identificado.

Para essa pesquisa, o termo *saúde e segurança do trabalho* foi adotado como quaisquer ações para garantir o bem-estar físico, mental e social, assim como a adoção de condições que assegurem a não ocorrência de danos ou riscos à integridade do trabalhador. Por um outro lado, cabe ressaltar que a saúde e segurança são obtidos pela implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho.

Assim também, a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho, as quais se referem à atuação da Fundacentro, são as ações que abrangem, genericamente, quaisquer estudos e divulgação dentro dos aspectos de saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho e do trabalhador. Esses estudos devem avançar no sentido de minimizar os acidentes de trabalho, doenças ocupacionais, assim como proteger a integridade e a capacidade de trabalho do trabalhador. Nesse processo, estão envolvidos diretamente os empregadores, os trabalhadores e o Estado.

Levando-se em consideração que a intenção deste trabalho refere-se aos aspectos constitutivos e constituintes, a categoria *saúde e segurança do trabalho* foi tratada sob os aspectos históricos, o tripartismo e os conflitos que envolvem as relações de trabalho.

4.1.1. A Produção e Difusão de Conhecimentos em Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil

A preocupação com problemas de saúde relacionados ao trabalho é tão antiga quanto à própria existência do trabalho. Entretanto, os contextos sociais, econômicos e políticos que se sucederam no decorrer da história influenciaram a dinâmica de produção e difusão de conhecimentos nessa área. Assim ocorreu no

início da Revolução Industrial, período de expansão capitalista, êxodo rural, crescimento das populações urbanas, condições de vida com pouca higiene e alimentação precária. Da mesma forma, as condições de trabalho eram duras, empregavam-se crianças, os salários eram baixos, pagos por longas jornadas que levavam ao esgotamento físico devido a um trabalho extremamente penoso. Tudo isso colaborava para a explosão no número de acidentes e doenças do trabalho. Percebia-se que essas condições ameaçavam a reprodução da força de trabalho e a ordem social.

Foi nesse contexto em que cresceu a preocupação e a necessidade de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho por estudiosos, surgindo, assim, a Medicina do Trabalho (MENDES e DIAS, 1991). As evoluções do conhecimento nessa época ocorreram de forma pouco interdisciplinar, interagindo, por exemplo, apenas com as áreas da Engenharia e Sociologia.

As reflexões surgidas a partir da Revolução Industrial deram início à intervenção de diferentes atores na produção e difusão desses conhecimentos. Um exemplo disso foi a criação da OIT, em 1919 (SANTOS, A. R. M., 2011). Assim, percebe-se um processo social voltado à evolução desses conhecimentos, entretanto, influenciado, principalmente, pelo Governo e OIT.

No Brasil esse processo se deu de forma semelhante ao cenário internacional (SANTOS, A. R. M., 2011):

No Brasil, o mesmo fenômeno ocorreu, embora de forma mais tardia em relação aos países de economia central. Durante o período colonial e imperial (1500-1889), a maior parte do trabalho braçal era realizada por escravos (índios e negros) e homens livres pobres. A preocupação com suas condições de segurança e saúde no trabalho era pequena e essencialmente privada. O desenvolvimento de uma legislação de proteção aos trabalhadores surgiu com o processo de industrialização, durante a República Velha (1889-1930) (SANTOS, A. R. M., 2011, p. 23).

A medicina de então evidenciava preocupação, pois o modelo de desenvolvimento industrial em pouco diferia daquele vivido na Inglaterra anos antes: fábricas primitivas sem condições mínimas de higiene, empregando mão de obra barata, mulheres e crianças, em péssimas condições de trabalho.

A partir do início do século XX, a preocupação com o conhecimento das doenças associadas ao trabalho passa a ter influências externas, doutrinárias, advindas da Europa e dos Estados Unidos, principalmente pela influência da OIT, comprovadas pela ratificação no Brasil das convenções²; e internas, a partir das transformações políticas e profundas mudanças sociais no país, como, por exemplo, a criação do Ministério do Trabalho - MTb³, em 1930; a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, em 1943; e o crescimento e afirmação do movimento sindical no Brasil.

Inicialmente esparsa, a legislação trabalhista foi ampliada no Governo Vargas (1930-1945) com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [õ]. Dentro da linha autoritária, com tendências fascistas, que então detinha o poder, essa legislação buscou manter as demandas sociais e trabalhistas sob o controle do Estado, inclusive com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro de 1930. (MUNAKATA *apud* SANTOS, A. R. M., 2011, p. 23)

As relações de trabalho ultrapassam a esfera privada e passam a ser reguladas pelo Estado no exercício de um papel disciplinador. As grandes conquistas devem-se, em grande parte, ao ramo do Direito do Trabalho, que passa a ser mais autônomo em matéria jurídica. Entretanto, a ação regulamentadora do Estado determinava inclusive suas formas de organização e luta através dos sindicatos. Nesse período, também é que se popularizou o termo *pelego*⁴, utilizado para desqualificar sindicatos que amenizavam as divergências entre capital e trabalho. Os líderes desses sindicatos comprometiam-se com a política oficial de harmonização defendida pelo Ministério do Trabalho.

Em 1950, é aberta uma representação da OIT no Brasil (OIT, 2011), o que influenciou fortemente o interesse pela produção de conhecimentos em saúde e

² As Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT são tratados multilaterais abertos, de caráter normativo, que podem ser ratificadas sem limitação de prazo por qualquer dos Estados-Membros. Cada estado-Membro tem obrigação de submetê-la à autoridade nacional competente (no Brasil, o Congresso Nacional) para aprovação; após aprovação, o Governo (Presidente da República) promove a ratificação do tratado junto à OIT; após a ratificação, o Estado-Membro deve promulgar o tratado, ou seja, adotar medidas legais ou outras que assegurem a aplicação da Convenção em prazos determinados, incluindo o estabelecimento de sanções apropriadas, mantendo serviços de inspeção que zelem por seu cumprimento. Em geral, é prevista consulta prévia às entidades mais representativas de empregadores e trabalhadores. Até 2009, o Brasil já ratificou 188 convenções, a maioria transformada em lei através de decretos-presidenciais.

³ Desde 1999 é chamado de Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

⁴ Pele de carneiro com lã usada nos arreios como forma de amenizar o atrito entre o cavalo e a pessoa que monta o animal. O termo é usado de forma depreciativa.

segurança do trabalho (SANTOS, A. R. M., 2011). Embora isso tenha ocorrido, durante os dez anos seguintes, nesse período, de um modo geral, apenas acatamos as recomendações técnicas da Organização Internacional do Trabalho. Somente a partir da década de 60, o Governo brasileiro iniciou ações com a OIT com a finalidade de promover estudos e avaliações dos problemas em saúde e segurança do trabalho, apontando soluções que pudessem alterar esse quadro.

Através da iniciativa do doutor Bernardo Bedrikow, na época, médico e chefe da subdivisão de Higiene e Segurança Industrial do SESI/São Paulo, foi obtida a visita técnica do engenheiro Isaac Cabrera, da divisão de Segurança e Higiene do Trabalho da OIT. Em 1962, em missão de seis meses, Cabrera estudou e levantou as condições de trabalho das indústrias paulistas e, sugeriu em seu relatório final a criação de um centro de estudos e pesquisas sobre Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho no país (MONTEIRO, 2011).

A ideia de criar uma instituição voltada para o estudo e pesquisa das condições dos ambientes de trabalho, com a participação de todos os agentes sociais envolvidos na questão, começou a ganhar corpo. Uma proposta nesse sentido foi apresentada em março de 1964, durante o Congresso Americano de Medicina do Trabalho, realizado em São Paulo (FUNDACENTRO, 2011).

Nesse período pós-64, o Estado consolida uma ação centralizadora e mobilizadora de recursos, através da qual vinha assumindo, progressivamente, a direção da constituição da hegemonia do capitalismo industrial no Brasil. Os seguros de acidentes do trabalho, que eram de responsabilidade de companhias administradoras do patronato, passaram a ter maior controle do Estado na década de 30, quando são criadas instituições previdenciárias. Na década de 60, através do argumento de uma racionalidade modernizadora no gerenciamento público e privado, passam por uma revolução unificadora, pois foram integrados à Previdência Social. Essa unificação também se deve ao fato de que essas instituições passaram a ser utilizadas como manipulação política de novas lideranças sindicais. Paralelamente, o acidente de trabalho passa a ser considerado como risco social, o que acabou por reduzir a responsabilidade do empregador, passando a ser diluída no conjunto da sociedade. Isso também fez com que a questão acidentária passasse a exigir mais controle.

Em 1965, após nova visita de especialistas da OIT ao País, e de novos estudos sobre as condições necessárias para a implantação da iniciativa, o Governo Federal decidiu pela criação de um centro especializado, tendo a cidade de São Paulo como sede da nova instituição, em função do porte de seu parque industrial. (FUNDACENTRO, 2011). Paralelamente, nessa época, no início do Governo Militar, acontecia no país o chamado "milagre brasileiro", com a construção de obras de grande vulto, como a Transamazônica, a ponte Rio-Niterói, estádios de futebol, hidroelétricas. O ritmo célere de tais obras transformava os canteiros em verdadeiros campos de batalha, onde operários morriam, todos os dias (FRIAS JÚNIOR, 1999). Segundo Todeschini, Lino e Melo (2011), entre 1960 e 1970 o Brasil era tido como campeão mundial da acidentalidade.

Em 21 de outubro de 1966, a Lei 5.161 autorizou a criação da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (Fundacentro). No mesmo ano, durante o Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes, realizado em São Paulo, foi oficializada a criação da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. Fundacentro, uma instituição criada com o objetivo de produzir e difundir conhecimentos em saúde e segurança do trabalho, ligada diretamente ao Ministério do Trabalho (FUNDACENTRO, 2011). Em janeiro de 1968, foi aprovado o seu estatuto e, em março de 1969, a instituição começou suas atividades (MONTEIRO, 2011). No início, a fundação instalou-se numa sala do SESI. Para presidi-la foi convidado o empresário Jorge Duprat Figueiredo, diretor da Nadir Figueiredo e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e para a superintendência o general Moacir Gaya, na época, Delegado Regional do Trabalho de São Paulo (MONTEIRO, 2011).

FRIAS JÚNIOR (1999) trata apropriadamente o momento vivido nesse período:

Em 1968, o mundo vivia verdadeira revolução de valores, tendo como pano de fundo o dualismo ideológico e político: *capitalismo x socialismo*. A tensão da guerra fria, a ameaça do holocausto atômico, o fracasso das guerras como a do Vietnã, além de uma verdadeira revolução de costumes (movimentos pacifistas e ecológicos, etc.) tiveram em 1968 talvez seu apogeu, e movimentos libertários e democratizantes se disseminaram por toda a Europa (HOBBSAWN *apud* FRIAS JÚNIOR, 1999). O Brasil, país de população marcadamente jovem naquele período, sofreu influência de tais movimentos, e teve sua própria história de sofrimento e revolta,

contra a ditadura militar determinando nos anos seguintes um período conhecido como anos de chumbo ou de terror. A década de 70 veio encontrar o país às voltas com tais conflitos, com a instabilidade política própria dos períodos de exceção. (FRIAS JÚNIOR, 1999, p. 40)

O governo do Brasil preocupava-se, prioritariamente, com os acidentes do trabalho, tanto pela repercussão econômica, dados os graves prejuízos aos cofres públicos, quanto pelo destaque dado em toda a mídia (FRIAS JÚNIOR, 1999). A alternativa para a redução de acidentes de trabalho encontrada pelo regime militar, no início dos anos 70, frente aos altos índices de ocorrência de acidentes, foi a imposição legal às empresas de contratarem profissionais especializados como: médicos do trabalho, auxiliares de enfermagem ou enfermeiros do trabalho, engenheiros e técnicos de segurança. Nesse sentido, a Fundacentro voltava-se à capacitação desses profissionais para o setor privado, adotando um modelo técnico subordinado ao setor empresarial.

Com a vinculação formal da Fundacentro ao Ministério do Trabalho, em 1974, cresceram as atribuições e atividades da instituição, exigindo a implantação de unidades descentralizadas, atualmente, distribuídas em 11 Estados e no Distrito Federal, além da ampliação da sede, que passou a ser chamada de Centro Técnico Nacional (CTN), concluído em 1983, em São Paulo (FUNDACENTRO, 2011).

4.1.2. O Tripartismo

No final da década de 80, a produção de conhecimentos foi direcionada nas pesquisas de forma interdisciplinar, atendendo à necessidade da integração de saberes e interesses e, assim, o conhecimento começou a ser produzido de forma coletiva em arranjos cooperativos de diferentes organizações. Paralelamente, o Brasil começou a adotar o tripartismo como princípio em qualquer ação relacionada ao mundo do trabalho (FUNDACENTRO, 2011). Isso se deve, em grande parte, pela

influência gerada pela ratificação no Brasil, em 1989, da convenção nº 144 da OIT que defende a consulta tripartite⁵ e, a posterior promulgação em 1998. Assim, demonstra-se a grande influência da OIT para adoção do tripartismo no Brasil. Ao concretizá-lo, a OIT entende que se aplica uma nova forma de olhar e de perceber o mundo do trabalho.

A OIT adota o tripartismo na temática das condições de trabalho, pois a Saúde e a Segurança do Trabalho sempre foram uma das áreas de destaque nas intervenções da OIT. Atualmente, a proteção das condições de trabalho e a saúde e segurança reúnem-se em um grupo que formam um dos objetivos ligados à proteção social. Segundo a OIT, (2011) isso %contribui para o crescimento justo, estabilidade social e maior produtividade+ e as ações devem focar na %capacidade dos constituintes do tripartismo+.

No Brasil, o tripartismo procura ser adotado tal como é defendido pela OIT, ou seja, em ações nas quais o governo, como os empregadores e os trabalhadores, encontram-se representados em igualdade e com total independência, enquanto componentes essenciais do mundo do trabalho (OIT, 2011). O objetivo do tripartismo é o %diálogo social tripartido+, considerado um pilar estratégico para %promover a justiça social, o desenvolvimento sustentável, o progresso econômico, os empregos de boa qualidade e a democratização das políticas econômicas e sociais+ (OIT, 2011).

Na produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho isso deveria se refletir através da construção coletiva do conhecimento, e da difusão através das relações entre empregadores, trabalhadores e governo. Assim, a partir da adoção do tripartismo, a ampliação das relações entre diversas organizações foi um marco na produção e difusão de conhecimentos, o que definiu uma significativa mudança no que era produzido pela Fundacentro em termos de variabilidade de pesquisas e demandas. Além do diálogo social, as dificuldades próprias de cada instituição ou prática voltada para melhorias das condições de trabalho, como a falta de conhecimento sobre as causas e prevenções de doenças e acidentes, a falta de organização de alguns atores ou determinações econômicas poderiam ser superadas com associações de forma cooperativa (LIMA, 2009). O ritmo de transformação dos processos de trabalho também provocou a necessidade de

⁵ A convenção da OIT é de 1976.

arranjos mais dinâmicos, ao mesmo tempo em que facilitava a produção e difusão da informação.

A presença e a influência do tripartismo, presentes nas ações de produção e difusão de conhecimentos, também podem ser evidenciadas nas legislações sobre saúde e segurança do trabalho. Tendo em vista esse reflexo no mundo jurídico, deve haver a preocupação primordial de minimizar desigualdades nas relações de poder entre os seus representantes e os parceiros sociais.

A partir disso, também se deve compreender a mudança que o tripartismo conduz na abordagem da política pública de saúde e a segurança do trabalho, pois, em todas as fases de uma política nacional, definição, execução e avaliação, são determinantes a participação dos atores sociais reivindicado pelo tripartismo.

4.1.3. A Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho

Nos anos seguintes, a partir de 2004, o governo iniciou o delineamento do texto para implementar, de forma transversal e intersetorial, a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador . PNSST, o qual foi elaborado por um grupo de trabalho formado pelo governo e por representantes dos trabalhadores e dos empregadores, sendo publicado⁶ em 2005 para consulta pública. Após seis anos, o texto da PNSST foi lançado pelo Ministro do Trabalho e Emprego, em 28 de abril de 2011⁷, e, sancionada através do Decreto Presidencial nº 7.602, de 07 de novembro de 2011.

⁶ Publicado pela Portaria Interministerial nº 800, de 3 de maio de 2005, e permaneceu para consulta pública durante 210 dias.

⁷ A data 28 de abril foi escolhida por ser o “Dia Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho”, denominado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e celebrado mundialmente. No Brasil, a Lei 11.121/2005 nomeou a data como “Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho”, sendo lembrada desde 2005.

Na tentativa de o Estado cumprir seu papel, buscando a superação da fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas pelos setores Trabalho, Previdência Social, Saúde e Meio Ambiente, a PNSST tem como finalidade a promoção da saúde, melhoria da qualidade de vida do trabalhador, a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos do trabalho, relacionados a ele ou que ocorram no curso dele por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho. Para isso, os princípios que norteiam a política são: a) universalidade; b) prevenção; c) precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação; d) diálogo social; e) integralidade (BRASIL, 2011).

No texto que justifica a implantação da PNSST é reconhecida a escassez de informações sobre a situação de saúde dos trabalhadores, o que dificulta a definição de prioridades para as políticas públicas, o planejamento e implementação das ações de saúde do trabalhador, além de privar a sociedade de instrumentos importantes para a melhoria das condições de vida e trabalho. O atual sistema de segurança e saúde do trabalhador carece de mecanismos que incentivem medidas de prevenção, responsabilizem os empregadores, propiciem o efetivo reconhecimento dos direitos do segurado, diminuam a existência de conflitos institucionais, tarifem de maneira mais adequada as empresas e possibilite um melhor gerenciamento dos fatores de riscos ocupacionais (BRASIL, 2011).

A gestão da PNSST está orientada para o tripartismo, através da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho . CTSST. Isso também colabora para que as ações sejam implementadas não só pelos responsáveis e executores das políticas de saúde e segurança no trabalho, mas também através do compartilhamento de ações entre os órgãos de governo e as diversas instituições que atuam na área.

Também para enfrentar desafios, principalmente os vinculados ao cumprimento de políticas públicas, a Fundacentro promoveu ao longo dos anos uma série de reformulações internas, como a instituição de sua instância máxima, o Conselho Curador, que fortaleceu sua direção colegiada e tripartite, pois nele estão representados, além do governo, os trabalhadores e empresários, por meio de suas organizações de classe (FUNDACENTRO, 2011).

A responsabilidade da Fundacentro na produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho é reforçada na PNSST, apesar de enfatizar que a capacidade de concretizá-la deve ocorrer de modo compartilhado com outras organizações.

VI -Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego:

[õ]

g)por intermédio da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO:

- 1)elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador;
- 2)produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual;
- 3)desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho;
- 4)difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador;
- 5)contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e
- 6)estabelecer parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais (BRASIL, 2011)

Para atendimento da política nacional, a Fundacentro atua em atividades nas áreas urbana e rural. Em termos de infraestrutura dispõe de uma rede de laboratórios em segurança, higiene e saúde no trabalho, uma das mais completas bibliotecas especializadas, além de profissionais formados em várias áreas, como Engenharia, Química, Física, Medicina, Agronomia, Psicologia, Sociologia e outras. A graduação desses profissionais é variável, vão do nível técnico à pós-graduação no Brasil e exterior.

Atualmente, a Fundacentro permanece com sua missão, que ocorre de forma cooperativa com diversos atores. As organizações com as quais a Fundacentro se relacionou durante esse período são muito diversas e isso reflete nos rumos que a instituição vem dando às suas atividades nos últimos anos. Desde a adoção do

tripartismo, e atualmente com a implementação da PNSST, a Fundacentro atua em três frentes:

- Desenvolvimento de pesquisas em segurança e saúde no trabalho;
- Difusão de conhecimento, por meio de ações educativas como cursos, congressos, seminários, palestras, produção de material didático e de publicações periódicas científicas e informativas;
- Prestação de serviços à comunidade e assessoria técnica a órgãos públicos, empresariais e de trabalhadores.

A Fundacentro também é designada como centro colaborador da OMS, além de ser colaboradora da OIT. O ineditismo e a importância de seus estudos a colocaram na liderança na América Latina em relação ao campo da pesquisa na área de saúde e segurança no trabalho. Ainda no plano internacional, a Fundacentro mantém intercâmbio com diversos países.

Essas relações entre indivíduos e organizações são necessárias para produção e difusão de qualquer conhecimento. A existência de uma estrutura em rede formada por diversos atores sociais permite que seu potencial produtivo seja ampliado, e, conseqüentemente, haja mais interação entre eles, gerando maior intensificação das relações de troca, intermediação, negociação, concessão e articulação entre os atores sociais, que influenciam nos objetivos a que essa rede se propôs, ou seja, essas relações provocam interferência no que é produzido e difundido.

Devido à crescente complexidade das relações interorganizacionais nesse processo, demanda-se um aprofundamento nos estudos e desenvolvimento de métodos de análise mais elaborados da estrutura social, a fim de compreender melhor estas relações.

4.1.4. Relações de Trabalho

As relações de trabalho são muito importantes para a compreensão do campo da saúde e segurança. O próprio texto da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho . PNSST refere-se às questões de articulação entre os atores. O texto diz que para o alcance dos objetivos, a política deverá ser implementada por meio da articulação continuada das ações de governo no campo das relações de trabalho+. Em outro momento do texto, reforça a importância da participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores+. As relações de trabalho são relevantes não só pelos objetivos da política pública de saúde e segurança, mas, fundamentalmente e, de forma mais abrangente, em qualquer ação tripartite, que tem como princípio promover o diálogo entre empresários, trabalhadores e governo.

Por isso, nesse momento, é importante considerar que as questões ligadas à saúde e segurança, como a produção e difusão de conhecimentos, são permeadas pelas relações de trabalho entre empregados e empregadores e, por isso, ao mesmo tempo em que os atores cooperam, essas relações são carregadas de conflitos, inerentes e inevitáveis. Segundo Fischer (1992, p. 19), as relações de trabalho constituem uma particular forma de relacionamento que se verifica entre os agentes sociais que ocupam papéis opostos e complementares no processo de produção econômica+.

Essa vinculação teórica se faz necessária para contextualizar essas relações sociais em sua historicidade, em que pesam, por exemplo, fatores sociais, econômicos, políticos e culturais. No caso deste estudo, as relações de trabalho, e, conseqüentemente, a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança, são influenciadas pelas características das relações que se estabelecem na sociedade, sejam elas relações sociais, relações econômicas e relações políticas. Além disso, a Fundacentro, através de suas responsabilidades, colabora para a formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho ou para a reprodução dessas.

É importante destacar a preocupação de Fischer (1992) em não reduzir as relações do trabalho, pelo uso sinonímico, ao âmbito do relacionamento interpessoal entre os atores, pois embora seja importante a dimensão interpessoal, o emprego como sinônimos pode mascarar o conflito social subjacente nessas relações.

Da mesma forma, tomar como mera reprodução do antagonismo estrutural entre as classes sociais diferenciadas pela propriedade do capital não passa de um raciocínio simplista (FISCHER, 1992, p.20), para a autora, isso leva à perda do detalhe e a profundidade com que as características dessa relação se apresentam concretamente.

Fischer (1992) propõe três níveis de análise das relações de trabalho. A primeira é a instância do político, situando a relação de trabalho no jogo das forças políticas e econômicas da sociedade. Tradicionalmente, os estudos no Brasil se direcionaram para três aspectos na instância do político: a) os condicionantes histórico-estruturais da formação da classe trabalhadora, indicadores de suas potencialidades e fragilidades; b) a preponderância do papel do Estado como mediador dos conflitos sociais, garantindo a manutenção dos sistemas de dominação de trabalhadores; e c) as características corporativas da organização sindical, determinadas pela estrutura política do país.

Quanto aos estudos historiográficos, eles recuperam a história como resultado não apenas dos movimentos da classe dominante, para manter e expandir seu poder, mas também do esforço dos trabalhadores em provocar mudanças sociais e políticas (Fischer, 1992, p. 21). A autora também esclarece que esses estudos tendem a ressaltar o papel do Estado como regulador e mediador de conflitos latentes, também muito presente na área da saúde e segurança do trabalho. No entanto, o Estado não é neutro e nem eliminaria os conflitos normatizando leis porque não é o único sujeito da história. Assim, a prática política não se reduz aos limites institucionais definidos pelo Estado (FISCHER, 1992, p. 22).

Outra instância refere-se às políticas de administração de recursos humanos de organizações ou de determinado segmento que mediam os termos da relação entre capital e trabalho. A administração de recursos humanos não é uma questão meramente técnica e neutra. São elas que efetivamente definem os parâmetros nos quais os padrões de relações de trabalho são constituídos, e atendem aos objetivos

de crescimento e acumulação do capital e às necessidades de reprodução da força de trabalho. Para Fischer (1992, p. 34), as políticas de RH produzem, reproduzem e redefinem as características do sistema social mais abrangente, são amálgamas das condições e características de evolução sociocultural, econômica e política da sociedade mais ampla.

A última instância proposta por Fischer (1992) é a da organização do processo de trabalho, na qual a tecnologia e as formas de gestão do processo produtivo definem as relações de trabalho. Para a autora, deve-se despojar o seu caráter tecnicista, destacando-o como um instrumento do processo de valorização do capital, composto por três elementos básicos: o objeto sobre o qual se aplica o trabalho; os meios e instrumentos utilizados para realizá-lo; e a atividade humana, que é o próprio trabalho (FISCHER, 1992, p. 41).

Em outro estudo, Fleury (1990) identifica outra instância, a instância do simbólico, que atuaria como elemento de comunicação e consenso, ocultando e instrumentalizando as relações de dominação entre as categorias. A incorporação desta dimensão simbólica vincula-se à ideia de procurar desvendar o significado de certas estórias, mitos, rituais, de certos comportamentos e artefatos que perpassam a vida da organização. O universo simbólico remete às relações de poder interna e externa às organizações e, ao mediar as relações e as práticas sociais, se configura como uma das instâncias fundamentais para compreender as relações de trabalho. As representações simbólicas também podem ser abordadas como cultura, que para a autora, tanto ordena como atribui significados ao mundo social, agindo como elemento de comunicação entre os grupos sociais, como também possui uma função ideológica ao ocultar as relações de dominação existentes.

Até aqui foram demonstradas as instâncias de análise das relações de trabalho. Porém, tratando-se de evoluções dessas relações, Melo (1992, p. 163) defende que a compreensão desse processo está na análise do fluxo e do refluxo das relações de trabalho e das ações dos atores sociais no processo de regulação do conflito. Nesse sentido, é importante compreender o conflito, que é inerente às relações entre esses atores. Melo (1992, p. 162) identifica nas relações de trabalho dois postulados: 1) que o poder é uma característica fundamental e inelutável de todas as relações sociais; e 2) que toda a estrutura social organizada é portadora de conflitos e de regulação desses conflitos.

Conflito é aqui trazido, conforme adotado por Melo (1992), como quaisquer formas de manifestação, mas que, em todos os casos, possuem em sua origem uma não-coincidência de interesses. Assim, a definição prática implica a concepção do conflito designando todas as situações que revelam desacordo, a divergência de interesses ou a oposição de objetivos dos atores sociais na ação coletiva+ (MELO, 1992, p. 164).

Muitos autores tratam dos conflitos e tensões como sinal de situações anormais, disfuncionais, de desorganização, de marginalidade, de desvio, de anomia; entretanto, essa corrente teórica negligencia os atores sociais, suas estratégias, seus projetos e as relações sociais de produção (MELO, 1992).

Melo se refere a Reynaud (1992) em uma interessante análise, a de que as relações sociais são constituídas de pluralidade e oposição, do compromisso simbolizado e de uma dispersão de interesses, preferências, valores, formando um conjunto, nem coerente, nem contínuo das regulações conjuntas e pontuais pelos atores sociais. Nesse sentido, o conflito não se opõe à integração social, eles se desenvolvem paralelamente, considerando dois aspectos: um de contribuir com a integração dos sistemas sociais e o outro de provocar mudanças+ (MELO, 1992, p. 163).

Conforme Melo (1992), em um processo de regulação de conflitos estão os seguintes objetivos: 1) o controle de conflitos, para ocultá-los, prevê-los (considerando-os prováveis) e preveni-los; 2) a regulamentação, através da institucionalização; e 3) as mudanças das estruturas e das relações de poder.

Melo, em uma pesquisa (1992) sobre a participação como meio não institucionalizado de regulação de conflitos, faz três observações importantes: A primeira delas é que o conflito ocorre em ações que passam por fases diferentes, com certa continuidade evolutiva, mas que retornam circularmente ao estado inicial de desacordo ou divergência, conforme abaixo:

- fase a: desacordo ou divergência de interesses;
- fase b: sentimento de insatisfação, mal-estar social;
- fase c: reconhecimento da situação de insatisfação e organização da ação/reação;
- fase d: manifestação explícita/proposição;
- fase e: regulação institucionalizada;

- fase f: retorno a um estado de desacordo ou divergência de interesse (MELO, 1992, p. 177)

Isso demonstra que a regulação dos conflitos é um processo contínuo. Além disso, o conflito pode desaparecer pela ação dos atores para tratá-lo ou dissimulá-lo.

Outra observação da autora refere-se às significações dadas à participação por Gérald Fortin, e que demonstram as diferentes formas de participação:

Uma primeira significação é aquela de participação ativista, definida em termos de presença em associações, cargos ocupados, reuniões às quais se assiste, número de intervenções verbais etc. existe mesmo uma redução da participação, considerando-a efetiva, desde que todos os membros de um grupo tenham possibilidade de expressão verbal. Uma segunda significação é aquela participação integrativa. Nesse caso, a participação passa a ser sinônimo de conformismo às normas e valores propostos por um grupo que detém o poder, transformando-se numa participação passiva e não crítica. A terceira significação da participação aproxima-se da manipulação e da mobilização ideológica. Nessa situação, os indivíduos aderem voluntariamente a objetivos que são propostos por elementos de poderosa autoridade. A adesão pode conduzir a uma ação, no entanto, o que esse tipo de participação distribui não é poder, mas o sentimento de estar engajado em uma obra ou ação entusiasmante. Enfim, a quarta significação implica a divisão de poder entre todos os grupos e a possibilidade concreta de todos influenciarem a decisão coletiva sobre os objetivos sociais. É neste nível que se pode localizar o sentido real da participação (MELO, 1992, p. 178-179).

As formas de participação podem ser relevantes nas análises de participação de atores com objetivos simultaneamente congruentes e divergentes, como ocorre dentro da rede de produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho.

O último apontamento de Melo (1992) refere-se à questão de poder. A participação efetiva deve permitir aos atores sociais imporem-se uns aos outros como parceiros de negociação nas relações de trabalho. Assim:

[õ] num sistema de regulação de conflitos caracterizado por processos que procuram controlá-lo e reduzi-lo, tendo a sua disposição um contexto jurídico que desencoraja a expressão coletiva dos trabalhadores e um fraco sistema de representação sindical, além dos modelos culturais dominantes, a participação entra

muito mais como meio de controlar e manter a distribuição do poder nas relações de trabalho do que para distribuí-lo (MELO, 1992, p. 179).

Tratando-se dos contextos em que ocorrem as relações de trabalho, Galvão (2002) colabora com a análise de que o meio é formado por três subsistemas, apropriadamente trazidos por serem notáveis no campo da saúde e segurança do trabalho. São eles: 1) Tecnologia . o contexto tecnológico e sua influência sobre as condições de trabalho e a vida no trabalho; 2) Economia . as restrições econômicas e financeiras que incidem sobre os atores; e 3) Política . o contexto político, ou seja, a distribuição de poder e as relações de poder na sociedade.

Galvão (2002) enfatiza que os atores possuem papel ativo no sistema, e negligenciar as possibilidades de transformação do sistema seria um erro ao analisar as relações de trabalho. A estabilidade do poder atrela-se à ideologia, a qual articula os atores que agem em diferentes contextos e permite o reconhecimento dos demais como interlocutores legítimos a partir de ideias e valores comuns (GALVÃO, 2002).

Em estudos da área de saúde e segurança, a participação de diferentes atores foi analisada por diversas perspectivas, conforme os parágrafos abaixo:

A perspectiva da transformação foi considerada nos estudos na área da saúde e segurança do trabalho, em estudo realizado por Lima (2009). O autor defende que somente da contradição de interesses e posições sociais podem surgir as forças capazes de promover mudanças sociais, pois, ainda que os antagonismos de classe não sejam superados, as ações coordenadas podem transformar as práticas dos diversos agentes e instituições sociais.

Lima (2009) propõe que ações onde estão presentes os diversos grupos e classes sociais, devem priorizar objetivos negociados, definidos a partir de um compromisso mínimo, que não pode ser confundido com ~~o~~ consenso. Para o autor o consenso é inalcançável em questões sociais, sobretudo entre trabalhadores e empresários. Em seu estudo de caso, as ações de um grupo formado pelos diferentes atores sociais, que deveriam voltar-se à saúde e segurança do trabalho na construção civil, acabaram cedendo espaço para conflitos envolvendo denúncias

e discussões sobre responsabilidades. O autor justifica esse conflito, principalmente, pela inexistência de uma negociação social.

O autor percebe as discordâncias como benéficas, mas percebe que o laboratório social+ criado pelos diversos atores pode levar a estratégias bastante dissonantes entre as instituições. Para ele, as ações coordenadas entre os diferentes atores não pode ser limitada a uma simples agregação de conhecimentos e práticas, pois é necessário que os atores se transformem ao se confrontarem com a perspectiva do outro, ambos mediados pela necessidade de transformação efetiva das condições de trabalho. Entretanto, um dos riscos das ações com diferentes atores é que a lacuna existente de uma organização social voltada para a prática de transformação social das condições de trabalho pode ser ocupada pelos objetivos específicos de cada ator, ou seja, os atores utilizar-se-iam dessas relações como espaço instrumental de seus objetivos particulares, reproduzindo conflitos e litígios sociais em escala menor (LIMA, 2009).

Lima (2009) conclui defendendo que em termos práticos, até onde a transformação pode ir deixa de ser algo explicável pelos quadros de referência institucionais (tomados isoladamente), e passa a ser determinado pelo processo social.

Santos, L. A. S. (1991) também contribui para a compreensão das diferentes perspectivas entre os atores, pois, em seu estudo sobre o discurso da Fundacentro em relação ao acidente de trabalho, ela traz a historicidade dos atores para compreender a atribuição de responsabilidade ao trabalhador em cerca de 80% dos acidentes de trabalho.

Assim, exemplifica-se um conflito típico entre as partes, envolvendo a legislação elaborada pelo Estado, conjuntamente com as duas partes. A legislação trata da responsabilização do empregador ou do trabalhador, dadas as causas: 1) ato inseguro, praticado pelo homem, em geral consciente do que está fazendo, que está contra as normas de segurança. São exemplos de atos inseguros: subir em telhado sem cinto de segurança contra quedas, ligar tomadas de aparelhos elétricos com as mãos molhadas e dirigir a altas velocidades. 2) Condição Insegura, que é condição do ambiente de trabalho que oferece perigo e ou risco ao trabalhador. São exemplos de condições inseguras: instalação elétrica com fios desencapados,

máquinas em estado precário de manutenção, andaime de obras de construção civil feitos com materiais inadequados.

A autora ressalta que uma abordagem das relações saúde-trabalho não pode excluir o exame do contexto social em que essas se problematizam, pois o acidente de trabalho aparece como categoria no âmbito da lógica mercantil da venda da força de trabalho, relacionando-se historicamente tanto às necessidades da reprodução da força de trabalho para o capital quanto aos conflitos derivados entre capital e o trabalho.

Ela verifica que no período pós-64 se estendeu a cobertura previdenciária e muito também se avançou na legislação. Porém, foram também impostas inúmeras restrições à definição da doença do trabalho e consequente redução das indenizações. Momento esse em que é introduzido o ônus do acidente do trabalho para toda a sociedade.

A intenção divulgada para a criação da Fundacentro foi a formação de profissionais e a realização de pesquisas como forma de suprir a necessidade de medidas preventivas. Entretanto, a riqueza do seu estudo está centrada justamente na reflexão sobre o sentido do discurso preventivista oficial. Essa política pretendia intensificar o controle do acidente de trabalho, veiculado à necessidade de formação de uma força de trabalho adequada ao modelo de desenvolvimento capitalista implementado pelo Estado pós-64, utilizando o viés acidentário como modalidade que permite justificar e reforçar o conjunto de controles sociais e políticos que visam submeter o trabalhador à ordem dominante.

Santos, L. A. S. (1991) defende a importância de admitir que os problemas de acidentes do trabalho não podem ser sanados apenas por conhecimentos específicos, pois são de ordem política e social. Nos discursos da Fundacentro utilizados pela pesquisadora, pressupõe-se uma relação não conflitiva entre trabalhadores e empregadores, ressaltando uma visão estritamente técnica das condições de trabalho. Essa visão considera que os problemas possam ser tratados através de acordos consensuais, e a neutralidade científica presta-se a legitimar o interesse demonstrado pelo estado para resolver o problema acidentário. Além disso, as ações de educação são voltadas para a formação do trabalhador para o capital.

Nesse sentido a autora sugere a existência da negação da participação política do trabalhador não apenas no campo do trabalho, mas também da negação da competência deste para influir no conjunto mais abrangente das decisões sociais e políticas que o afetam na condição de cidadão+(SANTOS, L. A. S., 1991, p.182).

Minayo-Gomes e Thedim-Costa (1997) compartilham a percepção de um campo repleto de conflitos no que se refere à saúde do trabalhador. Para eles, há uma desintegração entre os atores sociais envolvidos, que levam a ações fragmentadas, desarticuladas e superpostas de instituições que possuem responsabilidades direta ou indireta na área e, ainda essas ações são permeadas por conflitos de concepções e práticas, assim como de interpretação sobre competências jurídico-institucionais. Por isso, para os autores o compromisso com a mudança do quadro de saúde do trabalhador é o elemento mais fundamental. Para tanto, é necessário o agir político, jurídico e técnico, bem como o posicionamento ético, obrigando a definições claras no percurso que objetiva uma mudança, além do enfrentamento de conturbações.

Minayo-Gomes e Thedim-Costa (1997) esclarecem que o percurso da mudança é próprio dos movimentos sociais, marcados pelas ações de resistência, conquistas e limitações nas lutas coletivas por melhores condições de vida e de trabalho; pelo respeito/desrespeito das empresas à legislação existente, que ainda é muitas vezes questionada pelos diversos atores, e pela omissão do Estado na definição e implementação de políticas nesse campo, bem como sua precária intervenção no mundo do trabalho. Os autores propõem a contextualização conjuntural, caracterizado pela confluência de movimentos sociais e políticos, de onde emergem novos projetos de sociedade e novas estratégias de ação que influenciam e são influenciados pela produção intelectual (MINAYO-GOMES E THEDIM-COSTA, 1997).

Assim, neste campo estão presentes, de forma latente ou explícita, as contradições que marcam as relações entre capital e trabalho e que permeiam as concepções, relações de força, monopólios, estratégias e práticas dos profissionais com atribuições e compromissos diferenciados na área+ (MINAYO-GOMES E THEDIM-COSTA, 1997, p. 25). Para os autores, o campo da saúde do trabalhador, enquanto campo de conhecimento, deve ser tratado:

[õ] como campo de práxis, de produção de conhecimentos orientados para uma ação/intervenção transformadora, a Saúde do Trabalhador defronta-se continuamente com questões emergentes, que impelem à definição de novos objetos de estudo, contemplando demandas explícitas ou implícitas dos trabalhadores. É, portanto, uma área em permanente construção, configurada numa trama de relações que reflete . na dinâmica própria dos diversos atores sociais e das lógicas que direcionam sua ação . consciências e vontades individuais e coletivas. (MINAYO-GOMES E THEDIM-COSTA, 1997, p.26).

Todas essas questões são importantes de serem levadas em consideração ao se analisar a rede social envolvida na saúde e segurança do trabalho e igualmente, para a produção e difusão de conhecimentos na área.

Finalizando, abordou-se na categoria de análise %Saúde e Segurança do Trabalho+ os principais conceitos e elementos utilizados nessa pesquisa, sintetizados em subcategorias conforme no quadro abaixo:

Saúde e Segurança do Trabalho Subcategorias abordadas no referencial teórico	Definição Constitutiva
Saúde (OMS, 2012)	Estado completo de bem-estar físico, social e mental, não se referindo apenas à ausência de doenças ou enfermidades.
Segurança (HOUAISS e VILLAR, 2009)	Um estado, qualidade ou condição de quem ou do que está livre de perigos, incertezas, assegurado de danos e riscos eventuais.
Produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho (FUNDACENTRO, 2011)	Ações de produção de conhecimento técnico ou científico visando minimizar os acidentes de trabalho, doenças ocupacionais, assim como proteger a integridade e a capacidade de trabalho do trabalhador; e disseminação destes à sociedade.
Tripartismo (OIT, 2011)	Diálogo social tripartido, em que estão representados o Governo, os trabalhadores e empregadores, em igualdade e com total independência.
Relações de Trabalho (FISCHER, 1992)	Relacionamento que se verifica entre os

	agentes sociais que ocupam papéis opostos e complementares no processo de produção econômica.
Conflito (MELO, 1992)	Situações que revelam desacordo, a divergência de interesses ou a oposição de objetivos dos atores sociais na ação coletiva.

QUADRO 1: Subcategorias de Saúde e Segurança do Trabalho

FONTE: Elaborado pela Autora

A seguir, são trazidos estudiosos que discutem como uma rede de atores pode atuar, estando imersos socialmente.

4.2. REDES SOCIAIS

4.2.1. Imersão Social

As ações organizacionais de produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho podem ser identificadas como ações sociais economicamente orientadas. Isso porque os atores, ao cooperarem de forma a produzir e difundir conhecimento, estão ligados a uma ação econômica, voltada para obtenção de certas utilidades. Entretanto, é necessário conhecer as relações sociais nas quais esse processo está imerso. Esse é o campo da Sociologia Econômica (SE), que nega que os atores sociais atuem apenas em uma ação utilitária, pois sofrem influências da estrutura das relações sociais, do contexto social vigente e dos processos históricos que definiram a organização dessa produção e difusão.

Assim propõe Mark Granovetter (1985) ao adotar essa perspectiva, considerada como marco inicial da Nova Sociologia Econômica. Em suas críticas à Teoria de Custos de Transação de Williamson, que defende que as organizações procuram minimizar os custos envolvidos nas trocas de recursos com o meio ambiente e com outras organizações, objetivando ganhos de tempo e recursos, Granovetter (2005) identifica que o comportamento econômico do agente como auto-interessado é influenciado pela rede social em que está imerso. Granovetter procura compreender a atividade econômica em uma estrutura social mais ampla.

Para entender melhor o seu argumento deve-se entender a ação econômica como uma ação social, que, conforme Weber (2004), está orientada à conduta de outros. Além disso, na ação social podem ser observadas regularidades de fato, isto é, o curso de uma ação repete-se sempre com o mesmo agente ou, às vezes, simultaneamente, entre muitos agentes. Essas ações produzem relações sociais que, segundo Weber (2004, p.16), é *um* comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência+. Ou seja, relação social é uma relação *comunitária*+, em que a conduta de vários indivíduos é reciprocamente orientada e dotada de sentido partilhado por todos em determinada sociedade.

A partir disso, deve-se compreender dois aspectos da imersão social. O primeiro aspecto é o que ele chama de imersão social relacional, que possui como características a relação diádica entre os atores, como eles se relacionam. Granovetter (1992) argumenta que o aspecto relacional tem um efeito direto na ação econômica, ao demonstrar a influência do tipo do relacionamento na ação individual. O segundo aspecto é o aspecto estrutural e refere-se às características da rede de relacionamentos como um todo (GRANOVETTER, 1992). O aspecto estrutural tem um efeito mais sutil, tênue e de forma não tão direta, segundo o autor. Como exemplo, ele cita que o tipo de informação disponível para a tomada de decisão dos executivos nas organizações depende da estrutura geral da rede, o que afeta indiretamente a ação econômica (GRANOVETTER, 1992).

Assim, Granovetter trabalha com a questão do *embeddedness*⁸, traduzido nesse trabalho como *imersão social*, defendendo que o comportamento das

⁸ O conceito de *embeddedness* utilizado por Granovetter foi originalmente citado na obra “*A grande transformação*”, do economista polonês Karl Polanyi, publicada em 1944.

organizações é afetado pelas relações sociais. O conceito de imersão social, no que se refere ao comportamento das organizações, pode ser entendido como a imersão da atividade econômica e organizacional dos agentes num contexto mais amplo de relações sociais (GRANOVETTER, 2005).

Granovetter defende como um princípio a consideração da imersão social quando se deseja analisar o efeito das estruturas sociais para os resultados econômicos, dada a imbricação entre a ação econômica e a não-econômica (GRANOVETTER, 2005).

O autor, ao sustentar que o comportamento organizacional está imerso em processos e relações sociais, argumenta que isso ocorre de tal forma que tratá-los como aspectos independentes levaria a sérias limitações na apreensão da dinâmica das atividades organizacionais (GRANOVETTER, 1985). Assim a imersão social se estabelece entre duas abordagens: a subsocializada, sendo aquela em que o contexto social é considerado residual, e a sobresocializada, que enfatiza demasiadamente o impacto da cultura sobre a ação, restringindo a capacidade do ator.

A noção de que as organizações estejam imersas em redes proporciona uma perspectiva que modifica o foco da análise para as relações entre indivíduos ou entre organizações, conforme Powell & Smith-Doerr (1994). Essa noção é essencial para se compreender a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho. Nohria (1992, p.3) destaca que a ideia de rede não é nova e que esta já vinha sendo utilizada na Teoria Organizacional desde princípios do séc. XX. Existe enorme diversidade de disciplinas, bases teóricas e níveis de análise para a utilização do termo, dado seu caráter multidisciplinar. Mas Nohria (1992) defende que sua conceituação depende do contexto ao qual ele é empregado.

Segundo Powell e Smith-Doerr (1994), muitos estudiosos vêm há bastante tempo se preocupando em compreender como se estabelecem os vínculos sociais e como a trama e dinamismos destas relações interagem sobre o cotidiano das relações econômicas e sociais. Os autores defendem duas principais perspectivas nos estudos de redes sociais, a perspectiva da governança e a perspectiva analítica. A primeira se refere às redes como sendo uma espécie de lógica organizacional ou uma forma de governar as relações entre os atores econômicos, realizado através de arranjos. A segunda é baseada na sociologia e nas teorias organizacionais, e

emprega as redes como ferramenta analítica para o entendimento das relações existentes em uma rede.

Apesar de serem perspectivas que se complementam (POWELL e SMITH-DOERR, 1994), esse estudo adota apenas a rede como perspectiva de análise, permitindo que se compreenda a estrutura da rede a partir das relações sociais entre atores como tipo de laço (GRANOVETTER, 1973), conteúdo do laço e qualidade dos relacionamentos (UZZI, 1997), posição dos atores e arquitetura da rede (BURT, 1992; POWELL e SMITH-DOERR, 1994), bem como a evolução da estrutura de relações (NOHRIA, 1992) para a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho. Por isso, embora os estudos de redes que tratam da estrutura das relações permitam compreender como os atores estão relacionados e em que medida trocam informações, é fundamental, neste caso, relacionar como a produção e difusão de conhecimentos é influenciada e como influencia essa rede.

O que importa nesse trabalho é a dinamicidade, a evolução da rede, apesar de a estrutura da rede remeter às questões estáticas. Além de gerarem oportunidades, Nohria (1992) lembra que as redes restringem ações, pois são por estas montadas, e sugere que a análise das organizações deve levar em conta tais características de rede. Para ele, redes são processos, estrutura, em constante processo de mudança (NOHRIA, 1992). Também é preciso compreender como os laços são criados, como e porque são mantidos, que recursos fluem, e em que circunstâncias se utilizam um determinado tipo de laço (POWELL e SMITH-DOERR, 1994). Nessa intenção de compreender a evolução dos processos de produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança, é necessário conhecer as evidências empíricas a partir de conceitos, conforme segue a partir desse momento.

4.2.2. Os Aspectos Relacionais e Estruturais das Redes Sociais e suas Influências

Granovetter (1973) conceitua laço como a relação entre os nós (considerados aqui como os atores da rede) e trata da força dos laços, como fortes ou fracos. A intensidade dos laços e das interações pode ser medida por meio da intimidade, confiança, tempo de relacionamento e favores entre os atores, como intensidade emocional e a reciprocidade. Conforme o autor, **laços fortes** podem ocorrer na relação com um amigo íntimo (normalmente ocorre entre similares), pois é uma relação próxima e freqüente, e conecta a pessoas que o indivíduo já se relaciona. Por isso, estão fortemente presentes a confiança e o comprometimento, entretanto, nos laços fortes ocorre a redundância, impossibilitando novas trocas de informações.

Já por **laços fracos** o autor explica que são relacionamentos não tão íntimos e próximos, havendo menos interação, mas que circulam em diferentes meios. O autor destaca os laços fracos justamente por esse motivo, pois estabelece comunicação entre redes de laços fortes. Assim, os laços fracos são considerados pontes entre dois grupos, ampliando as fontes de informação e conhecimento.

Granovetter (2005) também defende a análise dos laços fracos para os resultados econômicos de uma rede. A informação nova flui mais facilmente por laços fracos do que por laços fortes, visto que amigos mais próximos tendem a compartilhar informações redundantes, enquanto amigos mais distantes, por se relacionarem com pessoas diferentes, têm acesso e compartilham informação diferente. Uma implicação no nível macro da força dos laços fracos é que novas informações e ideias no campo científico se difundiriam mais eficientemente em grandes estruturas de redes sociais através desses laços (GRANOVETTER, 1973).

Além dos laços, as redes também são analisadas segundo a **posição** dos atores, ou seja, a localização dos atores na estrutura da rede. Burt (1992) defende que a posição ocupada dentro de uma rede influencia diretamente nos níveis de benefícios esperados, pois quanto melhor o posicionamento na rede maior serão os benefícios. Powell e Smith-Doerr (1994) também sustentam que o posicionamento na rede é crucial para se ter acesso a informações relevantes e novas

oportunidades. Uma ressalva é feita por Nohria (1992), que ressalta que as ações podem ser explicáveis pela posição dos atores nas redes, no entanto, salienta que as posições na rede não são imutáveis, mas são constantemente construídas socialmente, como resultado da ação dos atores.

Burt (1992) contribui para a análise da relação entre estrutura da rede e ação econômica com o conceito de **buracos estruturais**, como sendo o relacionamento entre dois atores não redundantes. O autor explica que dentro das redes existem atores desconectados, caracterizando o que ele chama de buracos estruturais. Para ele, há uma maior probabilidade de se obter vantagens os atores que possuem redes densas e que estão ligados as outras redes mais distantes, com vários contatos não-redundantes. É importante ressaltar em seu trabalho que ele enfatiza que não apenas o volume, mas também a diversidade melhora a qualidade dos benefícios. Buracos estruturais podem ser aproveitados para se relacionar com novos atores, obter maior informação e controle, além de favorecer acesso a novas oportunidades por meio das pontes. Burt (1992) explica que as organizações não são instituições independentes que concorrem entre si, pois elas se encontram imersas em redes de relacionamentos sociais, profissionais e de trocas com os demais atores no ambiente organizacional. Em estudo sobre o efeito das estruturas sociais nos resultados econômicos, Granovetter (2005) destacou como um princípio a análise dos buracos estruturais, pois neste caso, como defende Burt, é fundamental a ligação de diferentes partes das redes. Aqueles que fazem a ligação entre diferentes partes das redes, nos buracos estruturais, possuem uma vantagem estratégica sobre os demais atores.

Assim, Burt (1992) defende que a ruptura das próprias fronteiras da rede é fundamental para a construção e ampliação de ligações com outros semelhantes e assim ampliar o alcance de suas ações. A inexistência de contatos entre dois grupos em uma rede não significa que as pessoas de cada grupo sejam inconscientes umas das outras. Para Burt (1992), significa que esses grupos estão focalizados em suas atividades e pouco atentos às atividades dos demais grupos. O buraco estrutural indica que os grupos circulam em diferentes fluxos de informação. Para Burt (1992) contatos redundantes levam às mesmas pessoas e, portanto, às mesmas informações.

A redundância pode ocorrer por **coesão** ou por **equivalência** estrutural. A coesão refere-se à conexão direta, e os atores são ligados por um forte relacionamento, através de laços fortes, e a equivalência estrutural à conexão indireta, conforme quadro abaixo:

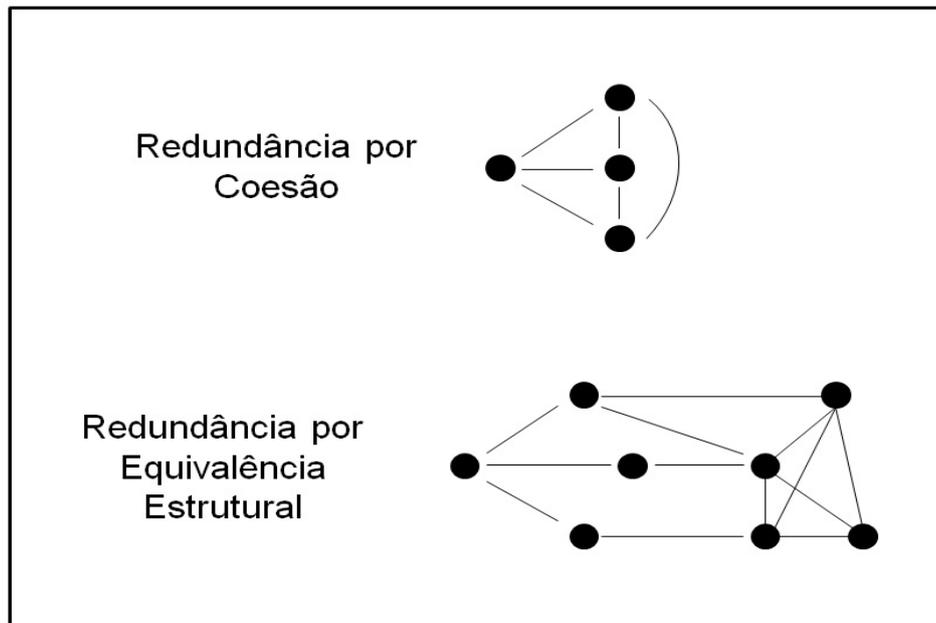


FIGURA 1: Indicadores estruturais de redundância.

FONTE: Adaptado de Baldi (2004, p. 48).

Burt também utiliza esses conceitos para explicar semelhanças nas atitudes e comportamentos dos atores. O surgimento de atores discutindo opiniões em relações sociais com laços fortes aponta semelhanças por coesão, enquanto semelhanças por equivalência são demonstradas pelo surgimento deles jogando com regras similares, por serem levados às mesmas experiências e oportunidades, com respeito uns pelos outros e em direção a uma opinião compartilhada pelos atores.

Outros conceitos interessantes são trazidos por Burt para se analisar a posição em uma rede, como a **evidência**, determinada pelo grau em que atores são procurados na rede, passando a ser objeto de relações de outros (NOHRIA, 1992). Essa posição induz outros atores a agirem de acordo com seus interesses.

Alinhado às vantagens de posição na extensão da rede, o conceito de **alcance** refere-se ao tamanho ou à soma das relações de um ator, determinando o

grau de acesso a recursos (NOHRIA, 1992), e está vinculado a uma ideia de extensão.

Além disso, redes mais esparsas (pouco coesas) também possuem uma relação positiva para o desempenho (POWELL e SMITH-DOER, 1994). Entretanto, esses atores estão dispostos de forma desorganizada, e, sendo todos livres para perseguir seus próprios interesses na extensão da rede, também se torna importante o conceito de **intermediação**, ou seja, a capacidade de conectar com outros atores dispostos de forma desorganizada, proporcionando controle na rede. Os atores que estão entre dois grupos de atores possuem vantagens por serem percebidos como o menor caminho entre esses dois grupos.

Burt (2005) também adapta o termo *tertius gaudens*, traduzido neste trabalho por *terceira parte beneficiada*, originalmente refere-se a uma parte que se beneficia do conflito entre outros, mas para Burt é utilizado para se referir a um ator que se beneficia das ligações entre outros atores obtendo controle. Para Obstfeld (2005), o benefício de um terceiro pode estar vinculado justamente à união que ele faz entre os atores. O autor chama de *tertius iungens*, traduzido como *terceiro que une*, a estratégia usada por atores de ligar atores desconectados e para facilitar a coordenação de novas ligações entre eles. Nesse caso, a rede toda se beneficia, e não só quem realizou a ligação entre os componentes, verifica que terceiros que uniram atores, além de adquirirem a confiança dos demais, ainda estavam mais propensos à abertura de canais de informação e criação de oportunidades para troca de conhecimento, inovação e outros determinantes de vantagem competitiva.

Pode-se perceber a importância dos aspectos estruturais para a dinâmica da rede. Para Burt (1992) muitos são os fatores que estão relacionados ao êxito dos atores na rede, ele destaca que estaria relacionado a aspectos de centralidade, confinamento, densidade, extensão da rede, a presença de buracos estruturais com redes mais distantes e laços não-redundantes.

Quanto à **centralidade**, refere-se à posição de centralidade de um ator em relação aos demais atores, medida pela extensão através da qual um ator é conectado a vários outros dentro do sistema e à extensão que esses outros atores estão conectados em torno de vários outros (POWELL E SMITH-DOERR, 1994). Assim, quanto mais central a posição de um ator, mais poder e influência terá dentro

da rede, indicando que as chances de sucesso em uma posição central tornam-se consideravelmente maiores. Wasserman e Faust (1994) ampliam a discussão sobre centralidade, apresentam quatro categorias de centralidade: o primeiro refere-se ao grau de centralidade, sendo o maior grau medido pelo maior número de laços, e, portanto, mais central se torna. O segundo refere-se à centralidade por proximidade, em que a centralidade é medida através da proximidade com os demais atores, pois a rapidez e produtividade nas relações favorece a centralidade. Também tratam da centralidade por intermediação, que favorece o controle nas relações entre os atores através da intermediação entre os atores. Por último, os autores apresentam a centralidade de informação, que se refere à informação contida em todos os caminhos que se originam de um ator específico.

Outro conceito apresentado por Powell e Smith-Doerr (1994) refere-se ao nível de **autonomia** dos atores dentro da rede, que seria a habilidade para realizar ações sem depender de outros atores ou sem sua restrição (POWELL E SMITH-DOERR, 1994), e por isso estaria relacionado à centralidade. Já para Burt (1992), autonomia não se refere tanto à centralidade, mas ao conjunto de benefícios de informação e controle. Por isso ele se baseia na arquitetura da rede, referindo-se à autonomia estrutural, que é a extensão na qual uma rede é rica em buracos estruturais, gerando oportunidades empreendedoras e benefícios de informação e controle. Em síntese, o ator que dispuser de maior autonomia na rede é o que será capaz de capitalizar informações e controlar benefícios tidos pela presença de figuras que oferecerão melhores oportunidades.

Granovetter (1985) pressupõe que quanto mais contatos mútuos diádicos estão conectados uns com os outros, revelando o grau de **densidade** da rede, mais informações eficientes se possuem sobre o que os membros dos pares estão fazendo. Consequentemente, tem-se uma melhor habilidade para moldar aquele comportamento. Granovetter propõe, dessa forma, uma vinculação entre coesão e densidade. Para ele, uma rede formada por grupos coesos é uma rede com alta densidade, que dissemina informações relevantes e gera estruturas normativas e culturais, as quais têm efeito sobre o comportamento (GRANOVETTER, 1985). Por isso, sobre normas e densidade da rede, Granovetter (2005) defende que normas geram estruturas normativas que têm efeito sobre o comportamento e são mais facilmente aplicadas às redes sociais densas. Idéias compartilhadas e normas de

conduta são mais facilmente impostas e levadas a fio quando a densidade da rede é maior. O fato de uma rede ser mais densa, leva à concentração de caminhos em que uma informação, idéia ou influência transita entre os membros da rede. Isso seria facilitado, ou não, dependendo do grau de densidade. Assim, quanto maior a densidade, mais provavelmente uma idéia ou comportamento será encontrado repetidamente na rede, ocasionando que os desvios sociais de condutas sejam provavelmente punidos (GRANOVETTER, 2005).

Liu, Madhavan e Sudharshan (2005) defendem a relação da densidade com a comunicação, em que maior densidade provoca maior probabilidade de os atores estarem expostos à notícia e influência. Os autores também relacionam a densidade com o acesso à informação, onde os componentes na rede densa teriam acesso à mesma informação transformando-a em conhecimento dominante. Finalizando, relacionam a densidade com a socialização, pois maior densidade pode acarretar pressões comportamentais, o que provocaria a difusão da inovação e possível homogeneização dos atores.

Brian Uzzi (1997) também demonstra que as estruturas dos laços influenciam as ações econômicas entre os atores, entretanto adota a imersão social para formular conceituações que, mediante adequação, são frutíferas para esse trabalho. Para o autor o grau de imersão social é mensurado por meio de três indicadores do conteúdo da relação: (1) confiança entre os dois atores; (2) solução conjunta de problemas; e (3) quantidade de informação detalhada trocada na relação. As relações podem variar de mais imersas, aquelas que possuem maior quantidade desses três componentes, até menos imersas, ou relações de mercado, aquelas que possuem menor quantidade desses componentes. Quanto à confiança, melhor detalhada a seguir, é importante para tornar o processo de tomada de decisões mais rápido, através da economia nos recursos cognitivos, no tempo e na atenção despendida. Laços imersos resultam em arranjos para solução de problemas conjuntos que preparam os atores para resolver problemas em tempo real. Assim também, a transferência de informação nas relações imersas são mais proprietárias e tácitas do que as relações comuns do mercado (UZZI, 1997).

Para defender seus argumentos, Uzzi (1997) necessitou definir dois tipos de laços:

O tipo *arms length*, comumente traduzido na literatura por **laços de mercado**, são as relações comuns do mercado e as relações coletivas entre os parceiros, que para o autor é caracterizado pela falta de reciprocidade entre os diversos parceiros, que buscam a realização de trocas visando apenas fatores econômicos. O autor faz a ressalva que, mesmo nas relações caracterizadas como laços de mercado, sempre haverá relações sociais entre os atores, pois a própria ação econômica pressupõe uma influência social.

O outro tipo tratado por Uzzi (1997) são os laços *embeddedness*, tratados nessa pesquisa como **laços imersos**, onde se trabalha a confiança como meio de governança, esse tipo de laço busca uma relação mais estreita e de longo prazo, onde o interesse vai além dos negócios. Apesar de não ser tratada aqui a questão da governança, esses conceitos são interessantes, pois para Uzzi (1996), mesmo sendo laços *de mercado* a maioria dos relacionamentos inter-firmas, eles são menos significantes que os laços imersos, porque trocas críticas em termos de sucesso de negócio e volume ocorrem com laços imersos.

Para Uzzi (1997) a **confiança** entre os dois componentes surge na crença de que o outro não agirá de acordo com seus próprios interesses e às expensas do outro. A própria estrutura da rede atua como facilitador para o desenvolvimento de confiança. Relações próximas permitem o estabelecimento de relações de confiança, de troca de informações detalhadas e resolução conjunta de problemas, aumentando o potencial para troca de informações. Nas condições em que há reciprocidade, uma organização entra em uma rede esperando obter vantagens para si, e as demais precisam estar preparadas para um possível comportamento oportunista.

Para Granovetter (1985) a confiança é atribuída àqueles com os quais se teve acordos no passado que conferem fundamentos para serem mantidos (POWELL E SMITH-DOERR, 1994). Dessa forma, a confiança é vinculada às expectativas definidas sobre o comportamento dos outros na relação entre os atores, se os contatos antecedentes de uma organização fornecem informações sobre a postura do parceiro ou a forma como agiu em situações anteriores, isso serve como base para o estabelecimento de uma futura relação com essa organização. Burt (1992) também defende que a escolha de um contato de parceria na rede é definida de acordo com a confiança. Assim, para o autor a confiança na informação passada por

seu parceiro seria fundamental para o sucesso e continuidade da parceria entre os atores.

Sobre a imersão social, Uzzi (1997) entende que ela proporciona economias de tempo, arranjos integrativos e adaptação complexa, promovendo efeitos positivos no desempenho econômico. Sobre economia de tempo ele sustenta que laços imersos possibilitam um maior grau de confiança, fazendo com que os parceiros não percam tempo preocupando-se com comportamentos oportunistas. As informações detalhadas difundidas através de laços imersos facilitariam a tomada de decisão por serem feitas de forma mais rápida e com maior credibilidade, além de reduzir os custos dos contratos. Quanto aos arranjos integrativos, Uzzi (1997) defende que quanto maior o nível de imersão na rede, maior a probabilidade de prosperidade. O autor explica que a vantagem competitiva depende de se alcançar resultados positivos na coordenação dos problemas, estes por sua vez, são intensificados com níveis altos de imersão na rede. Com relação à adaptação complexa, Uzzi (1997) sustenta que a imersão social colabora para que os atores identifiquem e executem soluções coordenadas frente aos problemas organizacionais, pois dada a imersão, mantêm-se atualizados, aumentando a sua capacidade para adaptação às trocas de mercado.

Uzzi (1997) sustenta que o grau em que a imersão facilita a ação econômica depende da qualidade dos laços interfirma, da posição e da arquitetura da rede, alertando que uma rede altamente imersa pode gerar uma diminuição da performance econômica, por trazer maior vulnerabilidade aos fatores exógenos ou isolamento de informações relevantes que se encontram fora da rede. Por isso, para Uzzi, a imersão social dos atores só proporciona efeitos positivos até o limite em que a imersão passa a gerar isolamento da rede, inviabilizando seu desempenho. Por isso, Uzzi chama de **paradoxo da imersão social**. O autor destaca três condições para essa preocupação. A primeira é que a saída de uma organização central na rede pode causar um grande efeito negativo, levando até mesmo sua inviabilidade. A segunda aborda os arranjos institucionalizados que racionalizam o mercado, já que nesse sentido, estas mudanças poderiam causar a ruptura de laços imersos podendo ocorrer instabilidade na rede. E o terceiro efeito é decorrente da alta imersão, isto é, quando todos os vínculos entre as organizações na rede estão baseados em laços imersos. Caso os aspectos sociais dominarem aqueles que são

econômicos, a efetividade da ação econômica pode decrescer. Esta característica pode diminuir o fluxo de novas informações, porque a conexão com organizações que não pertencem à rede é limitada, bem como, a potencialidade de acessar ideias inovativas.

Granovetter (2005) destaca que as estruturas sociais influenciam os resultados econômicos por três razões principais: a) as redes sociais afetam o fluxo e a qualidade da informação, b) redes sociais são importante fonte de recompensa e punição nas relações econômicas, e c) a confiança emerge dentro das redes sociais, mesmo se houver incentivos contrários. Sociólogos estudam alguns princípios básicos que envolvem as interações na estrutura dos atores sociais, as informações, a habilidade de punir ou recompensar e a confiança. Granovetter (2005) utilizou-se de estudos baseados na perspectiva da imersão social, ou seja, em que as ações econômicas e seus resultados são influenciados pela rede de relações sociais em que os indivíduos e organizações estão inseridos. Ele definiu, não de forma exaustiva, quatro princípios básicos: 1) as normas são melhor compartilhadas em redes densas, e seus desvios mais facilmente punidos; 2) os laços fracos oportunizam acesso a novas informações; 3) a importância dos buracos estruturais; e 4) a interpenetração da ação econômica e não-econômica.

Após apresentar os princípios, distinguiu os impactos das estruturas sociais em quatro tipos de resultados econômicos que ele considerou importantes. Da mesma forma que não definiu de forma exaustiva os princípios básicos, conseqüentemente, os resultados também não se limitariam a esses. Mas para a presente pesquisa são interessantes de serem compartilhados.

Primeiramente, o papel fundamental das redes sociais para o mercado de trabalho. Granovetter (1973) demonstra como os relacionamentos sociais interferem na possibilidade de encontrar uma oportunidade de trabalho. Para ele, o acesso à informação não redundante é fundamental para se encontrar uma oportunidade de trabalho, e esse tipo de informação é transmitida mais facilmente por meio dos laços fracos do que por meio de laços fortes (GRANOVETTER, 1973). Portanto, maior número de laços fracos aumenta a possibilidade de acesso a novas oportunidades de trabalho (GRANOVETTER, 1973). Ele também defende que há uma tendência em utilizar contatos já existentes do que investir em novos, esses contatos pré-existentes criam desigualdades no mercado de trabalho, sem qualquer pessoa ter a

intenção de fazê-lo. Assim, Granovetter (2005) amplia a discussão da influência dos relacionamentos no mercado de trabalho do nível individual para o mercado como um todo. Para ele, se a mobilidade em um mercado de trabalho é baixa, a oportunidade de trabalhar em outra empresa também é baixa, o que, conseqüentemente, dificulta a formação de relacionamentos com novos componentes desse mercado. Por isso, é provável que se mantenha baixa a mobilidade do mercado (GRANOVETTER, 2005). De forma inversa, se a mobilidade é alta, isso possibilita a criação de diversos relacionamentos diferentes e, por isso ocorre a tendência de se perpetuar a alta mobilidade.

O segundo resultado econômico influenciado pelas redes de relacionamento refere-se aos preços. Segundo Granovetter (2005) as pesquisas empíricas que relacionaram preços e redes de relacionamentos comprovam que as forças sociais e econômicas se influenciam mutuamente. Preços tendem a ser menos voláteis em redes que possuem relacionamentos mais duradouros. Além disso, ele verifica a influência social na formação dos preços em cartéis. Para ele, maior densidade dos relacionamentos nas estruturas dos cartéis permite mais facilmente a punição de atores que não seguirem as normas. Quanto ao mercado de ações, quanto maior o grupo que negociava as ações, maior era a volatilidade dos preços, dada a dificuldade na transmissão das informações.

O terceiro resultado econômico foi a influencia da estrutura social sobre a produtividade. Granovetter demonstra a importância do conhecimento tácito, transmitido somente através da interação social. Ele também revela estudos que demonstram que pessoas contratadas através de contatos pessoais são mais produtivas, pois apresentam taxas de abandono do emprego menores e oferecem diferencial em termos de habilidade e qualidade no trabalho. Uzzi (1996) também colabora com resultados que indicam que o tipo de relacionamento com os fornecedores afeta a produtividade e o desempenho das empresas. Dividindo em relacionamentos de mercados, os quais são caracterizados pela impessoalidade dos laços, e relacionamento imersos, nos quais existe confiança e compreensão mútua (UZZI, 1996; GRANOVETTER, 2005), ele defende que a existência de fornecedores se relacionando dessas duas maneiras é que leva ao aumento de produtividade e desempenho. Assim, a ênfase em apenas um tipo de relacionamento seria prejudicial para as organizações.

Segundo o estudo de Granovetter (2005), o último resultado econômico afetado pela estrutura social foi a inovação. O autor defende que os recursos podem estar desconectados, pelo fato de localizarem-se ou circularem em redes separadas, sendo, portanto, fundamental a existência de indivíduos que ocupam os buracos estruturais das redes, criando as pontes essenciais à inovação. O autor também traz exemplos, como o de empresas que utilizaram contatos com religiosos para conseguir expandir um mercado em que não teria sido possível, devido à rejeição de um produto que era visto como um sacrilégio. Outro exemplo é a comparação realizada por Saxenian entre o Vale do Silício, na Califórnia, e a Rota 128, em Massachusetts. As duas regiões competiram durante 40 anos pela hegemonia da indústria de tecnologia de ponta nos EUA. Enquanto o Vale do Silício era formado por empresas em que o relacionamento com universidades e empresas de capital de risco era freqüente, além de a troca de pessoas entre as empresas ser constante, a Rota 128 era formada basicamente por empresas isoladas, que possuíam pouco relacionamento externo e mobilidade no mercado de trabalho baixa. O Vale do Silício venceu a competição por causa da estrutura de relacionamentos constituída na região. Assim, Granovetter demonstra como os relacionamentos sociais podem influenciar na capacidade de inovação em um embate entre lógica econômica e restrição social (GRANOVETTER, 2005).

A seguir são trazidos alguns estudos relacionando os contatos na rede e a sua estrutura com a inovação, produção e difusão de conhecimentos.

4.2.3. Redes Sociais e Inovação, Produção e Difusão de Conhecimentos

Muitos autores têm estudado a influência da estrutura social para produção de conhecimento, adotando-a como um processo socialmente imerso e influenciado pelas relações sociais, sob a perspectiva da imersão social da ação econômica. Mas antes de prosseguir, faz-se necessário esclarecer que a inovação é trazida por

muitos desses autores sob o enfoque Schumpeteriano. Para Schumpeter (1982) a inovação não surge, via de regra, a partir de necessidades, para então o aparato produtivo se modificar sob sua pressão. Para o autor, a inovação surge a partir do produtor, ele que inicia a mudança e os consumidores são ensinados a quererem coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar. Entretanto, ele não nega a existência do contrário, ou seja, do nexo entre a necessidade e a posterior mudança. No caso da produção de conhecimentos em saúde e segurança, identifica-se uma mescla entre essas duas causas para o surgimento da inovação, pois a inovação pode surgir a partir de uma necessidade do mercado em sanar problemas dos trabalhadores, ou então, é capaz de fazer com que, posteriormente, a sociedade seja educada por esse conhecimento.

A inovação também foi trazida neste trabalho porque tanto a Fundacentro, desde sua criação, a partir da influência da OIT, assim como a Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho, defendem que a produção e difusão de conhecimento em saúde e segurança sejam realizadas objetivando um *desenvolvimento sustentável com crescimento econômico*. E para Schumpeter (1992) é a inovação que permite o desenvolvimento. Isso fica claro quando o autor diferencia crescimento de desenvolvimento, pois no crescimento não há a inovação, podendo ocorrer, por exemplo, apenas com o aumento populacional. Já o desenvolvimento requer a inovação. Assim, a inovação não é tratada nesse trabalho como uma oportunidade de mercado, mas como algo necessário ao desenvolvimento, e, conseqüentemente, aos interesses governamentais e do capital.

Retomando as redes como perspectiva de análise, defende-se que a capacidade inovativa das empresas depende da interação entre atores individuais, num complexo processo de interação e aprendizagem (LUNDVALL, *et al.*, 2002). Estudos sobre a importância da rede de conhecimento entre pesquisadores de diferentes instituições revelaram que a produtividade científica está ligada com o aspecto relacional, devido a grande troca de informações entre os atores envolvidos nos projetos. Muitos dos estudos atuais concentram-se nas áreas da biotecnologia, telecomunicações e química. Powell e Grodal (2005) destacam que as características específicas dos laços, a incerteza tecnológica e a evolução na rede são passíveis de análise para se conhecer as influências da estrutura da rede para a inovação.

Os autores ainda destacam a importância da transferência de conhecimento no processo de inovação, defendendo que a formação de alianças aumentaria a capacidade das organizações, pois minimizariam os pontos em que possuem deficiência através da troca de conhecimento. Além disso, a informação existente na rede é recombinaada em novos caminhos. Isso pode resultar nova reconfiguração do conhecimento, problemas e soluções. Como consequência destas transposições, organizações podem gerar alguma coisa que seriam incapazes de criar sozinhas (POWELL; GRODAL, 2005).

A centralidade ganha destaque em boa parte dos trabalhos. Em estudo de Powell *et al.* (2005), os autores ressaltam que a colaboração e a centralidade na rede, gerada pelos diversos laços, são determinantes para inovação. Assim, as variações da rede também têm influência positiva, pois o aumento da diversidade de atores que entram nela aumenta a experiência da organização no gerenciamento de colaborações e transferência de conhecimentos, elevando sua centralidade. Van e Sudharshan (2005) também trazem a questão da centralidade ao afirmarem que ela influencia a ocorrência da **imitação**. Para os autores, uma vez que a inovação é adotada pelos atores centrais em uma rede centralizada, ela se difunde rapidamente possibilitando a imitação por parte dos atores menos centrais. Reforçando novamente o ponto interessante e novo trazido por Liu, Madhavan e Sudharshan (2005), que se refere à imitação, este é percebido como um fenômeno social que ocorre em determinados contextos da rede social. A imitação, se analisada por uma perspectiva do imitador, influencia negativamente para o surgimento de inovação. Para os autores, existem três fatores importantes da estrutura da rede que implicaria de forma positiva o potencial de imitação: a densidade, a centralização e a imersão da rede.

Redes coesas podem ser consideradas como **fechadas**, como apontado por Obstfeld (2005). Apesar de usufruírem da vantagem de aumentar o envolvimento pessoal, propiciando melhores condições para a inovação, o fechamento/coesão gera falta de diversidade para a descoberta. Obstfeld (2005) chamou de "problema de idéia".

Os autores ainda contribuem defendendo que a extensão também influencia no potencial de um ator individual inovar. O ator com uma extensão mais elevada da rede terá, conseqüentemente, acesso a recursos mais diversos.

A centralidade é positiva para a inovação ao abranger recursos, informação e status (LIU, MADHAVAN E SUDHARSHAN, 2005). Primeiramente, se a centralidade eleva a quantidade de recursos disponíveis, os atores altamente centrais provavelmente dispõem de recursos com mais folga, o que facilita a experimentação, facilitando assim, a inovação. Em segundo lugar, há o argumento de que a inovação é mais provável de ocorrer em um ambiente rico e complexo de informação, porque os indivíduos e as empresas são expostos a uma maior variedade de sugestões, o que estimula a criatividade. Assim, um ator altamente central é cercado de um grande número de fontes de informação, e é assim bem posicionado para inovar. Em terceiro lugar, é improvável que o ator central imite práticas difundidas pelos atores menos centrais, pois estes é que costumam ser os seguidores. Isso favorece o potencial de inovação do ator central.

Um conceito interessante é o de **confinamento** (*constraint*), trazido por Liu, Madhavan e Sudharshan (2005), que está relacionado a um ator na rede que não apresenta buracos estruturais. Por consequência, este ator estaria em posição de confinamento, ou seja, seus laços seriam redundantes, e não se beneficiaria dos aspectos positivos relativos a presença dos buracos estruturais. Assim, o confinamento influencia negativamente na intenção de inovar (LIU; MADHAVAN; SUDHARSHAN, 2005).

Em relação à transferência de conhecimentos, mais especificamente a sua eficiência, Reagans e McEvily (2003) trouxeram a diferenciação de conhecimentos tácitos (fruto da experiência de vida) e codificados (simples de %codificar+ em palavras, números, etc.). Os autores defendem que laços fortes devem ser utilizados para a transferência do conhecimento tácito e laços fracos para a transferência de conhecimentos codificados. Assim, Reagans e McEvily (2003), demonstram que é importante distinguir os tipos de conhecimento a serem difundidos. Em particular, descobriram que era mais difícil transferir conhecimento tácito que o conhecimento codificado, sugerindo que o conhecimento tácito requer mais motivação, esforço e capacidade de transferir do que o conhecimento codificado. Sabendo-se que as redes informais afetam a motivação individual, esforço e habilidade, seus resultados sugeriram que um indivíduo é mais propenso a exercer maior esforço para transferir o conhecimento para um contato próximo. Fortes conexões interpessoais dentro de uma rede densa pode garantir que o conhecimento se difunda mais rapidamente.

Para os autores, quando o conhecimento é simples, a presença de uma ponte é uma condição necessária e suficiente para o conhecimento se difundir através dela. Transferência de conhecimento simples não requer muito esforço e capacidade, de modo que muitos indivíduos estão dispostos a fazê-lo e são capazes de completar a transferência.

Lacunas na estrutura social, portanto, representam gargalos críticos para o processo de transferência de conhecimento. Limites impostos pelo número de laços fortes e pelo alcance da rede podem fazer com que o conhecimento tácito se mantenha localizado. Ao contrário do conhecimento codificado, o conhecimento tácito não se difunde tanto através de uma rede (REAGANS; MCEVILY, 2003).

Os autores Reagans e McEvily (2003) também ressaltam uma problemática para transferência de conhecimento envolvendo um buraco estrutural. Para eles pessoas em extremidades opostas não tem muito conhecimento em comum, o que pode impedir a transferência de conhecimento. Para solucionar isso, sugerem um indivíduo cercado por uma rede diversificada, possibilitando transferir conhecimento através de um buraco estrutural mesmo quando a ligação for fraca. Isso sugere a manutenção de uma rede diversificada para auxiliar na a transferência de conhecimento.

A categoria de análise **Redes Sociais** pretendeu abordar os principais conceitos e elementos utilizados nessa pesquisa, sintetizados em subcategorias conforme no quadro abaixo:

Redes Sociais Subcategorias abordadas no referencial teórico	Definição Constitutiva
Laços Fortes (GRANOVETTER, 1973)	Relações em que estão presentes intimidade, confiança, proximidade, comprometimento e reciprocidade.
Laços Fracos (GRANOVETER, 1973)	Relações entre pessoas conhecidas, com pouca interação.
Laços de Mercado (UZZI, 1997)	Relações com interações não repetitivas,

	foco em questões econômicas e falta de reciprocidade.
Laços Imersos (UZZI, 1997)	Relações de confiança, em que a transferência de informação é detalhada e formam arranjos para solução de problemas em conjunto.
Posição (BURT, 1992; POWELL e SMITH-DOER, 1994)	Localização dos atores na estrutura da rede.
Centralidade (POWELL e SMITH-DOER, 1994; WASSERMAN e FAUST, 1994)	Posição de centralidade, medida pelo ator com maior número de laços e pela proximidade com os demais.
Buracos estruturais (BURT, 1992)	Relacionamento entre dois atores não redundante.
Redundância por coesão (BURT, 1992)	Redundância ocorrida por relações diretas, por laços fortes.
Redundância por equivalência estrutural (BURT, 1992)	Redundância ocorrida por relações indiretas.
Evidência (BURT, 1992)	Grau em que os atores são procurados na rede, passando a ser objeto de relações com outros atores.
Alcance (POWELL e SMITH-DOER, 1994)	Soma das relações de um ator.
Intermediação (POWELL e SMITH-DOER, 1994)	Capacidade de se relacionar com atores dispostos de forma desorganizada.
Confinamento (LIU, MADHAVAN e SUDHARSHAN, 2005)	Relacionamentos redundantes, sem a presença de buracos estruturais.
Autonomia (POWELL e SMITH-DOER, 1994)	Habilidade para realizar ações sem depender de outros atores.
Densidade (GRANOVETTER, 1985, 2005)	Relações entre dois atores com muitos contatos mútuos.
Confiança (GRANOVETTER, 1985; UZZI, 1997)	Crença de que o outro não agirá de acordo com seus próprios interesses e à custa do outro, sendo oportunista.

QUADRO 2: Subcategorias de Redes Sociais

FONTE: Elaborado pela Autora

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1. ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA: AS PERGUNTAS DE PESQUISA

O problema de pesquisa deste estudo é ***Como a produção e difusão de conhecimentos pela Fundacentro constitui e é constituída pela rede de atores?*** Para conduzir à finalidade do estudo, foram estabelecidos objetivos específicos que para serem alcançados necessitaram responder aos questionamentos abaixo:

1. Conhecer o histórico da produção e difusão de conhecimento em saúde e segurança do trabalho na construção civil;
 - Quais foram as ações relevantes durante todos os anos de existência?
 - O que foi produzido e difundido durante todos os anos de existência?

2. Compreender como foram constituídos os laços entre os atores;
 - Quais são os atores envolvidos
 - Quem representam esses atores?
 - Qual a contribuição desses atores?
 - Qual o histórico das relações entre os atores?
 - Em que ações os atores participaram?
 - Como se modificaram as relações entre os atores no decorrer dos anos?

3. Analisar como a qualidade dos laços, a posição e a arquitetura da rede contribui, em termos de limites e oportunidades, em relação às agendas de pesquisa, à produção, à difusão de conhecimentos;
 - Que tipo de laços estavam/estão presentes?
 - Qual a posição dos atores?
 - Qual é/foi a arquitetura da rede?

- Como podem contribuir para a produção e difusão de conhecimento?
- Como podem reduzir a capacidade de produzir e difundir conhecimentos?

5.2. DELINEAMENTO DA PESQUISA

5.2.1. *Design* e Perspectiva da Pesquisa

Para essa pesquisa foi adotado estudo de caso da Fundacentro no Rio Grande do Sul em suas ações na área da construção civil, reunindo informações detalhadas, objetivando apreender a totalidade da situação. O estudo de caso foi escolhido, pois, segundo Gil (1999, p. 72), *é* profundo e exaustivo, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados. Outro motivo da escolha do estudo de caso se deve ao fato de ser um estudo social complexo, que permite uma investigação preservando as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Para Yin, um *estudo de caso* é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005, p. 32).

O estudo adotou um corte seccional na área da construção civil, com perspectiva longitudinal, pois foram resgatados dados e informações sobre os relacionamentos entre atores na produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho no Rio Grande do Sul neste setor durante o período compreendido entre 1966 a 2011. Esse período foi determinado por abranger toda a existência da Fundacentro em nível nacional até a atualidade. Apesar da regional do Rio Grande do Sul ter iniciado as atividades apenas em 1977, foi importante retroceder a análise para compreender o contexto em que se deu o início das atividades nesse estado. O estudo longitudinal fez-se necessário para se

compreender a movimentação dessa rede, sua dinâmica e evolução, adotando-se rede como perspectiva de análise.

O interesse está no desenvolvimento do fenômeno ao longo do tempo, entretanto foi utilizado foco em alguns momentos históricos desse desenvolvimento. Vieira (2006, p.21) chama esses momentos como **incidentes críticos**, que marcaram a história do fenômeno e que, de certa forma, possuem relevância na sua configuração atual.

Os momentos históricos que influenciaram na constituição de redes sociais para a saúde e segurança do trabalho na construção civil foram identificados a partir de depoimentos de pesquisadores, tecnologistas e técnicos da Fundacentro sobre os momentos em que eles passaram a identificar mudanças significativas para a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança. Dessa forma, foram três momentos: quando houve a criação da Fundacentro, em 1966; quando foi implantado o tripartismo nas ações da Fundacentro, em torno de 1985; e a partir da discussão e implantação da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho, a partir de 2004. Esses momentos também foram nitidamente identificados pela pesquisadora em textos, sites e literaturas, além de se destacarem pelo fato de aparecerem com maior frequência.

5.3. TIPOS DE DADOS E FORMAS DE COLETA

Gil (1999, p. 65) ressalta que **o elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados**. A variedade de dados nesse campo é muito vasta, e por isso foi importante, principalmente em relação aos dados secundários, selecionar os dados que tratassem do contexto, da história e da mudança social ocorrida, pois esses que permitiriam compreender como a produção e difusão de conhecimentos pela Fundacentro constitui e é constituída pela rede de atores.

Tratando-se, primeiramente, dos dados secundários, foram coletados basicamente: a) artigos científicos, teses e dissertações sobre saúde e segurança do trabalho e sobre a Fundacentro; b) documentos oriundos das atividades inseridas nos projetos da construção civil, principalmente atas e relatórios, além de materiais didáticos e livros produzidos pelas instituições governamentais; e c) dados levantados historicamente que revelassem as condições de trabalho no setor.

Dois projetos trataram especificamente da área da construção civil na regional do Rio Grande do Sul entre o período de 1977 a 2011, e por isso foram os dois projetos utilizados na pesquisa. São eles "Projeto de Segurança na Indústria da Construção" e "Projeto de Atendimento à Demanda", vinculados a um programa de trabalho da Fundacentro, chamado Programa de Engenharia da Segurança na Indústria da Construção . PROESIC. O planejamento dos projetos é apresentado anualmente no final do ano anterior, e, após a aprovação, são executados até o final do exercício seguinte. Por isso, deve-se ressaltar que apesar dos nomes dos projetos se repetirem ao longo dos anos, possuem modificações nos objetivos a serem atingidos, e conseqüentemente, nas metodologias, nas parcerias etc.

Os dados primários foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas realizadas em abril de 2012. A utilização dessa técnica permitiu maior liberdade para o entrevistado, permitindo o aparecimento de questões relevantes para a pesquisa. Além disso, a entrevista semi-estruturada é a técnica mais adequada para coletar informações sobre assuntos complexos. Também colaborou o fato de que a técnica permitiu à pesquisadora identificar os momentos oportunos para certos assuntos, além de permitir o direcionamento de questionamentos para pontos específicos.

Foram realizadas 11 entrevistas, para as quais foram utilizados um roteiro estruturado a partir das categorias de análise abordadas no referencial teórico-empírico. A duração das entrevistas foi variável, sendo a mínima de 50 minutos e a máxima de 4 horas e 30 minutos.

O critério de escolha dos entrevistados foi determinado pelo maior tempo de participação direta nas ações de produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança com a Fundacentro. Os nomes dos entrevistados foram indicados pelos próprios servidores da Fundacentro, pois esses participaram dos projetos da construção civil desde o início da abertura da unidade regional. Em quase toda a sua

totalidade, os entrevistados são Engenheiros e Técnicos especializados em saúde e segurança do trabalho.

Foram realizadas 5 entrevistas representando o Governo, 3 representando entidades patronais, 2 entrevistas representando os trabalhadores e 1 entrevista com representante de entidade de apoio às pesquisas. Apesar de tentar buscar o mesmo número de entrevistas para cada representatividade, isso não foi possível porque a participação das bancadas não ocorre de forma paritária e, por isso, não havia outros entrevistados além dos que concederam a entrevista. Destaca-se que a desproporção entre o número de entrevistados de cada bancada revela as disparidades na participação entre governo, empregadores e trabalhadores. Esse fato foi considerado como um fator relevante na análise dos dados.

Cabe ressaltar também que os entrevistados que representavam os empregadores e as entidades de apoio já haviam transitado entre as instituições, e por isso, ao relatar sobre suas experiências, puderam responder por mais de uma organização.

Assim, foram representadas nas entrevistas as organizações abaixo:

- ARES - Associação Sul-riograndense de Engenharia de Segurança do Trabalho
- CREA/RS - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul . Regional de Porto Alegre
- FETICON - Federação do Trabalho Indústria e Construção Mobiliário do Rio Grande do Sul
- FIERGS - Federação da Indústria do Rio Grande do Sul
- FUNDACENTRO - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
- SENAI/RS - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Rio Grande do Sul
- SESI - Serviço Social da Indústria - Porto Alegre
- SINDUSCON/RS - Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul
- SRTE/RS - Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul

- STICC POA - Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil de Porto Alegre

Ao iniciar as entrevistas, foi explicado o objetivo do trabalho e enfatizado que ele se referia a um estudo longitudinal e, por isso as respostas deveriam contemplar a maior extensão de tempo possível. Foi solicitada a utilização do gravador, salientando o anonimato das informações fornecidas.

Também foi realizada a observação nas reuniões do Comitê Permanente Regional - CPR, ocorridas nos meses de abril, maio, junho e julho de 2012. Essas reuniões têm a duração de um turno, normalmente pela manhã. As observações foram importantes para a compreensão de como se dão as articulações entre os atores, revelando algumas questões que a pesquisadora já vinha identificando na coleta dos dados secundários. A presença da pesquisadora nas reuniões do CPR, além de possibilitar um conhecimento mais próximo sobre o tema e fornecer uma orientação mais precisa à pesquisa e à elaboração do roteiro das entrevistas, contribuiu para aproximar a pesquisadora dos entrevistados. Isso viabilizou um clima confortável e de confiança nas entrevistas.

5.4. PROCEDIMENTOS NA ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa para o alcance dos objetivos foi descritiva, pois se preocupou em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los. Para Triviños (1987), o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos, teorias que orientam a coleta, e interpretação dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa. A abordagem qualitativa permitiu descrever a complexidade do problema, analisar a interação de determinadas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais.

Para uma melhor compreensão do fenômeno, os momentos históricos marcantes e relevantes guiaram a apresentação e análise dos dados, colaborando para a compreensão do leitor. Ressalta-se, entretanto, que os períodos estipulados nessa pesquisa foram determinados estabelecendo uma aproximação dos períodos, dada a impossibilidade de determinar as datas precisas, visto que foi um processo social em constante modificação. A apresentação e análise dos dados nesses momentos distintos foi resultado da combinação dos dados primários com os dados secundários, relacionando-os aos conteúdos abordados no referencial teórico-empírico.

Para tanto os dados secundários foram analisados através da técnica de análise documental, permitindo a identificação de questões que propiciassem informações relevantes sobre o fenômeno em estudo.

Quanto aos dados primários, todas as entrevistas foram integralmente transcritas e organizadas posteriormente, de acordo com as categorias analíticas. As entrevistas receberam um código para que se mantivesse tanto o anonimato da entidade como também do entrevistado, assim receberam aleatoriamente, os códigos que variam de E1 a E11.

A técnica de análise foi a análise descritivo-interpretativa. Essa técnica foi utilizada, pois foi necessário descrever os fatos históricos, relacionais e estruturais, buscando-se o entendimento do todo, em toda a sua complexidade e dinâmica, interpretando-o constantemente. O momento da interpretação incluiu uma dimensão reflexiva, atentando para o fato de que a interpretação constitui um passo imprescindível em toda a análise de natureza qualitativa. Para Mattos (2010) toda interpretação é uma recriação. Cada pesquisador-autor tem sua ótica e seus objetivos para a peça que pretende produzir. Haverá em certo momento, um desprender-se do texto do entrevistado (MATTOS, 2010, p. 364). Nesse momento que se buscou a evidência argumentativa plenamente objetiva e justificável, como o próprio autor recomenda.

Teorização, interpretação e compreensão constituíram um movimento circular nesta pesquisa, em que a cada retomada do ciclo se procurou atingir maior profundidade na análise.

5.5. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A principal limitação da pesquisa se deu na dificuldade de coleta dos dados secundários, principalmente anteriores a 2004. Percebe-se que, não só na unidade regional do Rio Grande do Sul como institucionalmente, houve pouca preocupação em manter os registros históricos. A partir de 2004, parte dos registros estão inseridos no Sistema de Gestão de Projetos e Atividades . SGPA, entretanto, uma avaliação qualitativa só é possível em relação ao planejamento dos projetos. O que foi efetivamente executado encontra-se sob forma de dados quantitativos, que pouco revelavam para atendimento do interesse dessa pesquisa. Para solucionar essas limitações, ampliaram-se os questionamentos no roteiro dos entrevistados da Fundacentro, abordando também detalhes dos projetos executados.

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

6.1. DE 1966 A 1985 - ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS

Historicamente a construção foi um dos setores de atividade econômica que mais absorveu acidentes de trabalho e onde o risco de acidentes foi maior. Mas só na década de 60 é que foram iniciadas ações relevantes para a melhoria da saúde e segurança dos trabalhadores. Sabe-se, entretanto, que esses anos foram marcados pelo golpe militar de 1964 e pela restrição das liberdades democráticas, levando a diversas modificações para o mundo do trabalho, como o impacto na organização sindical com as progressivas cassações, prisões e execuções de lideranças sindicais e fechamento de sindicatos. Em relação aos direitos trabalhistas, o governo manteve uma lógica disciplinadora, aplicando leis e reformas (FRIAS JÚNIOR, 1999).

Infere-se que essa preocupação com a saúde dos trabalhadores deve-se ao fato de o governo do Brasil preocupar-se prioritariamente com os acidentes do trabalho tanto pela repercussão econômica e graves prejuízos aos cofres públicos, assim como pelo destaque dado em toda a mídia (FRIAS JÚNIOR, 1999), principalmente em países europeus, colocando o Brasil como campeão mundial da acidentalidade (TODESCHINI, LINO E MELO, 2011). A preocupação com a visibilidade brasileira também era revelada nas ações do Ministério do Trabalho, que intervinha decisivamente em saúde e segurança do trabalhador através de adaptações de recomendações técnicas oriundas dos países europeus. Nesse período tem-se, principalmente, a influência da OIT e, posteriormente, do Comitê Misto OIT-OMS, na legislação brasileira (FRIAS JÚNIOR, 1999).

Outra análise pode ser feita em relação à manutenção governamental dos movimentos sindicais através da maior amplitude de direitos trabalhistas. Ao mesmo tempo, garantia que o setor empresarial não sofresse danos com a implementação

dessas leis, pois prejudicaria os interesses nacionais de desenvolvimento. Isso também contribuiu para a perversão da doutrina do risco social, acarretando com isso a diluição da responsabilidade do acidente para toda a sociedade. Além disso, a passagem do controle previdenciário para o governo fez com que houvesse maior rigidez na concessão de doenças abrangidas pelo seguro, e passou a preocupar-se com o cumprimento das normas trabalhistas.

Desse modo, deve-se levar em consideração que as legislações foram as primeiras ações efetivas no campo. Assim, tem-se como protagonista o órgão regional de fiscalização da legislação, criado pelo Ministério do Trabalho - MTb⁹, como o primeiro órgão a atuar no campo da saúde e segurança. No caso do Rio Grande do Sul, o órgão fiscalizador era chamado de Delegacia Regional do Trabalho . DRT¹⁰.

Ainda nesse período, as ações não eram voltadas especificamente ao setor da Construção Civil, eram de âmbito geral. Pode-se citar a primeira modificação substancial na CLT, no que diz respeito à segurança, ocorrida em 1967, momento em que foi introduzida a obrigatoriedade das empresas em organizar o Serviço Especializado de Segurança e Medicina do Trabalho. Segundo Frias Júnior (1999), a criação desse serviço já era recomendada pela OIT¹¹ desde 1959. Essa recomendação foi a pioneira na definição das funções, da organização e dos meios de ação dos serviços de medicina do trabalho. Só em 1972, após a publicação da portaria que obrigava as empresas a criarem tais serviços médicos para os empregados, dependendo do tamanho e do risco da empresa, é que a recomendação ganhou força no Brasil.

Para atendimento dessa obrigatoriedade, o Ministério do Trabalho . MTb iniciou o programa de formação de especialistas e técnicos em medicina e segurança do trabalho, em um modelo técnico subordinado ao setor empresarial. Esse programa serviu como base para determinar as diretrizes das instituições científicas que surgiriam nos anos seguintes em saúde e segurança, como a Fundacentro. Ou seja, direcionadas à formação desses especialistas e técnicos.

⁹ Atualmente é chamado de Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (Medida Provisória nº 1.799, de 01/01/1999).

¹⁰ Atualmente esse órgão é chamado Superintendência Regional do Trabalho e Emprego- SRTE (Decreto nº 6.341, de 03/01/2012).

¹¹ Recomendação nº 112 da OIT

Mesmo não sendo específicas deste setor, as primeiras ações atendiam, em grande parte, a construção civil, pois o início dos anos 70 foi marcado pelo boom na construção civil, e conseqüentemente, no número de acidentes. Os índices do setor alcançavam níveis que até então nunca haviam sido alcançados. As obras eram voltadas à habitação, incentivadas pela criação do Sistema Financeiro de Habitação, em 1964, num processo coordenado pelo Banco Nacional da Habitação . BNH, e também voltadas às grandes obras que davam continuidade aos investimentos estatais em setores básicos como energia e transportes.

Assim, o setor da construção civil acompanhou, desde o início, a evolução histórica de todo o campo da saúde e segurança do trabalho. Eram nas edificações, na construção pesada e na montagem industrial que se concentravam grande parte dos acidentes, e, conseqüentemente, isso fez com que as atenções se direcionassem para o setor da construção.

A construção civil passou a ter papel muito relevante para os interesses econômicos. Para se ter dimensão das inúmeras atividades, o setor foi dividido em três categorias: 1) as *edificações*, que compreendem a construção de edifícios residenciais, comerciais, de serviços e institucionais, construção de edificações modulares verticais e horizontais e edificações industriais. As empresas que se autoclassificam nessa categoria podem ainda exercer trabalhos complementares e auxiliares, reformas e demolições (LIMA JÚNIOR, 2005). 2) a *construção pesada*, que compreende as obras viárias, obras hidráulicas, obras de urbanização e obras diversas. Pode-se considerar que as principais atividades dessa categoria compreendem, sobretudo, a construção de pontes, viadutos, contenção de encostas, túneis, captação, adução, tratamento e distribuição de água, redes coletoras de esgoto, emissários, barragens hidrelétricas, dutos e obras de tecnologia especial como usinas atômicas, fundações especiais, perfurações de poços de petróleo e gás (LIMA JÚNIOR, 2005). Por fim, 3) a *montagem industrial* compreende a categoria de obras de sistemas industriais, como as montagens de estruturas mecânicas, elétricas, eletromecânicas, hidromecânicas, montagem de sistema de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, montagem de sistemas de telecomunicações, montagem de estruturas metálicas, montagem de sistema de exploração de recursos naturais e obras subaquáticas (LIMA JÚNIOR, 2005). Além dessas três categorias, pode-se dizer que surgiram também os serviços especiais

e/ou auxiliares, que englobavam atividades bastante diferenciadas, dentre as quais se destacam, além de projetos, consultorias diversas em qualidade, meio ambiente, segurança do trabalho, entre outras.

Durante os primeiros anos da década de 70, os interesses econômicos estabeleceram notadamente o tripé das décadas seguintes: o Estado, as multinacionais e o capital nacional, focando na sua eficiência e competitividade. Seguindo isso, surge o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972 a 1974, no qual o governo procurou estimular os empresários destinando-lhes recursos, como os do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES para que iniciassem ou expandissem seus negócios. Contudo, os projetos econômicos do governo passaram a enfrentar dificuldades desde a primeira crise do petróleo, mas, enquanto duraram as reservas cambiais acumuladas, as autoridades financeiras mantiveram o ritmo de investimentos. De 1975 a 1979, com o II PND, foram financiados principalmente dois setores de peso: os bens de capital e os insumos básicos, a construção civil recebeu novo reforço com investimentos em siderurgia e cimentos. Novamente, o impulso dado pelo Governo estimulou o setor também no Rio Grande do Sul. Nota-se que os protagonistas, governo e grandes empresas, davam sinais de manutenção da vinculação de seus interesses voltados ao desenvolvimento econômico, firmando a constituição da hegemonia do capitalismo industrial no Brasil.

Atendendo à necessidade de incentivar a saúde e segurança, o governo brasileiro regionalizou os centros de investigação sobre segurança, higiene e medicina do trabalho. Em 1977 inaugurou a unidade da Fundacentro no Rio Grande do Sul, o Centro Estadual do Rio Grande do Sul . CERS. Nessa época, a instituição como um todo recebia recursos financeiros extraordinários, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e em termos de recursos humanos seguia também a mesma magnitude, com um amplo quadro de funcionários¹².

Infere-se que a questão dos acidentes seria tratada da mesma forma, mostrando-se ser um problema a ser resolvido por governo e empregadores, e para o trabalhador restava-lhe ações até o limite permitido para sua participação na discussão das questões do trabalho. Em busca de material sobre os trabalhadores da construção civil nessa época, muito pouco foi encontrado, apontando possível

¹² Nesse período os funcionários ainda não haviam sido enquadrados no Regime Único dos Servidores Federais

interesse na época em evitar a discussão sobre a questão do trabalho. Rautenberg (2011) confirma isso em estudo realizado em veículo da imprensa de grande circulação, analisando o período de 1968 a 1978 no setor da construção civil. Ela conclui que a imprensa contribuiu para a criação de consenso em torno de algumas ideias de ~~esforço necessário~~, ou sacrifício tendo em vista a implementação de um projeto mais amplo. A autora percebe que esse consenso ampliou a falta de consciência do trabalhador de sua condição e dos problemas a que estavam submetidos. Em uma pesquisa com trabalhadores verificou que eles valorizavam mais a abundância de oportunidades da construção civil do que melhores condições de trabalho ou salários. Assim, percebe-se a articulação de interesses e defesa de projetos políticos-empresariais voltados ao capital e ao controle social, e isso refletia de forma ampla na sociedade.

Foi nesse período também que surgiram as primeiras ações Governamentais na legislação específicas do setor. Em 1977, destacam-se as portarias que aprovam normas de segurança do trabalho nas atividades da construção civil¹³. No ano seguinte, em 1978, o setor da construção civil foi contemplado com a Norma Regulamentadora nº 18 - NR18 - Obras De Construção, Demolição e Reparos, aprovada pela Portaria n. 3.214, de 8 de junho de 1978 (a Portaria aprovou 28 Normas Regulamentadoras - NRs - do Capítulo V, título II da CLT, relativas a segurança e medicina do trabalho).

Em 1978, novamente o MTb, também por recomendação da OIT, regulamentou a obrigatoriedade da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA¹⁴ nas empresas. Desde então era necessária uma ação massiva do governo no sentido de educar e difundir o tema, além de esclarecer os aspectos técnicos de sua aplicação, através de prestação de serviços. Também as empresas, na necessidade de cumprir a legislação, precisavam dessas instruções.

¹³ Também neste ano foi publicada a Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977 (publicada no D.O.U. de 23/12/1977, Seção I - Parte I), que deu nova redação a todo o Capítulo V do Título II da CLT, relativo à segurança e medicina do trabalho, destacando-se a insalubridade e a periculosidade dos ambientes de trabalho.

¹⁴ A CIPA é composta por representantes titulares do empregador e dos empregados. Tem como finalidade prevenir acidentes e doenças decorrentes do trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e a promoção da saúde do trabalhador. Para sua organização são levados em conta o número de funcionários e o grau de risco no local de trabalho. Sua regulamentação atual está contida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nos artigos 162 a 165 e na Norma Regulamentadora nº 5 (NR-5), contida na portaria 3.214 de 08.06.78.

Somente a partir dos anos 80, com o movimento sindical, ocorre uma mudança marcante na reorganização da sociedade civil brasileira, como o aparecimento de novas lideranças sindicais, nascidas nas indústrias que haviam se expandido, principalmente no ABC paulista. No Brasil, é nesse período que a emergência da saúde do trabalhador é identificada no contexto da transição democrática. Nesse momento organizações passam a incorporar em suas atividades de reivindicações, a organização do trabalho, a política previdenciária, o aprimoramento dos serviços de saúde, a prevenção de acidentes, doenças e mortes causadas pelas condições dos ambientes de trabalho.

Nota-se com maior força a presença dos sindicatos nas relações de trabalho, assim como sua influência nas questões relevantes. Entre as ações mais relevantes para a saúde e segurança na construção civil nesse período, foram a criação do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho - DIESAT, em 1980, e o Instituto Nacional de Saúde do Trabalhador - INST pela Central Única dos Trabalhadores . CUT, pela iniciativa e necessidade de uma série de entidades sindicais dos trabalhadores. Em consulta a dados dessas organizações, foi verificado que os sindicatos voltavam seus interesses à aplicação, implementação e melhoria da legislação trabalhista. Suas estratégias eram fazer com que o trabalhador e a sociedade despertassem para o importante problema das precárias condições de trabalho no Brasil. Percebe-se que o conflito estava presente no cumprimento das legislações.

6.2. DE 1966 A 1985 - ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES

Entre 1966 e 1985, o Brasil estava em um período de crescimento vertiginoso na construção civil, e as atenções governamentais estavam voltadas ao atendimento das necessidades de um mercado em expansão. Isso se justificava porque a construção civil, historicamente, oferece sustentação ao desenvolvimento

econômico, seguindo políticas desenvolvimentistas. Uma das necessidades que deveriam ser atendidas prioritariamente era a diminuição de acidentes de trabalho na construção civil. Essa ação foi implementada pelo governo através da Fundacentro, e essas orientações foram direcionadas às regionais. Conseqüentemente, as atividades da construção civil eram consideradas o carro-chefe da Fundacentro no Estado.

Naquele período anterior, desde sua fundação, a construção civil sempre veio muito à tona porque as características do trabalho da construção civil são extremamente penosas, então uma das áreas que mais se focava na época eram aquelas que tinham riscos e perigos mais visíveis, né? (E3)

Assim, formou-se no Rio Grande do Sul um grupo de trabalho que era considerado referência em conhecimentos para empresas e interessados em se profissionalizar nessa especialização. O atendimento à demanda chegava a ser insuficiente dentro desse grupo, tamanho era a necessidade e interesse por parte do setor privado, o que impossibilitava dar prioridades a outras atividades. Eram também prestados alguns serviços, como levantamentos de risco e avaliações. Em grande parte, havia contraprestação financeira das empresas por esses serviços da Fundacentro. Percebe-se que era adotado um modelo técnico dependente das vontades e necessidades empresariais, o que de certo modo subordinava a atuação da Fundacentro ao atendimento dessa demanda específica, sem considerar a amplitude das necessidades sociais.

Tratando-se da formação dos profissionais, E3 explica um pouco desse momento:

Então ela (Fundacentro) teve um pioneirismo no sentido não só do levantamento e de fazer emergir o pano de fundo do trabalho, em relação à saúde e segurança do trabalho, mas também da formação do profissional que ia atuar com isso, então essa foi a marca primeira da Fundacentro, não existia nenhum profissional especializado na época e ela foi incumbida de ser uma instituição de formação.

Percebe-se também que a formação desses profissionais priorizava uma visão técnica e científica dos problemas. Como na construção civil a preocupação centrava-se no acidente-tipo, que é facilmente identificado (ao contrário da doença

profissional), destacaram-se fortemente as engenharias. Dessa forma, isso pode ter colaborado para o enfoque técnico desprovido de análises sociais mais amplas das condições de trabalho, contribuindo para que os trabalhadores também obtivessem uma visão deturpada da sua culpabilidade no acidente de trabalho. Assim, favoreceu-se uma disseminação de métodos de organização do trabalho, voltados a atividades racionais e eficientes.

E2, representante da bancada dos empregadores, ainda acrescenta:

Pra tu ter uma ideia, quando eu fiz o curso (na Fundacentro) em 1975 não tinha engenheiro de segurança, pra cumprir a legislação, então o Governo deu um prazo, e aquelas empresas que tivessem funcionário matriculado no curso não seriam autuadas. E aquele foi o período que se desenvolveu, então... a Fundacentro, o Ministério do Trabalho.

Nesse momento, as aproximações que começavam a se formar ocorriam entre os profissionais da Fundacentro e o setor empresarial, através de diversas empresas privadas ou dos profissionais das empresas que iriam atuar nessa especialização. Esse protagonismo realizado pela Fundacentro foi facilmente viabilizado pelos interesses do Governo, através de ações facilitadoras. E2 expõe que nessa época isso era percebido como um sinal de parceria por parte do governo. As primeiras ações deram-se através de cursos, predominantemente, e de forma mais eventual, através de palestras, eventos, seminários e congressos.

Dessa forma, essas relações podem ser facilmente classificadas como relações de mercado, o que Uzzi (1997) chamaria de laços de mercado, pois os interesses eram vinculados às relações econômicas, não existindo trocas ou reciprocidade de ações entre os atores.

[õ] me formei em engenharia civil em sessenta e nove, e segurança do trabalho em setenta e cinco... e a carteirinha era do Ministério do Trabalho, não do CREA... aí que eu tive os primeiros contatos (com a Fundacentro). Todo o material que a gente precisava, buscava na Fundacentro, toda a bibliografia era referência a Fundacentro, tudo a gente tinha na Fundacentro. (E2)

Nesse início, eram transmitidos conhecimentos mais básicos e mais simples, dando prioridade para que as empresas pudessem se adequar às exigências da lei.

Esses conhecimentos eram difundidos diretamente para os futuros profissionais, que até então não existiam no mercado de trabalho. Pretendia-se também, que esses profissionais atuassem como multiplicadores desses conhecimentos. Alguns profissionais mais interessados tiveram contatos mais frequentes, assim como os que trabalhavam em grandes empresas, pois suas responsabilidades eram maiores e necessitavam de mais conhecimentos.

As abordagens para o ~~ato~~ inseguro+ ampliaram-se nesse período, com a passagem do controle da previdência para o governo. Como esses engenheiros e técnicos representariam os empresários nas CIPAs, todas essas ideias também iam se refletindo nas relações entre eles e os representantes dos empregados. Paralelamente, e de uma forma mais ampla, o governo, os empresários e os novos profissionais que emergiam no mercado de trabalho, propagavam a extensão da responsabilidade da prevenção aos trabalhadores, considerando-os despreparados e desinformados.

A propagação desses conhecimentos foi muito ampla, facilitada pelo tipo de relação entre esses atores iniciais, que foi se caracterizando como um laço fraco, com pouca interação (GRANOVETTER, 1973). Esse tipo de laço permitiu a difusão desses conhecimentos técnicos, chamados ~~modificados~~, mais simples de serem transmitidos, sendo feitos através de simples exposição dos conceitos e técnicas. Para Reagans e McEvily (2003) a presença de uma ponte é suficiente para o conhecimento simples se difundir. Dessa forma, foi possível alcançar um maior número de ligações com as empresas.

Analisando através da perspectiva de redes, essa grande variedade de representantes das empresas ao redor da Fundacentro dava a ela status. Provavelmente, em decorrência da centralidade que ocupava na rede (POWELL & SMITH-DOERR, 1994). Wasserman e Faust (1994) diriam que possui alto grau de centralidade principalmente pelo grande número de laços, mas também pode ser evidenciada por ser objeto das relações dentro do campo. Essa centralidade também permitiu contatos rápidos e pouco frequentes, entretanto sua diversidade oferecia um enorme alcance dentro do setor privado. Para Nohria (1992), quanto maior o alcance melhor seria o desempenho de determinado ator. Isso tudo também facilitava a propagação dos conceitos que vinham influenciando o campo.

Estes contatos permitiram conhecer informações que até então eram novas para a Fundacentro, como as dificuldades que ocorriam com os empresários e profissionais da área nos canteiros de obra, principalmente sobre os conflitos frequentes, problemas comuns ou reivindicações. Entretanto, esses contatos intermediavam a Fundacentro e o trabalhador, sendo interpretados sobre uma visão patronal.

Segundo o que defende Nohria (1992) essa configuração deveria permitir maior acesso aos recursos, caracterizada, nesse caso, por uma maior variabilidade de informações às quais a Fundacentro teve acesso. Era um campo novo também para os profissionais da Fundacentro. Mas como o seu olhar era voltado às empresas, as informações disponíveis eram também um tanto voltadas ao capital. E nesse sentido que começaram a se ampliar as demandas da Fundacentro.

Percebe-se que a prioridade na regional do Rio Grande do Sul, como em todo o Brasil era a difusão ao setor privado. A produção de conhecimentos acontecia apenas no Centro Técnico Nacional . CTN, localizado na sede da Fundacentro, em São Paulo. Nesse período não havia independência da regional sobre as agendas de pesquisa, pois essas eram determinadas pelo CTN. Esse, por sua vez, cumpria o que havia sido estabelecido nas diretrizes governamentais.

O CTN possuía uma estrutura incomparável, tanto em termos de recursos instrumentais como de infraestrutura. Estavam disponíveis equipamentos, laboratórios e auditórios, e, da mesma forma, os recursos humanos, com especialistas em áreas diversas. Como o próprio nome diz, centralizava todas as ações da Fundacentro, as reuniões, os encontros, as discussões, ou seja, era de onde brotava o conhecimento em saúde e segurança. Lá que o grupo de estudos da construção civil se reunia. Alguns pesquisadores das unidades descentralizadas eram convidados a participar pela sua experiência ou competência na área. Dois pesquisadores da regional do Rio Grande do Sul participavam desse grupo. Entre eles, possuíam contatos frequentes, inclusive presenciais. Essas relações eram fortalecidas porque os pesquisadores e técnicos também tinham diversas outras atividades em comum com esse grupo, fora da área da construção civil, e constantemente viajavam juntos, e foi criado um clima de amizade e coesão. Também lá que eram recebidos convidados de entidades de renome. Sua

centralidade era tamanha que houve uma época em que a sede da OIT localizava-se dentro do CTN.

Dessa forma, as unidades tinham o CTN como um modelo a ser seguido e acabavam ficando à sombra do CTN. Por isso se compreende, segundo E1, que *“aqui na regional a parte de pesquisa sempre foi um negócio acanhado”*. Nesse período o que era produzido no CTN era reproduzido nos Estados. No caso da unidade regional gaúcha, isso ocorria de forma mais semelhante porque os pesquisadores participavam do grupo do CTN. Esse processo pode ser associado a um tipo de imitação, conforme defenderiam Liu, Madhavan e Sudharshan (2005). Para Granovetter (1985) isso poderia estar relacionado ao fato de serem contatos coesos. O autor considera que nesses casos são disseminadas informações importantes, além de serem geradas estruturas normativas e culturais. Isso poderia estar reforçando essa limitação de se tornar mais independente. Adicionado a isso, havia a falta de estímulo da entidade em aparelhar as regionais, até mesmo porque existiam equipamentos muito caros. As condições eram propícias para que os pesquisadores das regionais apenas difundissem os conhecimentos. Isso também levava as regionais a conhecer pouco a realidade local.

A força dos laços entre os pesquisadores era muito forte, Granovetter (1973) classificaria como um laço forte devido à proximidade, intimidade e comprometimento entre eles, que, neste caso, ainda foram reforçados pelos fatores institucionais. Assim, inegavelmente o CTN foi a maior influência nos conteúdos difundidos. Os laços fortes também levavam a contatos de alta densidade, e isso permitia que os técnicos daqui absorvessem muito desse conhecimento, possivelmente conhecimentos tácitos, adquiridos pela experiência, difíceis de serem transmitidos, sendo possível apenas quando há maior interação e tempo de convivência, ampliando suas capacidades e competências.

Outro ator começava a surgir. Se a prioridade do Governo era a capacitação das empresas, como forma de não coagir fortemente o setor empresarial no cumprimento da legislação, também devemos considerar que havia, minimamente, a intenção de penalizar os maus empresários, as contrariedades absurdas à lei, de forma a moralizar sobre a saúde e segurança. Para isso, era necessária a formação dos próprios agentes de Governo, para que tivessem capacidade de fiscalizar o cumprimento das exigências legais nas empresas. Em um nível institucional mais

amplo, essa aproximação dava-se entre o Ministério do Trabalho e a Fundacentro. No caso do Rio Grande do Sul, essa ligação entre os órgãos do Governo ocorreu no nível das unidades descentralizadas, ou seja, entre CERS e DRT.

Como dois órgãos de governo, com forte afinidade de interesses, uma parceria foi se estreitando entre alguns servidores das entidades. A Fundacentro detinha o conhecimento técnico e a auditoria detinha os conhecimentos dos problemas das legislações, a dificuldade dos empresários para que fossem cumpridas, além de conhecer de perto os problemas de saúde e segurança enfrentados pelos trabalhadores.

A DRT também tinha interesse nessa relação, que foi fortalecida pela necessidade da DRT em absorver os conhecimentos para o cumprimento do seu papel. Nessa época, eles encontravam muitos problemas nos canteiros de obras e poucas ações efetivas, segundo E4.

Outro fator que contribuiu para que esses atores facilitassem uma cooperação foi a vinculação da Fundacentro ao Ministério do Trabalho, que persiste até hoje, conforme a seguir:

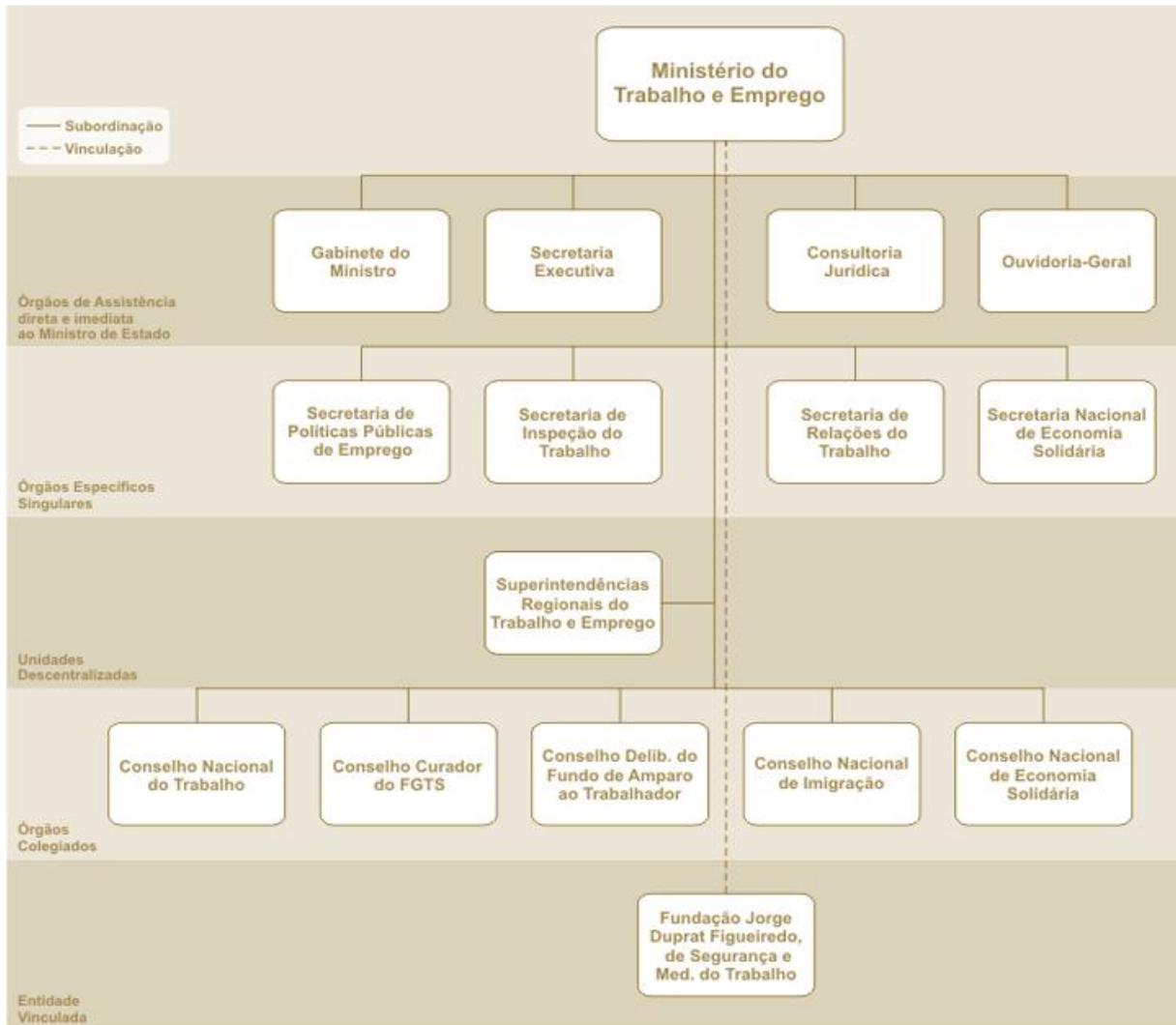


FIGURA 2: Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2012)

No decorrer dos primeiros anos, as relações com a DRT passaram a ser frequentes, e os atores passaram a ficar mais próximos, além de emergir certo imbricamento e comprometimento entre as missões institucionais nessas relações. Nesse sentido, a confiança era o grande diferencial na relação entre as instituições, que ficavam despreocupadas de qualquer oportunismo, manipulação ou influências, pois a fiscalização, principalmente, sofria algumas ações de cooptação por parte de empresários. Mas sua aproximação deu-se mais pela afinidade de interesses institucionais, como apontariam Granovetter (1985) e Uzzi (1997) em seus estudos de redes. Segundo Uzzi (1997) relações próximas permitem o estabelecimento de relações de confiança, de troca de informações detalhadas e resolução conjunta de problemas, aumentando o potencial para a troca de informações. Além disso, a própria estrutura que estava se formando facilitava para que isso ocorresse.

Assim, começaram a emergir contatos com maior densidade entre a Fundacentro e a DRT, o que mais adiante será retomado, pois se percebe uma possível relação da densidade com a socialização entre os profissionais da Fundacentro e os engenheiros de inspeção, pois passaram a compartilhar normas de comportamento comuns aos, hoje chamados, auditores fiscais. Liu, Madhavan e Sudharshan (2005) esclarecem que isso ocorre porque a densidade possibilita maior influência e verificam que há maior tendência de que sigam certo padrão. Neste caso, notadamente, o padrão refere-se à preocupação com a imparcialidade nas relações entre empregado e empregador, apesar de que em grande parte isso não foi efetivamente cumprido. A preocupação com a imparcialidade ao menos influenciava para despertar os olhares das relações tripartites que começavam a aparecer.

Dentro das oportunidades surgidas pela estrutura da rede que se formava nesse período, destaca-se que a instituição tinha plenas condições de ampliar sua capacidade de assessoria técnica e científica de referência no país, conforme vinha se desenhando a arquitetura da rede. Conforme E1, *Os peritos ligavam, queriam saber padrões, modelos, como se faz isso, aquilo. Entravam em contato engenheiros, técnicos... Toda hora, solicitando cursos, informações... Trabalhavam em empresas privadas, também como assessores* + Nohria (1992) ensina que a posição pode ser analisada através da evidência, pois a Fundacentro era muito procurada dentro da rede, e passou a ser objeto das relações desses novos profissionais e auditores, como instituição de referência em saúde do trabalhador.

Para a regional do Rio Grande do Sul isso lhe permitia vantagens na incipiente produção de conhecimentos. A posição ocupada pela Fundacentro trazia muitos benefícios, em termos de acesso a informações relevantes e novas oportunidades de contatos com diversos atores que ainda não estavam presentes. Segundo comentário oportuno de E8, entrevistado do setor empresarial:

[õ] quanto mais tu divulga o teu trabalho, mais atores vão aparecer na tua volta... cada vez que tu faz um curso, em evento, outros atores que vem de fora... aparecem com opiniões, te traz um assunto do teu interesse+ (E8)

Quanto às limitações desse período, uma delas é que até esse momento a regional da Fundacentro no Rio Grande do Sul possuía forte vínculo com o CTN. Isso, além de colaborar para que investissem pouco em produção de conhecimento, também pôde deixar a regional em situação de acomodação para constituição de novos contatos. Lembrando Burt (1992), a inexistência de contato entre dois atores não significa que as pessoas de cada grupo sejam inconscientes umas das outras, significa que esses grupos estão focalizados em suas atividades e pouco atentos às atividades dos demais grupos.

Entretanto, no final desse período, alguns servidores da Fundacentro relatam o vasto campo multidisciplinar que se abria no horizonte:

[...] assim como a própria economia estava se desenvolvendo, e as ações do mundo econômico vão se voltando para outras áreas de manutenção... de economia, de desenvolvimento econômico, a Fundacentro foi tentando acompanhar isso, no sentido de descobrir outros riscos emergentes e ao mesmo tempo manter essa mesma clientela atualizada. Então ela teve um papel muito forte de atualização, não só de formação, mas de atualização. E começou a se sentir mais firme, eu entendo assim, ela começou a se sentir mais firme, mais segura pra investir em outras áreas que até o momento não tinham sido investigadas, continuando a ser reconhecida como órgão de referência. (E3)

Isso poderia colaborar para o maior acesso a novas informações, percepções, noções e visões de mundo voltadas ao trabalhador, aproximando os pesquisadores das reflexões sobre o trabalhador como sujeito versus objeto. Entretanto, outra limitação referia-se ao pouco, ou ausente, contato com os trabalhadores, pois não seria oportuno deixá-los de fora pelo fato de que na relação de trabalho estão envolvidas as duas partes. Além de não haver uma ação de aproximação por parte do Governo, por parte das representações também se davam da mesma forma. As relações entre os sindicatos dos empresários e dos trabalhadores eram extremamente conflituosas, conforme relatos dos entrevistados. Isso ia de encontro a uma política de harmonia entre as representações, que começava a ser implantada pelo governo com o objetivo de minimizar os entraves.

Deve-se considerar o momento histórico dos sindicatos, que nesse período estavam voltando a se mobilizar fortemente, após o período de 64. Entretanto, a ausência de sua participação nas negociações e decisões era vista de forma

deturpada. Segundo relato de E4 %o *sindicato dos trabalhadores, to falando da minha experiência, aqui em Porto Alegre era muito omissivo, [õ] naquela época então, nem existia, não faziam nada*+

Quando o representante dos trabalhadores foi questionado sobre esse período, justificou que a antiga gestão do sindicato dos trabalhadores possuía outras prioridades, não tanto a saúde e segurança. O entrevistado relata que neste tempo o sindicato laboral se preocupava mais com problemas de dissídios, salários, contratos de trabalho, etc.

Entretanto, infere-se que a não participação e afastamento dos trabalhadores justifica-se pelos conflitos em temas diversos das relações de trabalho e também pela visão amplamente difundida de que a grande ocorrência dos acidentes deve-se à falha humana, enquadrada como ato inseguro do trabalhador. Nos relatos dos entrevistados, foi demonstrado o interesse desde esses tempos, inclusive dos representantes dos empregados, em habilitar o trabalhador, treinar, capacitar. Percebe-se que as ações voltadas ao adestramento dificultam a tomada de consciência dos trabalhadores de suas condições, não só de segurança, mas principalmente de saúde, que era pouco abordada na construção civil, com exceção dos inúmeros estudos sobre silicose¹⁵.

No final desse período, outras instituições passam a difundir conhecimentos em saúde e segurança do trabalho. Essa foi uma importante movimentação que começou a ocorrer apenas a partir dos anos 80. Iniciou com o surgimento de convênios com universidades e organizações voltadas ao ensino, o que aproximou a Fundacentro das instituições de ensino públicas e privadas. Essa relação também objetivava a formação de profissionais na área da saúde e segurança. De 1983 a 1997 as principais formações foram supervisor de segurança do trabalho e auxiliar de enfermagem. A intermediação entre empresas e Universidades para Powell e Smith-Doer (1994) poderia ser visto como vantajoso, neste caso também em termos de difusão. E esse era o início da transferência de conhecimentos para o sistema educacional que, posteriormente, passou a atuar de forma paralela com a Fundacentro.

¹⁵ A silicose é uma doença incurável causada pelo acúmulo de poeira contendo sílica nos pulmões e pela consequente reação dos tecidos pulmonares. Ela leva ao endurecimento dos pulmões, dificultando a respiração e podendo causar até a morte.

quando os cursos de formação saíram da Fundacentro e foram para a Universidade, e foram para o ensino , os primeiros cursos que aconteceram aqui foram com os profissionais que trabalharam conosco, como colaborador eventual, porque nós fomos chamados para fazer a seleção dos professores, e nós indicamos as pessoas que nós conhecíamos. (E3)

Apesar de ainda se manter como referência, a Fundacentro viabilizou um espaço para que outras instituições também possuíssem autonomia para realizar ações no campo da saúde do trabalhador. Essa autonomia é defendida por Powell e Smith-Doer (1994) como um facilitador, pois amplia a centralidade de outras organizações. Isso permitiu o surgimento de outros protagonistas no processo de produção e difusão de conhecimentos, resultando numa mudança estrutural na rede de atores que será tratada mais adiante. Entretanto, a difusão dos conhecimentos permanecia apontando para aspectos técnicos que deveriam ser transmitidos inclusive aos trabalhadores.

6.3. DE 1985 A 2004 - ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS

Difundidos os conceitos básicos na sociedade, nesse período começa a surgir um novo pensar sobre o processo saúde-doença, e o papel exercido pelo trabalho na sua determinação (MENDES e DIAS, 1991). Paralelamente, são denunciadas as políticas públicas e o sistema de saúde, incapazes de dar respostas às necessidades de saúde da população, e dos trabalhadores, em especial. E também nessa época surgem novas práticas sindicais em saúde, traduzidas em reivindicações de melhores condições de trabalho, através da ampliação do debate, circulação de informações, inclusão de, pautas específicas nas negociações coletivas, da reformulação do trabalho das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs), como fundamentais na emergência do novo sindicalismo (MENDES e DIAS, 1991). Dentro do setor da construção civil no Rio Grande do Sul,

destacaram-se o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil . STICC, filiado à Nova Central Sindical de Trabalhadores e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário . FETICON, que representa os sindicatos do estado junto à confederação dos trabalhadores.

Para Mendes e Dias (1991) este processo social se desdobrou em uma série de iniciativas e se expressou fortemente nas discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986, ocasião em que foi produzido um relatório final que foi decisivo para a mudança de enfoque estabelecida na nova Constituição Federal de 1988. Nessa Conferência, foram estabelecidos os princípios de equidade, integralidade, universalidade, descentralização e hierarquização das ações do SUS, bem como relaciona fortemente Saúde e Democracia.

No mesmo ano, seguidamente, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores, em que foi amplamente discutida a participação dos trabalhadores na gestão e nas ações desenvolvidas, enfatizando as ações de vigilância e de educação em saúde (SOUZA e MACHADO, 2011). Nesse processo político social justifica-se, em grande parte, a falta de proximidade entre o tratamento das questões de saúde das de segurança. Visando à descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e das ações de saúde, o governo, através do Ministério da Saúde, implementou uma série de políticas de transferências de recursos para estados e municípios. Dessa forma, os serviços de atenção à saúde passaram a percorrer um caminho diferenciado, distribuído localmente. Cabe destacar a criação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) e, como seu eixo integrador, os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CERESTs), que também davam suporte técnico e científico, porém voltados às intervenções do SUS (SOUZA e MACHADO, 2011). Para se ter maior ideia de como são mais descentralizados, até 2010 existiam 181 CERESTs ao todo no Brasil e já estavam legalmente habilitados mais 19, totalizando 200 unidades. Em 1994, estabelece-se definitivamente a municipalização como estratégia de universalização das ações na 2ª Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores.

Além das reivindicações sindicais dos trabalhadores, percebe-se nesse período manifestações também por parte de empresários, criticando o modelo político e econômico vigente. Em um cenário de turbulências entre governo e empresários, as propostas governamentais relacionadas ao mundo do trabalho

também reforçavam a participação dos sindicatos dos empresários. Somado a isso, os empresários também começavam a se preocupar fortemente com as penalidades do governo em relação ao não cumprimento dos dispositivos legais de proteção do trabalhador. Da mesma forma, no Rio Grande do Sul, entravam no cenário as entidades representativas dos empresários como o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul - SINDUSCON, a Federação da Indústria do Rio Grande do Sul - FIERGS, as organizações do Sistema S, sendo o Serviço Social da Indústria - SESI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, e a Confederação Nacional das indústrias - CNI. Todas, vultosamente, financiadas para exercer atividades voltadas ao aperfeiçoamento profissional, à educação e à melhoria do bem estar social dos trabalhadores.

Segundo depoimentos de tecnologistas da Fundacentro, houve nesse período uma forte mudança nas atividades e na forma como atuaria, pois foi determinado que o trabalhador seria o público-alvo das ações. Isso influencia até hoje o campo da produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança. Esse novo modelo de trabalho pressupunha a inclusão do trabalhador como parte fundamental nas ações de proteção do trabalhador. Nota-se que houve uma redução dos acidentes de trabalho nos anos seguintes, permitindo relacionar isso à atuação da rede de atores. No CTN havia um grupo de pesquisadores da construção civil, no qual participavam também pesquisadores das regionais, o que facilitou a influencia desse modelo de trabalho para as regionais.

É claro que outros fatores devem ser considerados, pois na década de 80, especificamente em 1983, a inflação chega a ultrapassar os 200% e a dívida externa superou os US\$ 90 bilhões. Nesse cenário, o Governo impôs uma política recessiva como forma de sanear a economia e diminui o ritmo das obras públicas. O período foi marcado pela recessão na construção civil. Possivelmente a freada do setor colaborou para redução do elevado número de acidentes dos anos 80, reduzido pela metade na década seguinte até o ano de 2001, conforme abaixo:

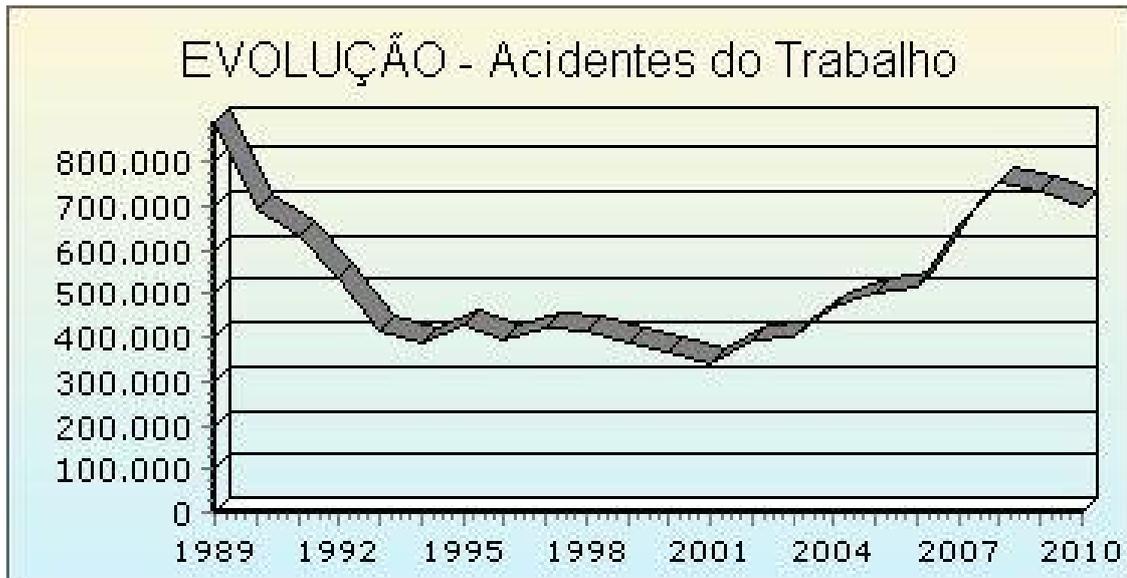


GRÁFICO 1: Evolução dos Acidentes de Trabalho no Brasil

Fonte: Base de Dados Históricos da Previdência Social (2012)

Na construção civil, o tripartismo dava os primeiros sinais de aproximação entre as partes. Um marco formal ocorreu em nível nacional, com a realização do "I Congresso Nacional de Engenharia de Segurança do Trabalho na Construção Civil", em 1987. Nessa ocasião foi elaborado um documento intitulado "Carta à Nação", com a participação de representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores, fazendo com que a Fundacentro ampliasse suas ações para a área da Construção Civil, dadas as demandas identificadas pelos atores.

Nota-se que até então o campo da saúde e segurança do trabalhador baseava-se em legislações, que procuravam minimizar os problemas encontrados na realidade. Os conhecimentos produzidos eram fruto de levantamentos de acidentes e doenças após eles ocorrerem. Nesse momento foi necessária uma postura prevencionista para que se obtivesse uma real diferença.

Em termos práticos, até aqui pouco foi efetivado em termos de tripartismo. Somente a partir de 1993, intensificaram-se as discussões entre as três partes, visando à busca de alternativas para avanços nas relações de trabalho. Isso culminou na construção de um modelo de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho que contemplaria os anseios dos atores envolvidos com a questão. O processo de discussão tripartite levou à publicação da Portaria nº 393 do Ministério do Trabalho, em 1996, criando a Metodologia de Regulamentação na Área

de Segurança e Saúde no Trabalho, que impunha a participação do Governo, trabalhadores e empregadores, na intenção de buscar o consenso para discussão e construção dessas regulamentações.

Entre outras, duas das etapas previstas nessa Portaria destacam-se pela participação dos atores acima, a instalação de Grupo de Trabalho Tripartite . GTT e instituição de Comissão Tripartite Partidária Permanente . CTPP, para a definição de temas e propostas para revisão ou elaboração de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho. Também foi criado em 1995, o Comitê Permanente Nacional . CPN sobre condições e meio ambiente do trabalho na indústria da construção. Sua atuação nos Estados dava-se também de forma descentralizada, através dos Comitês Permanentes Regionais - CPR, presente também no Rio Grande do Sul.

A estruturação do CPR/RS foi um marco para a rede de atores e para as ações em saúde e segurança, dadas as oportunidades e limites que gerou. O grupo possui como atribuições estudar e propor medidas de controle, campanhas, implementação e/ou atualização de normas para melhorias das condições e dos ambientes de trabalho na indústria da construção, assim como propor debates visando o aperfeiçoamento técnico dos processos e equipamentos. A composição do grupo é composta por dois representantes das três bancadas, governo, trabalhadores e empregadores, e seus respectivos suplentes. A coordenação do grupo é feita por revezamento a cada dois anos.

Concomitantemente ao processo de atuação da Fundacentro, o referencial normativo foi muito influente nesse período. Segundo Santos, A. R. M. (2011) destacam-se:

- 1) As Convenções da OIT, através das quais são difundidas as recomendações, que em geral têm sido acatadas, principalmente no ocidente capitalista. No Brasil, das 82 Convenções da OIT ratificadas, 22 tratam especificamente de saúde e segurança.
- 2) A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, resultado do clamor pela superação do regime autoritário vigente até 1985, além da forte influência dos anseios de elevação do nível de cidadania das massas. A contribuição foi a consolidação e ampliação dos direitos trabalhistas.

- 3) Legislações infraconstitucionais . como a Consolidação das Leis do Trabalho . CLT, Leis e Portarias.
- 4) Normas Regulamentadoras

É fundamental salientar a importância do último item, as Normas Regulamentadoras . NRs, especificamente da NR18, de 1978. Essa norma trata especificamente das Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, com sua primeira reformulação em 1983. Sua importância deve-se ao envolvimento de diversos atores em 1995, em um novo processo de revisão que constituiu, marcadamente, o mais relevante para o envolvimento entre governo, representantes dos trabalhadores e dos empresários, relações essas que perpetuariam futuramente.

Nesse final de período, aconteciam algumas mudanças relevantes na Fundacentro. Uma delas foi em 1993, quando os servidores da Fundacentro passaram a integrar o Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia da Administração Pública Federal, o que a caracterizava ainda mais como instituição de pesquisas científicas. Segundo Teixeira (2011) nesse período houve muitas discussões sobre qual o direcionamento que a Fundacentro daria a sua atuação, e questionavam se a Fundacentro seria uma instituição de pesquisa ou órgão de assessoramento técnico. Os questionamentos ultrapassaram a própria Fundacentro, pois chegou a ser cogitada sua extinção por não ser considerada necessária pelo governo da época.

Outra mudança relevante foi em 1998, quando ocorreu a redução drástica do orçamento da Fundacentro, após a desvinculação da instituição dos fartos recursos recebidos do Fundo de Amparo ao Trabalhador . FAT, passando a utilizar recursos do caixa único da União e a vincular-se aos orçamentos aprovados pelo Ministério do Planejamento. Nos anos seguintes os recursos orçamentários estiveram em um mesmo patamar. Porém, em 2003 sofreram novos cortes.

A redução de recursos também foi um dos motivos que contribuiu para que a coordenação dos projetos pudesse ser realizada pelas Unidades, além dos motivos relacionados às peculiaridades e interesses regionais. Isso proporcionaria mais liberdade de ação para a unidade do Rio Grande do Sul, pois era possível ultrapassar os formatos trazidos do CTN, variando em termos de metodologias, de conteúdos, de focos etc. Entretanto alguns limites da rede influenciaram nesse aspecto, como será tratado adiante.

Outra mudança refere-se aos efeitos da Política de Demissão Voluntária - PDV, que reduziu drasticamente o seu quadro funcional, além de muitas aposentadorias que se deram ao longo dos anos seguintes.

A representação da diminuição do quantitativo de servidores entre os anos de 1993 e 2004 apresentou-se da seguinte forma: Analistas em C&T diminuíram em número de 20 (-60,61%), Pesquisadores diminuíram em número de 4, Tecnologistas diminuíram em 54 (-45%), Assistentes em C&T menos 63 (-45,32%), Técnicos reduziram em número de 30 (-46,15%). (TEIXEIRA, 2011, p. 46)

Esse cenário é, em grande parte, fruto de políticas neoliberais que incentivavam a mínima participação estatal, a diminuição do tamanho do Estado e a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho. Essa política foi iniciada pelo governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) e continuada fortemente pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003).

O primeiro concurso da história da instituição foi realizado apenas em 2004, porém não recompôs seu quadro nas atividades finalísticas¹⁶. Outro concurso, com menor número de vagas foi realizado em 2010, mas foi igualmente insuficiente.

6.4. DE 1985 A 2004 - ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES

Nesse momento, foram diversificadas algumas atividades e, a regional começou, timidamente, a adquirir alguns instrumentais para avaliações que fazia no campo. Isso foi importante nesse período para ter mais contato com o ambiente de trabalho nos canteiros de obra. Mas ainda foi observada a limitação que se mantinha devido a forte influência do Centro Técnico Nacional . CTN da Fundacentro de São Paulo em relação às regionais, que até aqui ainda permanecia de forma

¹⁶ Em 1988 foi estabelecida na constituição federal brasileira a obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargo público.

preponderante no direcionamento das atividades da regional do Rio Grande do Sul. A produção científica do CTN atingia ótima produtividade, dada sua infraestrutura, multidisciplinaridade e experiência. O estágio evolutivo em que se encontrava o CTN fazia com que os materiais produzidos pela sede fossem mais avançados que os produzidos pela regional, bastando adequá-los a realidade local.

Nesse período, foram produzidos pelo grupo da construção civil, via CTN, manuais, livros, cartilhas, materiais em VHS, e diversos outros. Isso colaborou para que a regional adotasse como ferramentas esses materiais técnicos. Como os materiais produzidos na sede apontavam para problemas que também encontravam-se aqui, a adequação era mínima. Assim, no início desse período, as ações da regional gaúcha permaneceram concentradas na difusão dos estudos produzidos pelo grupo da construção civil no âmbito do CTN, através dos técnicos da regional.

Até esse início de década, as demandas permaneciam altas pelo setor privado e pelo sistema educacional. E3 relata o que passou a ocorrer internamente: *“Nós fazíamos curso de CIPAõ era cobrado também, então nós tínhamos uma lista enormeõ era assim, a pessoa pedia pra nós agora e tu só conseguia marcar pro ano que vem!+”*

Paralelamente, algumas atividades da Fundacentro começavam a se diversificar, e alguns pesquisadores passaram a ir mais a campo. Assim, os trabalhos mais próximos ao trabalhador ganharam força. E3 explica:

“Naquele período que tu ia mais a canteiro de obra e trabalhava mais diretamente com o campoõ de observação e trabalhoõ era porque a Fundacentro tinha uma competência técnica que era de fazer levantamento, e ela vendia o levantamento, era fonte de recurso, mesmo que ela não utilizasse esse recurso pra suas despesas, entendeu? Mas existia um trabalho que a Fundacentro fazia, que era de laudos técnicos que eram vendidos para empresa privadaõ então é claro que se tu tem uma encomenda, e nos tínhamos muitas encomendas, né? [õ] Então a gente, como tinha esse tipo de viés, nos tínhamos muito mais trabalho de campo, porque pra fazer um laudo tu tinha que ir lá, tinha que ir no ambiente, tu tinha que ir lá primeiro, fazer um contato, verificar, medir, fazer levantamento ambiental, pra depois fazer o teu documento, entendeu? (E3)”

Com o passar de alguns anos, no início da década de 90, ações de difusão, como cursos, seminários, eventos, começaram a ser exercidas também pela classe patronal, principalmente pelos representantes SINDUSCON, SESI, SENAI e FIERGS. Conforme dito anteriormente, o Sistema S, SINDUSCON e FIERGS possuíam altos recursos financeiros para investir nesse campo. A intenção era de investir em ações educativas e voltadas à saúde dos trabalhadores. Assim, a necessidade de ligação destes com a Fundacentro era fundamental e, esses atores também começaram a se aproximar, solicitando parcerias em cursos, adequando aos seus interesses. Aos poucos, foram lentamente executando algumas ações educativas e de treinamento por conta própria, sem vínculo com a Fundacentro.

Reforçava-se nesse momento o discurso prevencionista identificado por Santos, L. A. S. (1991), centrado na educação e conscientização dos trabalhadores para a segurança do trabalho, utilizada como recurso político-ideológico através do qual se tenciona obscurecer a percepção dos trabalhadores sobre a gênese do acidente, impedindo-se deste modo que estes se mobilizem no sentido de questionar e modificar as condições de trabalho lesivas à saúde, que são de responsabilidade das empresas+(SANTOS, L. A. S., 1991, p. 2).

Além disso, o sistema educacional, principalmente, privado ganhava forças na área da saúde e segurança. Além de engenheiros de segurança e médicos do trabalho, começavam a surgir cursos técnicos, e investia-se muito nisso. Nesse momento, podia-se dizer que outras instituições tinham autonomia para realizar essas ações. O que era visto com bons olhos pela Fundacentro, pois era fruto do seu trabalho disseminador, entretanto voltado exclusivamente à eficiência empresarial.

Estruturalmente, revelava-se certa dispersão da centralidade para outros atores da rede. Segundo Burt (1992) isso poderia ser benéfico e enriquecer as ações da Fundacentro por permitir que alguns buracos estruturais fossem criados, possibilitando o acesso a novas informações. Mas esses novos atores do sistema educacional e do setor patronal ligavam-se aos mesmos atores que a Fundacentro já vinha se relacionando há alguns anos. As relações indiretas eram com as mesmas empresas, as mesmas representações, os mesmos profissionais de saúde e segurança, o público-alvo era o mesmo: as empresas privadas. Burt (1992)

identifica isso como redundância por equivalência estrutural, e em nada acrescia à Fundacentro.

Sem transformação em suas ações, a Fundacentro passou a notar leve redução das suas atividades, pois as demandas estavam sendo divididas com esses outros entrantes, as instituições de ensino privadas, o SINDUSCON, o SESI, o SENAI e o FIERGS. Contribuía o fato de setor privado, além de estar capacitado, investir grande quantidade de recursos financeiros para esse desenvolvimento, o que também os tornava mais atrativos para o público em geral. Percebia-se uma difusão em massa de diversos conhecimentos da área. Pode-se dizer que a Fundacentro já não possuía a mesma evidência e a mesma centralidade dos anos anteriores.

E3 revela o que começou a ocorrer:

[õ] começou a ter uma massa de profissionais já formados na área que poderiam executar o que a Fundacentro fazia antes e que não tinha quem fizesse. Então começou a mudar o nosso viés de trabalho porque já tinha um excedente de mão de obra qualificada para fazer o que a Fundacentro fazia. Isso deve ter acontecido no final da década de 80 de 85, 86 pra cá.

Mas o governo ainda precisava efetivar mais resultados contra os acidentes. Sabe-se que nesse período não havia ações regressivas às empresas, pois era uma cultura prevencionista de risco socialmente diluído que dominava. Entretanto, o setor privado acarretava dispêndios previdenciários enormes às contas governamentais, principalmente na construção civil. Infere-se que a ação da Fundacentro era necessária também para sanar os rombos da Previdência Social, tanto que os recursos que ela recebia vinculavam-se ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. . FAT, recolhido pela Previdência Social.

Paralelamente, ampliavam-se os movimentos dos trabalhadores esforçando-se para provocar mudanças sociais e políticas (FISCHER; 1992). Mas importantes questões deveriam vir à tona, como por exemplo, a responsabilização dos trabalhadores pelos acidentes e a preocupação com o adoecimento da sociedade de forma imperceptível, pois, às vezes, leva-se mais de décadas para se fazer um nexo causal. Além disso, era essencial se conhecer as diferentes perspectivas que envolvem as relações de trabalho.

Analisando os resultados da realidade dessa época, pode-se dizer que não havia bom desempenho da rede nesse sentido. Do ponto de vista do diálogo social, ainda era carente do contato com o trabalhador, ele não era participativo de forma paritária, agravada pelo fato de ser excluído por ignorar os conhecimentos técnicos e científicos tão disseminados pelo governo e empresas. Diversos contrapontos deveriam ser evidenciados e estudados, afinal de contas o discurso estava difundido, entretanto as ações práticas enfrentavam as contradições do mundo do trabalho e reproduziam-se os conflitos das relações de trabalho.

Nesse período, o escritório com representantes da OIT localizava-se fisicamente dentro do CTN. Os contatos entre essa instituição e a Fundacentro eram frequentes e as relações davam-se de forma imersa, pois trabalhavam juntos em muitas ações e, esse arranjo era feito para solução de problemas em conjunto. Uzzi (1997) defende que esse arranjo, aliado à transferência de informações detalhadas e à confiança são a base de relações imersas. Assim, os conceitos que emergiam no âmbito da OIT como tripartismo, diálogo social e trabalho decente começaram a ser incorporados ao trabalho da Fundacentro, tanto para o que se debatia como para as novas formas de trabalho.

Nesse momento, também começam a perceber as consequências causadas pelo afastamento da unidade do Rio Grande do Sul da produção de conhecimentos, deixando de aprimorar informações, tecnologias, técnicas, instrumentos, pesquisas, metodologias. O direcionamento às ações educativas e difusoras e a forte ligação com o CTN fez com que a regional estivesse afastada de atores que criassem pontes para redes de produção de conhecimento, perdendo a oportunidade de se vincular a diversas instituições de pesquisa, principalmente governamentais. Isso pôde ser inferido porque a instituição passou a não acompanhar a evolução tecnológica do mercado, como relata E9:

A Fundacentro funcionou muito mais como um difusor de conhecimentos, do que propriamente como um gerador de conhecimento. Isso não foi sempre assim, houve uma época muito mais operacional, digamos assim, de trabalho de campo, algo assim, de pesquisa de risco, de avaliação e quantificação de riscos em locais de trabalho. Com o passar do tempo esse tipo de atividade começou a diminuir, principalmente porque no campo de avaliação e quantificação dos riscos as empresas, as próprias empresas passaram a contratar profissionais. E esses profissionais, através de

suas especializações e qualificações, passaram a exercer o papel de avaliadores e quantificadores de riscos no âmbito da própria empresa. Então a Fundacentro, que detinha um acervo técnico instrumental de avaliação de riscos, passou a não mais exercer essa ação, e então não houve por parte da instituição também, a manutenção da atualidade do aparato técnico instrumental, começou a haver uma defasagem entre o que o mercado dispunha e entre o que a Fundacentro possuía [õ]. E se observou que essa defasagem em termos de modernidade tecnológica houve uma evolução muito rápida e houve uma boa defasagem. Também teve um fator legislação que contribuiu. [õ] Com o advento da NR18, aí sim as empresas passaram a ter ações bem mais objetivas.

Nesse momento, a Fundacentro permaneceu mais envolvida em eventos de discussão, o que a aproximava tanto empresários e trabalhadores, e também com as representatividades as quais a Fundacentro já vinha mantendo relações. Isso foi colaborando para a formação tripartite que vinha se estabelecendo.

Nesse período, a aproximação com as empresas e seus representantes foi mantida. Já a superação da limitação existente com a distância entre Fundacentro e os trabalhadores foi ocorrendo de forma lenta, em ações que vinham se dando no campo. Mas a maior mudança começou a ocorrer nesse momento, quando o trabalhador foi colocado como público-alvo das ações, o que dava início às mudanças na forma de trabalhar, concretizando a entrada de novos atores, trabalhadores e seus representantes. E11 revela como isso ocorreu:

Antigamente a gente fazia levantamento de risco... então se fazia isso, e até se vendia isso. E aí chegou uma determinação que nós tínhamos que visar o trabalhador, e de graça. Não tinha que cobrar nada de nada, e tinha que ser com o trabalhador. E aí que a gente se aproximou dos sindicatos, porque era incipiente ainda o tripartismo efetivado. E essa determinação veio lá do CTN, por determinações políticas... da linha de trabalho também por causa da OIT. E aí o quê que a gente fazia, a gente tava sempre com o sindicato (dos trabalhadores).

Nesse instante, iniciava um período de atividade plena da Fundacentro, provavelmente seu apogeu. E1 relata: *%tinha os projetos, seminários, congressos, de dois em dois anos tinha congressos, com gente do Brasil inteiro... então a construção civil ela era assim... marcante. E talvez o maior grupo que tivesse trabalhando aí!+ E11 ainda acrescenta: %A demanda sempre veio, quando veio o tripartismo veio muito mais, muito mais demandas, porque ali reunia tudo, né?+*

O acesso a informações diferentes foi uma das vantagens de se formar uma rede com as diferentes visões e, eram os novos contatos que viabilizavam isso. E6 esclarece:

a necessidade de ter uma interação entre as partes, entre esses atores o ter o olhar do empregado, o olhar do empregador, o olhar do governo o compreender um pouco mais a dificuldade de estar na área privada e vice-versa também.

Na troca dessas informações, E5 relata a experiência no tripartismo, momento em que *eu começa a se colocar no lugar do outro, entender porque o outro defende aquelas bandeiras*

As pessoas que formaram essa rede foram constituindo de forma natural, por aproximações, principalmente pelas suas experiências. Os demais atores também tinham essa percepção, e valorizavam isso. Assim, percebe-se que houve troca de conhecimentos tácitos, mais complexos, pois E7 explica:

existiram assim o largas experiências o que foram agregadas e devem ser sempre enaltecidas... nesse grupo sempre tiveram pessoas extremamente experientes, pessoas extremamente profissionais, seja... de qualquer instituição que lá estivesse representada [o] com uma bagagem nesta área, seja a modalidade que estivesse em discussão, construção civil, máquinas e equipamentos, ergonomia... [o] então eu sempre enalteço a experiência...

E9 também ressaltou a carga de conhecimento dos atores envolvidos, porém ele enaltece a facilitação de troca, de diálogo, dos fluxos, provocados por esse conhecimento compartilhado:

[o] talvez com uma carga de conhecimento diferenciada, o que facilita o diálogo, né? O entendimento de novas metodologias, de novas dinâmicas, enfim, fazendo com que o trânsito da informação fosse facilitado.

Nesse sentido, E7 defende as trocas de experiências, conhecimentos e também do que foi produzido. Ele exemplifica, pois mesmo sendo da bancada dos trabalhadores, ele diz que de fato *há uma defesa de interesses da classe*

empresarial, mas jamais deixando de buscar o prevencionismo, em todos os aspectos e, com isso às vezes pode vir de um estudo realizado por outro nos servir e por isso minimamente seriam beneficiados. Nota-se a confiança nas relações entre as bancadas.

Grande parte dos entrevistados argumentou que a relação tripartite não ocorre em função da dependência dos atores para exercer ações de saúde e segurança, mas que ela ocorre pelo enriquecimento do resultado. A fala de E9 representa o que argumentam:

Não dependemos digamos de conhecimento, da participação de técnicos, especialistas, que possam qualificar o resultado, mas atuando conjuntamente o conjunto da obra ficou mais consistente com maior representatividade e reconhecimento.

Nas discussões tripartites, E5 explica que os conhecimentos e argumentações técnicas entre os atores podem colaborar para a transgressão de posições para que ocorra uma convergência:

[õ] não se é intransigente ao ponto de que não vá se curvar a algo que tecnicamente não seja factível àquilo que se está defendendo. Então, a gente não abre mão das posições, cada uma tem suas posições, mas a gente transige, procura convergência. ... Consenso entre as três bancadas é difícil de a gente ter, mas a gente converge.

Pelo relato dos entrevistados, existiam alguns pontos em comum fossem opiniões ou interesses. Esses pontos que convergiram facilitaram a formação de laços. Pode-se citar como exemplo, o atendimento a determinada norma de forma que aumente os custos do empregador. Sua respectiva bancada contestou, mas ao ser convencido de que não há outra alternativa menos dispendiosa, acabam cedendo ao Governo e aos trabalhadores, alinhando os interesses e sendo favorável à formação de laços. A bancada dos trabalhadores reforça essa afirmação, conforme E10:

É que com o dialogo, tu consegue chegar àquilo que tu busca, que é o bom entendimento... e que com os dois, tanto o patronal quanto os trabalhadores, eles tem muitas coisas em comuns.. e que temos que

encontrar essas partes em comuns e fechar... e foi isso que vem sendo feito, dos anos 90 pra cá.

Para Uzzi (1997), os laços que vinham se constituindo entre as representatividades eram imersos, pois a informação transmitida era detalhada, havia confiança e encontravam-se para resolver problemas que eram de todos, unindo esforços. Para ele quanto maior a imersão, maior probabilidade de prosperidade (UZZI, 1997).

Contrapondo aos diversos depoimentos sobre os benefícios do tripartismo, percebe-se que entre os entrevistados, todas as representações estão alinhadas em um discurso de harmonia, consenso e evolução nas discussões. Entretanto, onde se obscurecem os conflitos ligados as relações de trabalho? Relembrando Lima (2009), o consenso é inalcançável em questões sociais, sobretudo entre trabalhadores e empresários. Infere-se que a vasta reprodução dos conteúdos sobre saúde e segurança não estavam sendo questionados.

O interessante é que, nesse período, em razão da alta atividade dos trabalhos de campo e dos contatos proporcionados pela proximidade com os sindicatos, era possível também manter os laços fracos, de pouca interação, com o próprio trabalhador e com o próprio empresário. Por isso, havia informações novas circulando pela rede, apesar de ainda ser insuficiente para alterar o que a Fundacentro difundia. Granovetter (1973) alerta que os laços fracos podem ampliar as fontes de informação e conhecimento. Ressaltando que era um momento em que os sindicatos também estavam em expansão, entre eles STICC e FETICOM. Por isso, o alcance da rede era muito maior.

Uma influência relevante foi o processo de reformulação da NR18, em 1995, também em formato tripartite. A metodologia de trabalho foi relatada por E4:

Era um compartilhar de ideias comuns. Durante o processo de discussão da grande reformulação da NR18, no início eu coordenei a mesa tripartite, e o que a gente sentiu foi um mal estar da representação de trabalhadores e empresários, eles não entendiam muito bem por quê eles estavam ali, por quê o Ministério tinha chamado eles pra discutir uma norma quando o Ministério tinha a prerrogativa de dar uma canetada, e escrever a normaõ . Era governo Collor, então os trabalhadoresõ eles se sentiam pouco a vontade, porque o Collor tinha vencido o Lula nas eleições, então eles achavam que seriam manipulados. E os empresários por sua

vez também, porque afinal, estavam na casa do Ministério do Trabalho, no Ministério do Trabalhador vamos dizer assimõ aí sentindo aquilo, a nossa proposta foi de estabelecer um consenso, como forma de decisão, né? Ó, nos vamos discutir ate chegar a um consenso, nos não vamos entrar em votação, se fosse para votar quem ia decidir eram os técnicos de governo, né? Se era para votar não precisava chamar as partes ali, né? Então foi quando a poeira baixou e as pessoas começaram a acreditar naquele trabalho. Ficamos uma semana, as vezes íamos até de madrugada, uma hora da manhã discutindoõ vírgulas.. pra chegar ao consenso.

A maior parte dos entrevistados relatou as dificuldades iniciais no tripartismo entre as bancadas dos trabalhadores e dos empresários, o que se supõe entraves. Mas relataram, também, que com o tempo foram sendo superadas, como relata um representante da bancada dos trabalhadores:

[õ] nós brigávamos, entendíamos que o mundo era naquele momento daquela forma, que tínhamos que brigar com os patrões, e tal, e tal, e tal... e hoje já é diferente, não adianta tu radicalizar... de um lado, que o patrão vai radicalizar de outro, e com isso, quem perde são os trabalhadores. E10

Os depoimentos revelam certa cooptação dos sindicatos dos trabalhadores por parte do governo e, favoravelmente, dos sindicatos dos empregadores. Nos depoimentos dos representantes da classe trabalhadora, percebe-se um sentimento comprometimento com uma causa maior, embora não haja percepção sobre questões mais fundamentais, associadas aos controles de conflitos, às condições dos trabalhadores e as disputas de poder. Identifica-se que isso se aproxima ao que Melo (1992) chama de manipulação e mobilização ideológica. Nessa situação, os indivíduos aderem, voluntariamente, a objetivos que são propostos por elementos de poderosa autoridade. A adesão pode conduzir a uma ação, no entanto, o que esse tipo de participação distribui não é poder, mas o sentimento de engajamento em uma obra ou ação entusiasmante. Para o governo, enquanto as conflitos estiverem sob controle, garante-se evolução das propostas, avanços nos debates. A participação com vistas de chegar a um consenso %ata+os conflitos latentes.

A NR18, com a reformulação ficou estipulada a obrigatoriedade dos Comitês Permanentes Regionais - CPR sobre condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção. Além da formação com os representantes das bancadas,

também participavam alguns convidados, participando como apoio ou como assessorias de cunho técnico, ou de categorias profissionais, que de alguma forma interferiam nesse processo.

Essas proporções na prática nunca se deram de forma paritária. Em primeiro lugar, porque sempre houve faltas nas reuniões. Em segundo, porque, caso ocorresse a substituição de um nomeado, a participação efetiva deste levaria um tempo para ocorrer, dada a adaptação do participante. Por último, era a presença de convidados, na maioria das vezes por parte da bancada dos empregadores. Apesar de não votarem, tinham voz ativa nas reuniões, o que desequilibrava as discussões. Esses são exemplos de que o diálogo social não ocorria de forma paritária. Apoiando-se no referencial teórico, Melo (1992) ressalta a participação integrativa, que nesse caso, a participação passa a ser sinônimo de conformismo às normas e valores propostos por um grupo mais forte, transformando-se numa participação passiva e não crítica por parte dos trabalhadores.

As relações que se deram no âmbito do CPR foram se estabelecendo, naturalmente, entre as mesmas pessoas que já participavam dos eventos e de algumas ações ligadas a saúde e segurança, representando as entidades. Pode-se verificar que a participação foi mais atuante por parte do governo e das entidades do Sistema S, provavelmente por estarem mais presentes nas reuniões. As atribuições desse comitê são o estudo e proposição de medidas de controle, difusão, implementação, além de discussões para atualização de normas visando melhoria das condições e dos ambientes de trabalho da indústria da construção. Esse comitê também incentiva e propõe debates visando o aperfeiçoamento técnico dos processos e equipamentos. As reuniões ordinárias ocorriam mensalmente e, extraordinariamente, quando necessário.

O tripartismo, a partir do final da década de 90, estava definitivamente entranhado nas atividades da Fundacentro. Segundo E4 *foi o início, vamos dizer assim, de uma institucionalização do tripartismo por parte do Ministério do Trabalho. A NR18 foi a norma que efetivou esse tripartismo, e deu uma cara de institucionalização*. E ainda é relatado por outro entrevistado:

Quando veio a questão do tripartite, nós tivemos que aprender a dialogar com as partes, porque até ali nós estávamos muito

baseados na questão do trabalho, ainda com muitos resquícios de uma filosofia, que ou era de direita ou era de esquerda... então a própria casa se dividia em facções, e na hora que nos começamos a trabalhar pelo tripartite nós tivemos que aprender a... o diálogo entre os diferentes, mesmo entre os diferentes dentro da própria casa, como as diferenças que a gente encontrava, aí sim, muito mais marcadas no trabalhador pelo lado esquerdista e pelo empresário, empresariado no lado de direita... Então a ação da Fundacentro nunca foi neutra, ela sempre teve um caráter político, independentemente dela falar que ela é uma instituição técnica. Mas o técnico, até mesmo na divulgação dos conhecimentos, das informações, do conhecimento, e da aplicabilidade... e a metodologia da aplicabilidade... ela não é neutra, entendeu? Então aí nós tivemos que começar a rever uma série de posturas, entender melhor a posição... e o entendimento que o outro tinha, né? Tentar olhar pelo olhar do outro o mesmo fenômeno... e ela foi se alterando também nesse sentido, e ela como mediadora desse conflito capital-trabalho, ela foi tendo que reescrever e se redesenhar. (E3)

Nesse depoimento, fica clara a postura por parte do governo de mediar as discussões, beneficiada pela sua postura técnica e teoricamente neutra. Entretanto, esse grupo está inserido em um contexto maior de promoção do desenvolvimento, fazendo com que múltiplas condições externas interfiram nesse processo.

Analisando dados de atas do CPR desse período, suas ações se destacaram pela proposta de trabalho voltada para as ações de educação e atuação direta no canteiro de obra e discussões sobre legislações e equipamentos. Apesar de as ações terem se ampliado quantitativamente, em pouco diferenciava do que a Fundacentro já vinha efetivando. Depoimentos revelam que essas atividades somadas às atividades anteriores inferem que o tripartismo revigorou a atuação da Fundacentro. No Rio Grande do Sul, muitos eventos com a participação tripartite foram iniciados, sendo o primeiro de grande vulto em 1997, o Congresso Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, em Porto Alegre. Cabe ressaltar que foi verificado nas atas dos encontros nacionais que havia alguns pontos a serem melhorados em termos de infraestrutura o que provavelmente, prejudicou sua efetividade até esse período. Contudo, demonstrava uma boa vontade em persistir com essa forma de trabalho. Isso também corrobora para se inferir que a atuação do CPR/RS passou a ter maior relevância por volta do período de elaboração do seu regulamento interno, aprovado em março de 2000, pois este estabeleceu claramente os objetivos, as atribuições e o funcionamento.

Estabeleceram-se como objetivos a implantação de ações para a eliminação de riscos de acidentes e adoecimentos em canteiros de obra. Como objetivos específicos despertar as empresas para as necessidades de Saúde e Segurança do Trabalhador; obter dados estatísticos confiáveis sobre acidentes e doenças do trabalho; estimular e acompanhar estudos sobre sistemas, materiais e equipamentos compatibilizados com saúde e segurança e com os empreendimentos e qualificar normas técnicas.

Assim, a participação da Fundacentro no CPR fez com que fosse ampliada a atuação da regional, que antes vinha dando sinais de desgaste na formação de profissionais e prestação de serviços ao setor privado. Destaca um entrevistado que trabalha na Fundacentro:

A demanda sempre veio, quando veio o tripartismo veio muito mais, muito mais demandas, porque ali reunia tudo, né? Então tinham as demandas dos sindicatos, principalmente, né? Das federações da construção civil, ali também vinha demanda, do próprio empresário, e também da própria fiscalização, dava um acidente e a gente ia investigar o acidente... fazia toda essa parte. E antes do tripartismo eram programas, que já vinham prontos, tipo das kombis¹⁷, sempre tinha gente no CTN trabalhando forte com isso, e eles mandavam pras regionais, ó... vocês vão fazer isso. (E11)

A relação próxima com a DRT/RS mantinha-se fortalecida, principalmente pelo fato de serem os únicos representantes do governo. Segundo E4:

A partir daí nós passamos a ter um estreito relacionamento com a Fundacentro, os auditores fiscais da segurança na construção tiveram... passaram a ter um relacionamento muito próximo, inclusive eu,... todo mês, as vezes duas, três vezes por mês, a gente tinha reuniões de estudos, debates, eventos, congressos, seminários regionais, estaduais, interiorização, campanhas... ich! Aí foi um monte, né? Então se trabalhou nisso, e eu praticamente passei a atuar na construção só, em razão disso.

¹⁷ As kombis eram veículos adaptados, continham um sistema de projeção, aparelho de TV, equipamentos de proteção individual e materiais didáticos. Era utilizado para ministrar palestras, fundamentalmente, em canteiros de obras, sem que houvesse a necessidade de afastamento dos trabalhadores do local de trabalho, como forma interferir objetivamente no ambiente de trabalho.

A proximidade através de parcerias, reuniões, discussões e eventos de debate ocorreu fortemente com o SINDUSCON, o SENAI, o SESI, o CNI, o FIERGS, o STICC e a FETICOM.

Para os atores das bancadas de trabalhadores e empregadores, a participação da Fundacentro nos comitês era vista como uma oportunidade. No relatório do encontro dos comitês regionais, em 2003, verificou-se que os CPRs estavam conseguindo resultados mais efetivos em regiões onde existiam unidades da Fundacentro. Corroborando com isso, nesse mesmo documento, foi relatado como positiva a formação de redes de relacionamento entre os participantes e o estabelecimento de um processo de indução de cultura prevencionista no setor construtivo.

Segundo dados das entrevistas, a experiência tripartite colaborou para formar uma relação de confiança entre os participantes, revelada pela crença na probidade moral dos participantes, o que obscurece oportunismos na participação das bancadas para valer seus interesses. Os laços criados nesses encontros também podem ter minimizado, ou controlado as divergências oriundas das relações de trabalho.

Percebe-se que os conflitos latentes não estavam tanto relacionados aos interesses dos trabalhadores e empregadores dentro do sistema produtivo, mas sim envolvendo críticas dos representantes dos empresários em relação ao governo, reivindicando algumas questões. Entretanto, E9 reflete que, apesar da busca pelo consenso, o conflito de interesses e os eventuais impasses sempre estarão presentes e, que só podem ser resolvidos através de concessões que favoreçam ou a trabalhadores ou a empregadores.

O entrevistado ainda sugere os motivos pelos quais a cedência e renúncia dos empregadores deva ser maior:

Ambos devem atender à legislação, só que o empregador como protagonista do risco, ele quem cria o risco, cabe a ele o maior ônus, em relação ao cumprimento do regulamento. Ele é que deve atender as medidas e cautelas pra evitar que o trabalhador seja lesado. A parcela de responsabilidade do trabalhador também está regulamentada, embora em menor grau, então ele também precisa cumprir, mas o trabalhador precisa ter consciência disso, e o empregador precisa facilitar sua assimilação. (E9)

Porém, nas reuniões esse tipo de discussão nunca esteve presente. E essa tomada de consciência do trabalhador através da facilitação do empregador também não era enfatizada nas ações de educação, sendo focados apenas treinamentos para um *“fazer melhor”*.

Ao final desse período histórico analisado, ocorre a movimentação do plano de carreira da Fundacentro para Ciência e Tecnologia, o que causou alguma inquietação, visto que os relatos revelaram uma defasagem de produção de conhecimentos. Em estudo de Teixeira (2011), o autor identifica o distanciamento da Fundacentro com a política nacional de ciência e tecnologia e o baixo fomento à pesquisa. Isso pode ter influenciado para que alguns pesquisadores e tecnólogos tenham se voltado à academia. Alguns entrevistados sentiram isso como um distanciamento entre o que se costumava fazer e as pesquisas da academia, como relata um pesquisador:

O quê que começou a acontecer com a Fundacentro, de uns anos pra cá, ela começou mais a ir pra essa área... ela começou a mudar a visão, e aí que se perdeu esse grupo da construção civil, principalmente, porque eram mais técnicos, né? E a Fundacentro passou mais a ter essa visão de mestrado, doutorado... como é que eu vou te dizer... mais nas universidades... e perdeu aquele grupo que era mais técnico, de canteiro de obra, que ia na obra mesmo, fazia as palestras, se envolvia com o trabalhador direto. Tinha-se trabalho dentro de canteiro de obra, e isso desmanchou o grupo da construção civil. (E1)

Isso revela que mudanças nos interesses de trabalho dos técnicos e pesquisadores, aliado à maior liberdade de coordenação dos projetos, enfraqueceram o atendimento às demandas por parte do grupo da construção civil da Fundacentro como um todo.

A regional CERS, além de possuir pouca produção, foi afetada ainda mais em 2003, quando sofreu contingenciamento de 49% do seu orçamento. *“Desde então, a Fundacentro busca ajustar suas despesas a esta realidade, contudo, solicita reiteradamente suplementação de crédito, demonstrando assim, a insuficiência do atual orçamento e a necessidade de sua ampliação”* (TEIXEIRA, 2011). A queda no orçamento pode estar relacionada ao aumento de ações executadas pelo setor

privado, que possuía condições de exercer de forma independente, e queda da produção da Fundacentro. Revelando o desinteresse governamental em focar nas questões de saúde e segurança.

Também nessa fase, foi permitido às regionais as coordenações de projetos.

Uma diretoria técnica da Fundacentro quebrou o paradigma de que coordenador de programa só podia ser gente do CTN, porque até ali, quando os programas começaram, as regionais só podiam entrar com projetos dentro dos programas. Mas não podia ter um programa que fosse coordenado por alguém da regional, quando essa diretoria assumiu, ela fez essa pergunta: 'Por que que não pode?', 'O que que impede?' Não tinha nada que impedia a não ser o velho paradigma de que as regionais tinham que trabalhar pro CTN. Nesse momento que foi permitido que os programas nacionais tivessem um coordenador em cada unidade. (E3)

Mas a falta de recursos, o esvaziamento pelas aposentadorias e a inexistência de um planejamento para a construção civil no CERS, por ter passado anos à sombra do CTN, não viabilizava muitas possibilidades de ação. Dessa forma, foi mantendo seu forte vínculo com as organizações representadas no CPR, cumprindo as demandas com essas limitações. Teixeira (2011) identifica que a manutenção da credibilidade da Fundacentro deveu-se mais ao esforço pessoal de servidores, por meio de suas relações pessoais, do que por meio de investimento governamental. Esse fato contribui para percepção do peso da estrutura social para os resultados econômicos (GRANOVETTER, 2005).

6.5. A PARTIR DE 2004 - ASPECTOS HISTÓRICOS E CARACTERÍSTICOS

Seguem abaixo algumas informações sobre o contexto atual da saúde e segurança da construção civil. O tema da segurança e saúde na construção ainda permanece relevante:

[...] por se tratar de uma atividade perigosa e, sobretudo, porque a prevenção de acidentes de trabalho nas obras exige enfoque específico, tanto pela natureza particular do trabalho de construção como pelo caráter temporário dos centros de trabalho (obras) do setor. (LIMA JÚNIOR, 2005)

Ainda para o autor, o segmento da construção permanece determinante para o desenvolvimento da economia brasileira. No ano de 2000, o setor foi responsável por 15,6% do PIB nacional e empregou 3,63 milhões de pessoas. Os dados do IBGE de 2003 mostram que o PIB da construção teve queda de 8,6%, puxando para baixo o PIB de todo o país, que fechou o referido período com o índice de -0,2%. Nos anos seguintes foram verificados dados que indicaram retração do setor.

Entretanto, os números dos acidentes de trabalho a partir de 2004 são alarmantes, dentre os quais a construção civil possui peso significantes:

TABELA 1: Acidentes do Trabalho no Brasil de 2002 a 2010

Ano	Quantidade de Acidentes do Trabalho no Brasil
2002	393.071
2003	399.077
2004	465.700
2005	499.680
2006	512.232
2007	659.523
2008	755.980
2009	733.365
2010	701.496

Fonte: Base de Dados Históricas da Previdência Social (2012)

Atualmente, 98% das empresas brasileiras são micro ou pequenas empresas, considerando aquelas que empregam até noventa e nove trabalhadores. As pequenas e médias empresas são as mais afetadas pelos acidentes na construção

civil. Tratando-se de ações em saúde e segurança, isso dificulta o alcance (SEBRAE, 2012).

A região sul contribui de forma expressiva nas estatísticas acima, e o Rio Grande do Sul está entre os três estados com maior número de acidentes:

TABELA 2: Acidentes de Trabalho por Região e Unidades Federativas em 2010

Grandes Regiões e UF	Quantidade Acidentes em 2010
Brasil	701.496
Norte	29.220
Nordeste	89.485
Sudeste	378.564
- Minas Gerais	74.763
- Espírito Santo	13.592
- Rio de Janeiro	47.938
- São Paulo	242.271
Sul	156.853
- Paraná	51.509
- Santa Catarina	47.107
- Rio Grande do Sul	58.237
Centro-Oeste	47.374

Fonte: Base de Dados Históricas da Previdência Social (2012)

É possível verificar a relação entre o número de acidentes de trabalho e o desenvolvimento do comércio, das construções e da indústria, maior nas regiões Sul e Sudeste. Devido a isso, a atuação por parte do Ministério do Trabalho e Emprego contra insegurança no trabalho também acabam sendo direcionadas para esses setores, conforme ações de 2011 abaixo:

TABELA 3: Dados das Inspeções do MTE no Brasil em 2011

Setor Econômico	Ações Fiscais	Trab. alcançados	Notificações	Autuações	Embargos / Interdições	Acidentes analisados
Agricultura	10.324	928.902	22.557	9.585	176	99
Comércio	36.769	2.665.214	20.207	8.406	324	203
Construção	31.828	2.853.439	15.467	27.784	2.937	581
Educação	2.444	274.242	329	384	3	4
Hotéis/Restaurantes	6.835	346.221	2.552	1.010	18	32
Ind. Alimentos	4.005	1.246.377	4.935	3.637	139	149
Ind. Madeira e Papel	2.335	202.367	2.853	989	59	54
Ind. Metal	6.797	1.704.812	8.852	5.298	324	238
Ind. Mineral	3.163	440.362	4.032	4.374	167	86
Ind. Químicos	3.046	703.235	2.945	2.393	69	88
Ind. Tecido e Couro	5.035	688.436	6.048	1.832	47	52
Indústrias . Outras	2.081	198.545	3.147	889	27	42
Instituições Financeiras	1.228	222.722	214	455	8	5
Saúde	4.237	686.393	2.147	1.923	27	25
Serviços	8.046	2.453.631	2.923	3.183	97	161
Transporte	6.522	1.155.662	2.515	2.316	51	97
Outros	3.448	763.518	1.357	1.170	39	41

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho/MTE (2012)

O número de autuações, embargos e interdições é muito maior na construção. Essas medidas adotadas pelo Governo também estão inseridas dentro da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho.

Em dados históricos, também do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho/MTE, notificações de empresas transformaram-se em autuações em volume muito maior a partir de 2007. Entretanto o número de embargos e interdições é constante. Assim, nota-se real dificuldade do setor em cumprir a legislação. Talvez, possa estar ocorrendo que só quando o processo aproxima-se de um embargo ou interdição é que as empresas regularizam a situação.

A dimensão territorial do Brasil e o tamanho da sua população determinam alto potencial de crescimento do setor, principalmente, no ramo das edificações. Segundo Lima Júnior (2005), a cadeia produtiva possuía, em 1998, 204.855 empresas distribuídas da seguinte forma: a) 115.939 em edificações; b) 10.811 em construção pesada; c) 1.660 em montagem industrial; e d) 76.445 em empreiteiros e locadores de mão-de-obra. Dentre todos os ramos da construção civil, é no das edificações que os acidentes mais ocorrem, conforme dados abaixo no Estado do Rio Grande do Sul:

TABELA 4: Número de Acidentes do Trabalho por Atividades da Construção Civil no Rio Grande do Sul de 2006 a 2010

Número de Acidentes por Atividade no RS						
Atividade	2006	2007	2008	2009	2010	Totais
Construção de Edifícios	810	933	1337	1426	1329	5835
Obras para Geração e Distribuição de Energia	341	375	455	434	301	1906
Construção de Rodovias e Ferrovias	129	207	269	233	314	1152
Obras de Engenharia Civil não Especifica	87	188	285	300	269	1129
Serviços Especializados para Construção	30	73	162	271	301	837
Montagem de Instalações Industriais e De	70	208	300	59	113	750
Incorporação de Empreendimentos Imobiliários	47	84	134	165	147	577
Instalações Elétricas	91	82	85	113	92	463
Obras de Acabamento	84	51	80	88	112	415
Construção de Obras-De-Arte Especiais	11	25	60	133	128	357
Obras de Terraplenagem	45	53	55	55	60	268
Instalações Hidráulicas, de Sistemas de	11	20	47	45	54	177
Obras de Instalações em Construções não	22	29	18	31	54	154
Obras de Fundações	14	17	22	16	31	100
Construção de Redes de Abastecimento de	0	9	10	35	28	82
Obras de Urbanização - Ruas, Praças e Ca	5	7	17	28	22	79
Serviços de Preparação do Terreno não Es	1	4	13	29	6	53
Demolição e Preparação de Canteiros de O	10	10	12	12	5	49

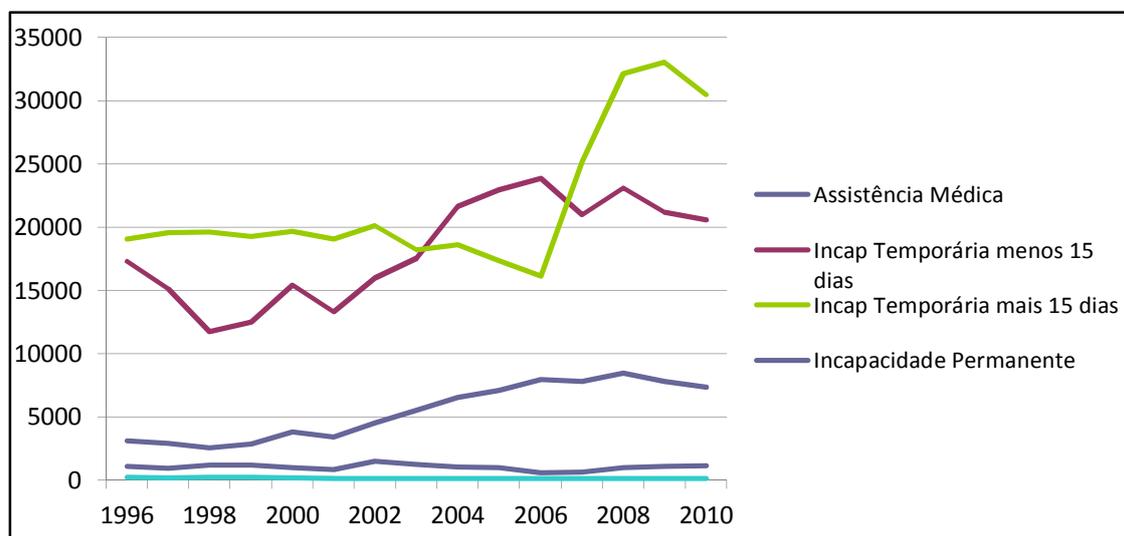
Perfurações e Sondagens	0	1	2	4	3	10
Obras Portuárias, Marítimas e Fluviais	0	2	2	2	1	7

Fonte: Base de Dados Históricos da Previdência Social (2012)

Dados históricos de 1999 a 2005, apesar de possuírem uma classificação um pouco diferenciada, também evidenciam de forma ainda mais discrepante a construção de edifícios como a atividade mais propensa a acidentes, tanto no Brasil quanto no estado do Rio Grande do Sul.

Em relação às consequências dos acidentes de trabalho, também vêm crescendo muito nos últimos dez anos o número de incapacidades temporárias no Rio Grande do Sul. Alerta-se também para o crescimento de incapacidades permanentes e óbitos, conforme demonstrado no quadro abaixo. Mantém-se a construção civil como um setor chave para as organizações envolvidas com a promoção da saúde e segurança do trabalho.

GRÁFICO 2: Acidentes de trabalho no Rio Grande do Sul de acordo com as consequências de 1996 a 2010



Fonte: Base de Dados Históricos da Previdência Social (2012)

Quando se tem a preocupação de tratar de relações de trabalho, em seus papéis e em sua complementaridade no processo produtivo, não se pode deixar de inserir no contexto o perfil da mão de obra do setor da construção civil e, a

preocupação que o Governo deve ter em proteger o lado mais fraco dessa relação. Os dados devem ser considerados para se compreender o contexto desses trabalhadores, pois isso influenciaria nas discussões sobre ato inseguro.

Lima Júnior (2005) destaca o trabalho denominado "Projeto SESI na Construção Civil" - composto de dois subprojetos - Diagnóstico da Mão-de-obra do Setor da Construção Civil e Operação de Serviços em Canteiros de Obra no Distrito Federal que teve como objetivo geral compreender as características e a dinâmica de trabalho no setor, identificando estratégias e mecanismos de intervenção por parte do SESI. Os dados encontrados são os que seguem abaixo:

- 1) Consideram que os trabalhadores possuem baixa qualificação:
 - a) 72% dos trabalhadores pesquisados nunca freqüentaram cursos e treinamentos
 - b) 80% possuem apenas o 1º grau incompleto e 20% são completamente analfabetos
- 2) O setor possui elevada rotatividade
 - a) 56,5% têm menos de um ano na empresa
 - b) 47% estão no setor há menos de cinco anos
- 3) Os trabalhadores possuem baixos salários
 - a) 50% dos trabalhadores ganham menos de dois salários mínimos (SM)
 - b) Média salarial: 2,8 Salários Mínimos
 - c) É um dos setores industriais que paga os mais baixos salários
- 4) Altas carências sociais
 - a) Educação
 - b) Alto índice de absenteísmo causado, sobretudo, por problemas de saúde (52% faltaram ao trabalho no mês anterior à pesquisa)
 - c) Absenteísmo: um entre cinco trabalhadores
 - d) 14,6% dos trabalhadores sofreram algum tipo de acidente de trabalho no ano anterior à coleta dos dados, o que significa um universo de aproximadamente 148 mil pessoas ou 21,3% do total de trabalhadores acidentados no Brasil
 - e) Alcoolismo (54,3% ingerem bebida alcoólica, 15% abusam e 4,4% são dependentes)

Em estudo feito pelo DIEESE (2001), intitulado "Os trabalhadores e a reestruturação produtiva na construção civil brasileira", foram coletados dados nas principais capitais brasileiras, inclusive Porto Alegre. Esse estudo revela um cenário de precariedade para o trabalho no setor. Cerca de 3.400.000 ocupados na construção civil (72,4% do total) não contribuem para a Previdência Social, em sua maioria têm jornada de trabalho que excede o limite de 44 horas semanais da jornada normal e ganham menos de cinco salários mínimos. O estudo, após apontar outros indicadores, reforça que os trabalhadores da construção civil compõem a base da pirâmide social urbana e que, dentre os diversos ramos da atividade econômica, o setor aloca um grande contingente dos trabalhadores mais pobres.

A construção civil é composta quase que, totalmente, por trabalhadores do sexo masculino, com média de idade superior a dos demais setores da economia. Em Porto Alegre, por exemplo, a média de idade das pessoas ocupadas na construção civil é de 38 anos, sendo que 45,1% estão na faixa acima de 40 anos. Também nesta capital, 60,5% dos trabalhadores são migrantes.

A construção civil é um setor que apresenta certas particularidades dentro do universo produtivo da economia brasileira, desempenhando um papel fundamental no seu desenvolvimento. Os dados do IBGE, relativos aos anos de 1998/99, demonstram que o setor responde, sozinho, por 10,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e por 6,6% das ocupações no mercado de trabalho, sem contar os efeitos positivos da atividade na geração de empregos ao longo de toda sua cadeia produtiva. É possível afirmar que, para cada cem empregos diretos gerados na construção civil, outros 285 postos de trabalho são abertos em atividades ligadas a este macro setor, de acordo com informações do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado de São Paulo . Sinduscon-SP (DIEESE, 2001)

Não bastam ações no nível individual das organizações onde ocorrem os acidentes dada a magnitude e diversidade das causas que geram os problemas na construção civil e, também não é possível preconizar uma solução-tipo para atividades relativas à proteção da integridade física dos trabalhadores (FUNDACENTRO, 1980). E9 relata algumas dificuldades do setor:

[õ] principalmente em razão da diversidade de cenários na construção civil, ele é algo dinâmico, ele não se mantém uniforme como uma indústria convencional, embora seja indústria da

construção civil, todas as etapas são diferentes, elas oferecem características, peculiaridades e riscos específicos de cada uma delas. Em função disso pode haver a mudança dos trabalhadores, em função dessa especialização necessária pra cada uma das fases da obra, embora permaneça um quadro mais permanente, com um numero reduzido de trabalhadores, começam a aparecer aqueles trabalhadores mais especializados, como aqueles que fazem o acabamento da obra, fazem as configurações finais do prédio, ou da estruturaõ

Atualmente, o cenário da construção civil permanece com desafios a serem superados que afetam inclusive as políticas de saúde e segurança, como a grande rotatividade da mão de obra, o que dificulta sua qualificação; a terceirização, que distancia o trabalhador do contratante; a duração, que são rápidas demais para que se possa atuar; e diversificação das obras, que dificulta a regulamentação para cada atividade, e o porte das empresas, que, como já foi mencionado, grande parte são empresas que possuem pouca capacidade de investimento em saúde e segurança.

Comprova-se pelos dados acima, a necessidade de constante preocupação na construção civil, a continuidade das ações que vem ocorrendo entre os atores no campo da saúde ocupacional é fundamental, principalmente, para o atendimento aos princípios de uma política pública como a Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho - PNSST. Enriquecendo a complexidade da questão acima, Lima (2009) já demonstrava também que para a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança na construção civil é necessária a diversidade de atores sociais, que muitas vezes possuem interesses diferentes ou mesmo contraditórios.

6.6. A PARTIR DE 2004 - ASPECTOS CONSTITUTIVOS E CONSTITUINTES

No final do período anterior, a produção e difusão de conhecimentos passou por mudanças com a adoção do tripartismo, como a ampliação das demandas de trabalho voltadas somente à difusão. Somado a isso, a ausência de recursos humanos e financeiros para ampliar as pesquisas e a incapacidade da regional de

promover pesquisas isoladamente do CTN foram as principais causas do baixo desenvolvimento da produção de conhecimentos no estado. A partir de 2004, como pano de fundo havia o aumento vertiginoso dos acidentes de trabalho. Nesses últimos anos anos, pouco se produziu e, as deficiências de recursos humanos e financeiros mantiveram estagnada as relações entre os atores. Para E2, *“minha com uma boa produção e de repente parou quando a Fundacentro começou a ser sucateada, né?”*. E1 explica:

A participação no CPR não conta ponto para produção nenhuma. Isso é o que terminou. O quê que a gente fazia, quantos cursos a gente vai dar esse ano, curso disso, curso daquilo, nós vamos fazer seminário, nós vamos fazer um congresso, isso é o que tinha na regional. Terminou. Hoje em dia é só CPRõ em todas as regionais... as que tem! Já faz um tempo que a gente quase não tem projeto direcionado especialmente para a construção civil... (E1)

E ainda ressalta:

A gente escuta reclamação, tem de um lado e de outro, mas a gente não sabe in loco como é..., se não for no canteiro de obra visitar, olhar... não tem como.... e a gente não vai mais, a gente não participa mais... (E1)

Assim, as demandas de trabalho passaram a ter os representantes tripartites como intermediários, como filtros. Isso possibilita o condicionamento das demandas aos interesses das bancadas.

Isso se aproxima do conceito de confinamento, trazido por Liu, Madhavan e Sudharshan (2005). Segundo os autores, isso acontece com contatos redundantes que não se beneficiam de buracos estruturais. E1 percebe as consequências do confinamento do CPR:

Olha, de ações relevantes, também foi o que eu acho que o que a Fundacentro tem que fazer, é aparecer... pra sociedade, em função de transmitir a informação, eu acho muito importante a gente fazer os seminários, os congressos. E hoje é um negócio que não tem grana, não tem verba, o Governo não disponibiliza o dinheiro... e isso parou. Parando isso, para tudo, compreende? Até mesmo a Fundacentro não fica vista como referência. Porque... porque ela é que promovia isso, ela que trazia os assuntos, ela que buscava... ela que buscava

o estudo externamente. Hoje a gente não sabe o quê que estão fazendo lá fora. (E1)

Percebe-se que o grupo de trabalho dos atores estava formado com os mesmos participantes. Isso foi constatado e avaliado de forma negativa. Esse fenômeno é o que Uzzi (1997) chamou de *paradoxo da imersão social*, pois o isolamento, com contatos altamente imersos, gerou trocas iniciais importantes e interessantes, mas em certo momento chegou-se a um limite que provocou diminuição das capacidades da rede, pois acabavam trazendo as mesmas informações. Inclusive, no momento das entrevistas, descobriu-se que do lado patronal as pessoas já haviam representado outras entidades da própria bancada, como num rodízio, sem oxigenação de ideias e conhecimentos. Burt (1992) identifica como uma redundância por coesão. Pois as informações que circulavam nesse ambiente eram as mesmas, através das mesmas pessoas e, com pouca influência externa.

O grupo é formado basicamente por pessoas que já participaram nos anos anteriores. *Nenhum deixou de participar+(E1):*

A gente começou com um comprometimento formal e acabou criando uma amizadeõ tanto que nós somos sempre os mesmos em todas as reuniões que a gente vai. Tem uma geração aqui que começou e continua até agora sendo os mesmos, enquanto fala sobre o mesmo assuntoõ na mesma área. Não significa que o grupo se fechou, ou que ele faça inconscientemente movimento que não aceite pessoas de fora, muito pelo contrário, mas que existe, existeõ ele começou no formal e passou a ser informalõ e hoje o informal alimenta o formal... houve um ciclo, fechamos um círculoõ entendeu? Ah! Deixa eu te dizer só mais uma coisaõ esse círculo ele pode ser virtuoso, como ele pode ser vicioso. (E3)

Agravava-se o fato desses laços terem ampliado sua força, pois nesse estágio havia maior intimidade, confiança e reciprocidade, como pode ser observado nas reuniões em que a pesquisadora esteve presente. E9 reforça essa constatação:

[õ] o relacionamento interpessoal (entre os atores) é cercado dessa amistosidade, [õ] criaram-se amizades pessoais no curso desse desenvolvimento aí.

A força do laço entre os atores pode ter influenciado para a pactuação de um compromisso voltado ao consenso, inibindo quaisquer ações de desacordo com a ordem estabelecida. Isso é passível de análise em relação às forças de poder sobre os conflitantes na instância do simbólico, conforme identifica Fleury (1990), pois estão ocultos os interesses em não gerar entraves associados às relações de trabalho e de papéis opostos no processo produtivo. Essa inferência foi reforçada pelo fato de que nas entrevistas discriminaram pessoas que polemizavam, que geravam entraves e que impediam certos avanços nas pautas.

Acrescenta-se que a pesquisadora percebeu de fato uma ação de atração dos representantes dos sindicatos dos trabalhadores por parte dos representantes patronais, firmando parcerias mesmo sem a intermediação do governo, de forma amigável, encobrendo as divergências. Um representante da bancada dos empregadores chega a descrever a aparente harmonia:

A relação do SINDUSCON e STICCõ ela está pacificada. Existem convulsões quando se trata de salário, dissídiosõ essas coisasõ continua havendo. Agora, a parte de segurança, perfeitamente pacificada e integrada. (E10)

Somava-se a isso, o fato de que as alternâncias entre os representantes não era muito bem aceita, pois atrapalhava o andamento dos trabalhos.

Eu acho assim ó, que como grande... pra difusão e comunicação tem muito a ver com essa alternância de representatividade, eu não quero dizer com isso que os grupos devam ser sempre os mesmos, mas é muito complicado quando a gente consegue um trabalho que o sistema está se autoalimentando, e tá girando, caminhando em prol de alguns objetivos, e você tem alternância da representaçãoõ . (E3)

Assim, a rede de atores vêm reproduzindo as ações da Fundacentro de difusão de conhecimentos técnicos e funcionais, por meio de ações educativas. Já o desenvolvimento de pesquisas em segurança e saúde no trabalho tem sido ínfimo, em nada sendo alterado ao longo dos anos, o que, conseqüentemente, prejudica sua capacidade de prestação de serviços à comunidade e assessoria técnica a órgãos públicos, empresariais e de trabalhadores.

Colaborando para o confinamento, uma possível oportunidade seria os atores convidados, pertencentes à chamada %bancada de apoio+ (quaisquer organizações que trazem informações complementares). Entretanto, as organizações mais presentes são as instituições representativas de classe Associação Sul Rio-grandense de Engenharia de Segurança - ARES e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA. Elas até possuem informações relevantes, mas dentro do campo saúde do trabalhador, suas referências são as próprias entidades que participam do CPR, colaborando para relacionamentos redundantes (BURT, 1992). Sobre a bancada de apoio, alguns atores compartilham com a opinião de que pouco acrescentam para o CPR:

Eles (bancada de apoio) é que estão querendo tirar de nós informações, mas nós não temos muitas informações porque a gente não tá buscando (E1).

Segundo Burt (1992), a ruptura das próprias fronteiras é fundamental para a construção e ampliação de ligações com outros atores semelhantes, a assim ampliar o alcance de suas ações. Por isso, uma possibilidade de superação de um possível confinamento foi percebida nesta pesquisa para a produção de conhecimento, e se refere a buracos estruturais existentes entre duas redes. Pontes nesses buracos estruturais fariam com que o grupo de atores tivesse acesso a outras redes, com vários contatos não-redundantes (BURT, 1992), o que proporcionariam redução de duas fraquezas:

A primeira delas refere-se ao buraco estrutural existente entre as entidades que compõem o CPR e as organizações de pesquisa. Uma ponte entre eles ampliaria a capacidade de produzir novos conhecimentos, ou simplesmente ter acesso a novas informações através de pesquisas. Caso o vínculo seja através da Fundacentro, uma parceria em projetos seria interessante, o que pode ser benéfico também para a outra organização, visto que a Fundacentro tem liberdade para direcionar as pesquisas.

Aliado a isso, a aproximação da Fundacentro com Universidades pode ampliar estudos que façam reflexões sobre a gênese do trabalho e do trabalhador no sistema capitalista. Essas pontes, focadas em produção de conhecimento, poderiam inclusive minimizar os efeitos de tantos anos de direcionamento à difusão e às ações

educativas, em que se promoveu os conceitos e preceitos de sistemas de gestão em saúde e segurança, voltados somente à eficiência econômica e empresarial. Também se deve despojar o caráter tecnicista da organização do processo de trabalho, conforme Fischer (1992), destacando-o como um instrumento do processo de valorização do capital, composto por três elementos básicos: o objeto sobre o qual se aplica o trabalho; os meios e instrumentos utilizados para realizá-lo; e a atividade humana, que é o próprio trabalho.

A segunda refere-se ao buraco estrutural existente entre as entidades que compõem o CPR e os fabricantes de novas tecnologias. Essa inferência se deve ao fato de que todos os entrevistados relataram distância entre o CPR e o que está sendo produzido de forma autônoma fora desse grupo.

Ambas as oportunidades referentes aos buracos estruturais podem gerar inovações, pois com as informações existentes na rede, uma recombinação de caminhos pode resultar nova configuração do conhecimento, problemas e soluções. Como consequências dessas transposições, as organizações podem produzir algo que seriam incapazes de criar sozinhas (POWELL & GRODAL, 2005).

Quando os entrevistados foram questionados sobre a habilidade de outras organizações estarem realizando ações sem depender dos outros atores, unanimemente, concordaram que isso tem ocorrido. Aqui cabe uma ressalva, pois os investimentos escassos do governo em saúde e segurança do trabalhador tem gerado uma mudança na atuação da rede em relação à difusão de conhecimentos. As entidades passaram a executar muitas atividades isoladamente. Atualmente, é o setor privado que tem realizado as ações de difusão de forma preponderante. FIERGS, SESI, SENAI e SINDUSCON realizam cursos de profissionalização, eventos, seminários e disseminam os conceitos sob seus interesses. As instituições de ensino privadas também têm exercido esse papel com investimentos pesados. Isso contribui para reforçar a competência técnica e administrativa para tratar das questões nas relações de trabalho, diminuindo a participação do trabalhador.

Os entrevistados também dirigem-se ao setor privado sob o aspecto tecnológico, que tem investido, consideravelmente, em saúde e segurança, proporcionando materiais, equipamentos técnicas novas e desconhecidas para o grupo. Segundo um deles:

Hoje em dia as empresas é que estão desenvolvendo, elas que desenvolvem os projetos delas, os trabalhos delas. Eu não sei hoje, como é que está sendo hoje um elevador de transporte de materiais, de pessoas, como é que eles tão comprando, eles tão desenvolvendo, como é que eles tão fazendo? As cancelas... a gente tá só ouvindo o CPR, os problemas e dificuldades, né? (E11)

A Fundacentro é a única entidade dentro do CPR voltada, exclusivamente, à produção de conhecimentos em saúde e segurança. Conhecimentos esses que estão escassos na rede, revelando a incapacidade de sua atuação nesse sentido:

A Fundacentro não tem um programa de atualização do próprio técnico em cima do que tá acontecendo no mundo, então a gente quase implora pra ir numa feiraõ que nós deveríamos ser visita obrigatória, pra conhecer as novas tecnologiasõ e poder trazer uma nova tecnologia e estudarõ na hora que eu faço uma norma eu tenho que conhecer quais são as tecnologias que estão sendo usadas, pra ver quais são os tipos de riscos a mais ou a menos ali, mas isso a Fundacentro não tem um programa que nos permita isso. Muitos de nós frequenta lugares e feiras por conta própria, porque ela mesma não tem um programa de aproximação da gente com tecnologiaõ com quem discute tecnologia e cria novas tecnologias. E isso é uma grande defasagem que vai colocando a gente muito atrás da linha de frente (E3).

E também E1:

Tá afastado.[õ] Hoje tu viu ali (na reunião do CPR ocorrida pela manhã do dia da entrevista), daqueles nomes de empresas que foram citados, eu conhecia duas! Duas! (foram citadas o nome de 20 empresas da construção civil que participaram de curso realizado pela Fundacentro). Isso evolui muito rápidoõ e não estamos nem conversando sobre o material que a construção civil utiliza... o tradicional, o tijolo, isso já mudou!

Historicamente, a Fundacentro chegou a executar algumas atividades no campo tecnológico, pois mantinha equipamentos de testes, com eles realizava laudos. Mas ficaram defasados e estão inutilizados. Além disso, o conhecimento que ela detinha para avaliações foi disponibilizado virtualmente, possibilitando que também as empresas fizessem seus levantamentos e avaliações. Atualmente, esse é um conhecimento preponderantemente de domínio do empresariado, pois começaram a acompanhar essa tecnologia, e a própria empresa começou a

resolver... a desenvolver, desenvolver....+ (E1). Apesar disso, demonstram não conseguir alcançar os conhecimentos da evolução tecnológica que deveriam ter para acompanhar para cumprimento de legislações técnicas.

Quanto às organizações fabricantes de novas tecnologias na área da saúde e segurança, percebe-se que elas têm interesse em participar do CPR. Entretanto, entre os integrantes, esse interesse causa preocupação com um possível comportamento oportunista por parte do fabricante, ou de seus representantes. Isso se deve ao fato de que poderiam utilizar as informações discutidas de forma privilegiada, usando-as para obter ganhos financeiros. Por exemplo, poderia ser discutida a necessidade de um equipamento inexistente, e esse ator teria as características, as informações necessárias para aceitação do produto, etc e assim, comercializá-lo. Para E6:

[õ] na verdade a gente tem que enfrentar esse desafio [õ] os fabricantes já deveriam estar ali, fundamentando, dizendo o porquê das coisas, e nós temos que ter o bom senso e a capacidade de ver %isso é possível+ %isso não é+õ

Por outro lado, sabe-se que a indústria nacional de equipamentos de segurança precisa ser impulsionada, pois há muita importação no mercado atual, equipamentos de baixo custo que entram no país sem critérios que autorizem sua entrada. Dessa forma, isso poderia também incentivar o setor tecnológico voltado à proteção dos trabalhadores.

Alguns fabricantes de equipamentos e representantes do setor já participaram de algumas reuniões. Por parte do CPR, já chegou a se falar em modelo quadripartite, acrescentando uma bancada de %apoio técnico+, na intenção de aproximar esses conhecimentos¹⁸. Entretanto, há que se fazer outra ressalva. No modelo quadripartite a representação que intermedia esses atores não é capaz de transferir esse conhecimento, visto que são informações complexas, sendo necessário o contato mais próximo dos atores, como defende Reagans e McEvily (2003). Os autores apenas ressaltam que existe uma problemática na transferência de conhecimento em um buraco estrutural, que é quando as extremidades opostas não tem muito conhecimento em comum (REAGANS & MCEVILY, 2003).

¹⁸ Relatório do VI Encontro Nacional dos CPRs, 2004

Já em relação às organizações de pesquisa, infere-se que os atores sabem da existência destes, mas não criam as ligações possíveis, algumas entidades foram citadas, principalmente as Universidades, como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Relatos de interação nos anos 90 demonstram que a experiência foi produtiva em eventos onde foram apresentados trabalhos científicos na área da Engenharia de Produção da UFRGS. Além disso, a ligação favorecia a valorização e status da entidade como de referência no campo, ocupando uma posição de centralidade entre os atores. Porém, admite que não é mais realizado:

[õ] isso aí ocorria dentro dos congressos, seminários, porque a gente chamava o pessoal para apresentar os trabalhos pra sociedade, aí com isso a gente já ficava sabendo, o quê que eles estavam discutindo, e a gente fazia um debate em cima disso... era bem mais próximo, a gente participava bem mais... e nisso agente se tornava referência... e a gente não tá mais dentro disso. E1

Percebe-se também que as pontes criadas no passado entre os pesquisadores da Fundacentro e as respectivas universidades não foram aproveitadas, pois as universidades ainda são consideradas distantes pelos técnicos. Isso, provavelmente, decorre da confusão interna sobre o papel da Fundacentro, ora como assessoria técnica, ora como produtora de conhecimento científico. Já E3 defende que seja estimulada a interação:

Agora, o que é difícil de tudo, é que nós temos organismos que tem necessidade e não sabem, eles nem sequer sabem que tem. Então ela não tem o interesse, porque a mãe do interesse é a necessidade. Ela não tem o estímulo pra começar a chamar.

E9 também sugere que essa ligação seja manifestada:

[õ] se eventualmente a universidade ou a academia vai atender a tua necessidade, tu precisa manifestá-la, porque ela por si só não vai identificar teu problema, essa distância existe porque talvez não tenham sido estimuladas a participar.

Diversas outras possibilidades de relações foram identificadas nesse estudo. Apenas para exemplificar alguns contatos dispersos pode-se citar Ministério da

Previdência Social - MPS, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, Ministério da Saúde, Centros de Referência em Saúde do Trabalhador . CEREST e Agência Nacional de Engenharia de Segurança do Trabalho - ANEST. Isso também pode caracterizar a existência de redes esparsas, pouco coesas, o que para Powell e Smith-Doer (1994) contribuiria para o desempenho da rede.

Entretanto, essas organizações não têm gerado muito interesse da rede, apesar de quando indagados sobre elas, os entrevistados as consideram importantes. Infere-se que os atores estão desatentos para outras possibilidades de contatos mais dispersos. E3 colabora nesse sentido ao alertar da importância dos contatos com outros atores:

Claro que também tem a questão de termos poucas pessoas aqui, mas acho que nós temos um vício aquiõ se nós não cuidarmos disso e nós não conversarmos com outroõ porque quando a gente conversa com outra instituição e começa a ver o olhar dela, é que agente começa a enxergar onde é que a gente poderia contribuir. Então como tem coisas que a gente nunca entrou, poderia ter entrado e ter contribuídoõ eu acho que a Fundacentro hoje tá passando por um dilema de se ver não só mais pioneira, mas como parceiraõ esse eu acho que é o grande dilema nosso.[õ] Um dos fatos é a gente não ter diálogo com outras instituições. (E3)

Nesse sentido, comprovam-se os buracos estruturais entre as instituições de conhecimento técnico-científico e organizações detentoras de conhecimentos tecnológicos na área da segurança. A Fundacentro como instituição responsável por trazer tais conhecimentos, não supriu a necessidade por não estimular a ligação com outras organizações. Ainda assim, ela seria a melhor ponte para esses buracos estruturais. E3 sugere que seja reconhecida essa necessidade também para revitalização da instituição:

Por isso que nós perdemos muito espaço, porque a Fundacentro ficou tão soberba no que ela faziaõ no que ela fazõ que ela não olhou mais pra ninguémõ hoje nós estamos brigando pra que os outros nos olhem, nos enxerguemõ porque nós perdemos nesses anos todos, em tentar dialogar, nós estamos muito na nossa, entendeu? Não tinha mais ninguém que fizesse o que nós fazíamos, então a gente ficou sozinho, então a gente acabou ficando num pedestal, nós mesmos nos colocamos num pedestalõ e o mundo mudou. (E3)

A posição de centralidade, demonstrada pela evidência da instituição, ao longo dos anos, pode ser utilizada oportunamente para criar novos laços.

Retornando à questão do tripartismo, deve-se observar que a Fundacentro ainda reproduz o que vem difundindo ao longo de toda sua história. Duas mudanças merecem reflexão. A primeira refere-se à institucionalização do Conselho Curador como instância máxima da Fundacentro, onde estão representados o governo, os trabalhadores e empresários, por meio de suas organizações de classe. A segunda mudança trata-se da formação do Comitê Tripartite, com a mesma composição, formada para discutir e decidir sobre a Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho. Ambas as formações pressupõem o consenso na tomada de decisões. Como a Fundacentro ainda reproduz o que vem difundindo ao longo dos anos, pode-se considerar que pouco mudou, efetivamente, para o trabalhador. Há a preocupação de que ocorram decisões consensuadas que não levem em consideração os reais interesses dos trabalhadores, pois conforme entrevista da bancada governamental *“se foi consensuada, foi consentida, se foi consentida, a partir dali eu tenho mais facilidade de implementação daquilo”* (E3). Assim, não havendo negociação social de forma mais ampla, também não ocorrerá em outras instancias.

Também se percebe que, minimamente, o setor privado vem conflitando com o governo, demonstrando possíveis afastamentos de interesses na proteção do setor empresarial. É possível que seja uma influencia do tripartismo. Isso pode ser inferido, porque se observa que o setor empresarial vem cooptando as representações de trabalhadores, excluindo a participação do governo em algumas ações. E2, inclusive, reclama da interferência do Governo entre eles *“os representantes do Governo são treinados para administrar conflito, não para administrar parceria”*. O entrevistado ressalta que hoje não existem obstáculos entre empregadores e trabalhadores e, sugere que é o governo quem gera entraves por não ter mais com o que se preocupar:

Nós temos alguns problemas com a bancada do governo. [õ] Era uma briga federal no início, entre empregados e empregadores, levamos anos brigando. [õ] Quando empregados e empregadores começaram a falar a mesma linguagem, o governo não sabia o que fazer (E2).

O conflito mais perceptível nessa rede ocorre entre a bancada do governo e a dos empresários. Isso foi observado pela pesquisadora nas reuniões em que esteve presente. Percebe-se que os assuntos relativos às legislações são preponderantes nas reuniões do CPR, pois se utilizam do grupo para pressionar em questões que são do interesse patronal, deixando de abordar outros assuntos relevantes para os demais participantes. A defesa de interesses é outra importante observação nas ações tripartites no que se refere ao atendimento das demandas sociais. Nota-se que a participação da bancada dos empresários se dá de forma mais numerosa, pois, além de estarem presentes os representantes formais, há a participação de convidados do setor empresarial com o objetivo de enriquecer os debates, sendo inclusive bem aceita. Dada a participação maior do setor patronal, decorre o domínio das discussões em torno de pressões para abrandamento das legislações, ou seja, de direitos conquistados pelos trabalhadores.

Segundo E9:

as empresas tentam minimizar um pouco, afrouxar um pouco a rigidez da regra, e o governo não cede [õ] Quando se trata de uma atividade econômica, existem interesses a serem defendidos. Então cada um vai tentar defender os seus interesses, da melhor forma possível e isso naturalmente cria certos entraves.

Durante as reuniões em presenciadas durante a fase de coleta de dados da pesquisa, verificou-se que isso desqualifica a formação do tripartismo para o diálogo social, pois permanece a situação de não haver paridade nas reuniões, assim como nas ações da Fundacentro no setor da construção civil.

Todos reconhecem que, de uma maneira geral, o tripartismo não é uma tarefa fácil, mesmo havendo afinidade de ideias e objetivos da rede de atores. Uma integrante do CPR coloca que as três partes podem provocar entraves:

[õ] se o que nós estamos discutindo o que está tentando se avançar, obrigatoriamente, vai trazer maior necessidade de investimento por parte do patronal ele faz embargo, ele tenta embargarõ Se nós estivermos trabalhando em alguma coisa que o trabalhador sinta que vai perder alguma vantagem, ou pelo menos algo que ele pensa estar construindo para maior benefício deleõ se ele sentir que tá sendo ameaçadoõ ele também faz um embargo. E

o governo a mesma coisa o próprio governo pode embargar se ele percebe que está indo contra o próprio papel na indústria da construção eu vejo muito isso. (E3)

A partir da análise das reuniões do CPR, infere-se que esses conflitos e formas de regulações de conflitos estão ocorrendo na instância do político, através do jogo das forças políticas e econômicas da sociedade, como coloca Fischer (1992), e podem influenciar os parâmetros para as políticas de administração de recursos humanos e da organização do trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou demonstrar como a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança constituiu e foi constituída pela rede de atores tripartite. Para isso era necessário demonstrar como esses atores se relacionaram e que laços estavam presentes, considerando seus papéis, que trazem a tona conflitos de interesses. Também era necessário compreender como se dispuseram na rede, as posições e a arquitetura dessa rede, indicando como isso poderia contribuir para articulações e negociações. Isso tudo contribuiu para compreender a produção da Fundacentro e o que ela difundiu ao longo dos anos. Conseqüentemente, também interferiu para outras aproximações e afastamentos, influenciando na atuação dessa instituição.

Para isso, foi destacado o histórico da produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho na construção civil. Dentre os fatos mais relevantes, destaca-se o interesse governamental em criar uma instituição que viabilizasse projetos desenvolvimentistas, alinhado aos interesses privados. O governo também estava preocupado com a situação brasileira frente ao controle social, garantindo certos direitos trabalhistas. Entretanto, o crescimento vertiginoso do setor da construção civil gerou inúmeros acidentes de trabalho, acarretando uma movimentação no sentido de articular uma instituição que atuasse junto ao setor privado, difundindo os preceitos da área de saúde e segurança do trabalho. O governo, desde então, passou a atuar junto ao setor previdenciário, exercendo diversas manobras que ocultavam acidentes e doenças de trabalho e, provocaram o afastamento dos trabalhadores de uma consciência crítica, além de contribuir para isentar empresários de suas responsabilidades pelo acidente. Com os conflitos sindicais emergindo, o governo passou a exercer um papel de mediador dos conflitos em saúde e segurança através do tripartismo, já defendido pela OIT, embora permanecendo as mesmas formas de pensar e agir, através de argumentos de eficiência administrativa, de gestão e de educação e treinamento dos trabalhadores. A desatenção atual em relação às instituições de proteção do

trabalhador vem sucateando a Fundacentro com reduções orçamentárias e de seu quadro funcional.

Assim, a Fundacentro, primeiramente, teve contatos diretos e frequentes com empresas do setor privado e profissionais que atuavam nelas como responsáveis pela saúde e segurança, e, posteriormente, passou a ter contatos com os trabalhadores. Pela impossibilidade de atender as demandas sociais, acabou por manter contatos mais frequentes com as entidades representativas. Constituíram-se laços imersos com os representantes do setor privado, FIERGS, SESI, SENAI e SINDUSCON, primeiramente, e, posteriormente, com os representantes dos trabalhadores, STICC E FETICOM. Essas relações foram fortalecidas após a institucionalização do tripartismo. Nesse processo, verificou-se a presença de laços imersos, pois estavam presentes relações de confiança, com transferência de informações detalhadas e formação de arranjos para a solução de problemas em conjunto. Mas esses laços também ocultavam conflitos entre trabalhadores e empresários, visto que nas discussões tripartites, além de priorizar interesses da bancada patronal, eram defendidos os pressupostos de consenso, renegando pessoas que entrassem em conflitos. Esse comportamento, por parte da Fundacentro, também revelava forças de relações de poder ocultas. Nota-se que se manteve a lógica voltada ao capital e, a participação dos sindicatos dos trabalhadores serviu à regulação de conflitos causados por divergências de interesses.

Desde o início, e hoje mais fortemente, a Fundacentro voltou-se para a difusão de conhecimentos, principalmente, pelo enfoque de transmitir os conhecimentos técnicos e científicos, através de suposta neutralidade, mas verdadeiramente alinhados aos interesses empresariais. Também se direcionava para ações educativas voltadas ao treinamento dos trabalhadores, fortalecendo a ideia de que esses fossem despreparados e destreinados e, assim, os possíveis culpados pelos acidentes de trabalho. Essa atitude não permitiu abordar ensinamentos que indicassem a verdadeira gênese do acidente de trabalho e a real condição do trabalhador na relação de trabalho. Desta forma, prejudica o trabalhador ao não facilitar o acesso à consciência de como acontecem os acidentes de trabalho.

Quanto à produção de conhecimentos, são ínfimos na Regional do Rio Grande do Sul, tendo sido mais fortemente realizados no Centro Técnico Nacional da Fundacentro, em São Paulo. As pesquisas acabaram por ser reduzidas em função da posição central ocupada pelo CTN, gerando dificuldades para as capacidades locais. Apesar da participação de pesquisadores gaúchos nos grupos de pesquisa do CTN, pouco evoluiu regionalmente. Foram realizadas algumas avaliações, mas os equipamentos tornaram-se defasados e obsoletos. Como não houve investimentos nessa direção, estagnaram-se as pesquisas. Da mesma forma, não foram geradas informações novas no campo, de forma multidisciplinar, sendo atualmente utilizados apenas dados da previdência social para conhecimento da realidade. A situação agrava-se pelo confinamento dos atores às ações do Comitê Permanente Regional . CPR.

Tratando-se especificamente da construção civil, percebe-se que os estudos e difusão voltaram-se aos aspectos ligados à segurança e pouco à saúde dos trabalhadores. Infere-se tal afirmação pelo fato de que o acidente-tipo é facilmente identificado e responsabilizado e, por esse motivo, acaba por se tornar uma prioridade para o governo e empresários. Já o nexos causal da doença é difícil de ser identificado e, assim, de difícil responsabilização. Além disso, seu estudo é cientificamente mais complexo. Também se verificou tal fato pela adoção das responsabilidades relacionadas à saúde do trabalhador pelo Ministério da Saúde, distante dos grupos de trabalho da Fundacentro.

Da mesma forma, são verificadas algumas oportunidades de pontes com novos atores que, possivelmente, seriam facilitadas pela posição de centralidade ora ocupada pela regional. A Fundacentro ainda possui um papel referencial dentro da saúde e segurança do trabalho, muito embora sua atividade não seja tão intensa quanto devesse, principalmente porque não existe outra instituição voltada especificamente para essa finalidade.

Essas oportunidades estão relacionadas à existência de buracos estruturais, relacionamentos não aproveitados na rede para solucionar os problemas de insuficiência de produção de conhecimentos no setor, principalmente científicos e tecnológicos. Mostra-se fundamental o aproveitamento dos buracos estruturais entre a rede de atores e instituições de pesquisa e conhecedores de novas tecnologias, além da ligação com atores dispersos que, minimamente, podem colaborar com a

pesquisa, incluindo-se aí as universidades, entidades de pesquisa e demais Ministérios.

Nota-se uma emergência dessas relações, visto que o setor privado tem ocupado o papel que a Fundacentro não vem cumprindo. O que pode gerar distorções e vieses que não promovam a justiça social.

De modo geral, a rede de atores, através da Fundacentro, vem reproduzindo suas ações ao longo dos anos. Recomenda-se assim, que sejam feitas as pontes sugeridas, mas direcionadas aos interesses do trabalhador. Ou seja, pesquisas sobre suas doenças e sua segurança, sobrepondo-se às ações voltadas a técnicas e treinamentos para %melhor executar+ seu trabalho. Recomenda-se também que a Fundacentro amplie a participação do trabalhador, não com objetivo de mediar conflitos ou promover a eficiência das empresas, mas para valorizar o trabalhador em seu papel dentro do sistema de produção, não como objeto, mas como sujeito. Assim, são proporcionadas as condições de igualdade para a promoção de um trabalho institucional visando a justiça social.

Na implantação de políticas nacionais voltadas à saúde e à segurança, sua execução será realizada por diversas organizações públicas e privadas. Assim, cabe atentar-se que em muitas discussões o diálogo social tripartido vem ocultando os interesses das partes, o que pode indicar a impossibilidade de atender aos objetivos do diálogo social e da própria política nacional. Nota-se que a formulação e o controle dessa política é consentida pelos representantes dos trabalhadores, o que sugere a obscuridade dos seus interesses em diversos níveis, pois se percebe tanto no nível das relações de trabalho quanto em articulações políticas nacionais mais amplas.

Alguns questionamentos surgiram no decorrer do trabalho e podem sugerir estudos futuros. Primeiramente, sugere-se estender a pesquisa à análise de sugestões e recomendações apontadas nesse estudo e que possam vir a ser atendidas pela Fundacentro. Outro estudo poderia responder à inquietação sobre o encolhimento da Fundacentro e da própria DRT, órgãos vinculados ao trabalhador. Será que estariam sendo considerados desnecessários? Assim, pode haver a existência de um vínculo entre o encolhimento dessas instituições em prol das ações voltadas ao desenvolvimento econômico. Outra sugestão de estudo refere-se a

pesquisas que utilizem como técnica a análise de conteúdo, analisando o que é produzido e difundido pela Fundacentro ou pelos demais atores.

Isso é importante de ser analisado porque, segundo Santos, A. R. M. (2011):

Num mundo de mudanças tecnológicas e econômicas muito rápidas, surgem propostas que, à primeira vista, parecem contraditórias. Se, 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, constata-se também aumento significativo das demandas por aumento da justiça social, da universalização de direitos e da redução dos riscos ocupacionais.

Ainda há muito por fazer para que se possa suprir a necessidade de incentivos de medidas de prevenção; de responsabilização dos empregadores; de reconhecimento dos direitos do trabalhador; de ações regressivas às empresas e conhecimento dos fatores de riscos ocupacionais.

REFERÊNCIAS

BALDI, M. *A imersão social da ação econômica dos atores do setor coureiro-calçadista do Vale do Sinos: uma análise a partir dos mecanismos estrutural, cultural, cognitivo e político*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.

BARBOSA FILHO, A. N. *Segurança do Trabalho & Gestão Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL, 2011. Decreto Nº 7.602, de 7 de novembro de 2011. *Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST*. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm>. Acesso em: set 2011.

BURT, R.S. *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BURT, R. S. *The social structure of competition*. In: NORHIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). *Networks and organizations: structure, form and action*. Boston: Harvard Business School, 1992.

DACIN, M. T.; VENTRESCA, M. J.; BEAL, B. D. *The embeddedness of organizations: dialogue and directions*. *Journal of Management*, v. 25, n.3, 1999.

DIEESE. *Os trabalhadores e a reestruturação produtiva na construção civil brasileira*. Estudos Setoriais nº 12. Resenha DIEESA, São Paulo, 2001.

EBERS, Mark. *Explaining inter-organizational network formation*. In: _____. The formation of inter-organizational networks. New York: Oxford University, 2002, p. 3-40.

FISCHER, Rosa Maria. *Pondo os pingos nos is sobre as relações do trabalho e políticas de administração de recursos humanos*. In: FLEURY, Maria Tereza L; FISCHER, Rosa Maria. *Processo e relações do trabalho no Brasil*. São Paulo, Atlas, 1992.

FLEURY, Maria Tereza L. *O simbólico nas relações do trabalho*. In: FLEURY, Maria Tereza L et al. *Cultura e Poder nas organizações*. São Paulo, Atlas, 1990.

FLEURY, Maria Tereza L.; FISCHER, Rosa Maria. *Relações de trabalho e políticas de gestão: uma história das questões atuais*. RAUSP, 1992. Disponível em: <http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=408> Acesso em: abr 2012.

FRIAS JÚNIOR, C. A. S. *A saúde do trabalhador no maranhão: uma visão atual e proposta de atuação*. Dissertação em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Instituto Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 1999.

FUNDACENTRO . *Histórico Institucional*. Disponível em <<http://www.fundacentro.gov.br/conteudo.asp?D=ctn&C=23&menuAberto=1>>. Acesso em: ago 2011.

FUNDACENTRO . *Estatuto Institucional*. Disponível em <http://www.fundacentro.gov.br/conteudo.asp?D=ctn&C=31&menuAberto=1>. Acesso em: ago 2011.

FUNDACENTRO . *Missão Institucional*. Disponível em: <http://www.fundacentro.gov.br/conteudo.asp?D=ctn&C=19&menuAberto=1>. Acesso em: ago 2011.

FUNDACENTRO . *A Segurança e medicina do trabalho na construção civil*. São Paulo: Fundacentro, 1980.

GALVÃO, Andréia. *O sistema de relações de trabalho em xeque: uma nota conceitual*. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, 2002.

GARCIA, G. F. B. *Meio Ambiente do Trabalho: direito, segurança e medicina do trabalho*. 3 ed. São Paulo: Método, 2011.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMEZ, C. M; LACAZ, F. A. C., 2005, *Saúde do Trabalhador: novas-velhas questões*, *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, n. 4 (Out), pp. 797-807.

GRANOVETTER, M. *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, 1985.

GRANOVETTER; M. *Problems of explanation in economic sociology*. In: NORHIA, N.; ECCLES, R. G. (eds.), *Networks and organization: Structure, form and action*: 25. 56. Boston: HBS Press, 1992.

GRANOVETTER; M. *The Impact of Social Structure on Economic Outcomes*. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, N.1. pp. 33-50, 2005.

GRANOVETTER; M. *The strength of weak ties*. American Journal of Sociology, p. 78, 1973.

HAGE, Jerald; HOLLINGSWORTH, J. Rogers. *A strategy for the analysis of idea innovation networks and institutions*. Organization Studies: 21/5, 971-1004, 2000.

HARDY,C; LAWRENCE, T; GRANT, D. *Discourse and collaboration: the art of conversation and collectivity identity*. Academy of Management Review. V 30, n.1 p. 58-77, 2005.

HOUAISS, A., VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*/Antônio Houaiss e Mauro de Salles Villar, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1x, 1.986 p.; 21x27,5 cm

JACKSON FILHO, J. M.; GARCIA, E. G., 2007, *A saúde do trabalhador como um problema público ou a ausência do Estado como projeto*, Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 32, n. 115 (Jan), pp. 4-6.

LIMA JÚNIOR, J. M. *Segurança e saúde no trabalho da construção: experiência brasileira e panorama internacional* / Jófilo Moreira Lima Júnior, Alberto López-Valcárcel, LuisAlves Dias. Brasília : OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2005.

LIMA, F. P. A. *Ações coordenadas em saúde do trabalhador: uma proposta de atuação supra-institucional*. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional. São Paulo, 34 (119): 67-78, 2009.

LIU, Ben Shaw-Ching; MADHAVAN, R.; SUDHARSHAN, D. DiffuNET. *The impact of network structure on diffusion of innovation*. European Journal of Innovation Management, v.8, n.2, 2005.

LOPES, F. D.; BALDI, M. *Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições*. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro 43(5): 1007-1035, Set/Out 2009.

LOPES, F. D.; BALDI, M.. *Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos - proposição de um modelo de análise*. Revista de Administração Contemporânea - RAC. vol.9 no.2 Curitiba Apr./June 2005.

LUNDVALL, Bengt-Åke.; JOHNSON, Björn.; ANDERSEN, Esben Sloth.; DALUM, Bent. *National systems of production, innovation and competence building*. Research Policy, 31 (2002) 213. 231.

MATTOS, P. L. C. L. *Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à prática da linguagem*. In.: SILVA, A. B., Godoy, C. K., BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Org.) Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, M. C. O. L. *Participação como meio não institucionalizado de regulação de conflitos*. In: FLEURY, Maria Tereza L; FISCHER, Rosa Maria. Processo e relações do trabalho no Brasil. São Paulo, Atlas, 1992.

MENDES, R., DIAS, E.C. *Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador*. Revista de Saúde Pública, v. 25, n.5 (Fev), pp. 341-349. São Paulo, Out 1991.

MINAYO-GOMEZ, C. & THEDIM-COSTA, S. M. F. *A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas*. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, 13 (Supl. 2): 21-32, 1997.

MONTEIRO, J. S. *Fundacentro: um estudo sobre a política oficial para acidentes de trabalho no Brasil militar*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História . ANPUH. São Paulo, 2011.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Anuários Estatísticos de Acidentes do Trabalho*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: jan 2012.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Base de Dados Históricas da Previdência Social*. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: jan 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Segurança e Saúde no Trabalho*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/seg_sau/default.asp >. Acesso em: out 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Resultados da Fiscalização em Segurança e Saúde no Trabalho - Brasil - 1996 a 2010*. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/seg_sau/resultados-da-fiscalizacao-em-seguranca-e-saude-no-trabalho-brasil-1996-a-2009.htm>. Acesso em: jan 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/institucional/organograma-do-ministerio.htm>>. Acesso em: fev 2012.

NORHIA, N. *Introduction: is a network perspective a useful way of studying organizations?*: In: NORHIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). *Networks and organizations: structure, form and action*. Boston: Harvard Business School, 1992.

OBSTFELD, D. *Social Networks, the Tertius Iungens Orientation, and Involvement in Innovation*. *Administrative Science Quarterly*, v. 50, p. 100-130, 2005.

OIT. *Convenções ratificadas*. 2011. Disponível em: <http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/>. Acesso em: set 2011.

OIT. *Diálogo Social e Tripartismo*. OIT: Disponível em: <<http://www.itcilo.org/pt/the-centre/areas-de-especializacao/dialogo-social-e-tripartismo>>. Acesso em: jan 2011.

OIT. *Diálogo Social no Trabalho*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/fenglish/dialogue/ifdial/areas/social.htm>>. Acesso em: set 2011.

OIT. *História da OIT*. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/hist%C3%B3ria>>. Acesso em: ago 2011.

OMS. *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Disponível em: <<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf>>. Acesso em: mar 2012.

POWELL, W. W.; GRODAL, S. *Networks of innovators*. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D, C.; NELSON, R. R. (eds.). *The Oxford handbook of Innovation*. Oxford University Press Inc., 2005. p. 56-85.

POWELL, W. W.; KOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. *Interorganizational Collaboration and the locus of innovation in Biotechnology*. *Administrative Science Quarterly* 41(1), pp. 116-45, 1996.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. *Networks and economic life*. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Ed.). *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University, 1994, p. 183-205.

POWELL, W. W.; WHITE, D. R.; KOPUT, K. W.; OWEN-SMITH, J. *Network dynamics and field evolution: the growth of interorganizational collaboration in the life sciences*. *American Journal of Sociology*, 2005.

POWELL, W. W.; WHITE, D. R.; KOPUT, K. W.; OWEN-SMITH, J. *Network dynamics and field evolution: the growth of interorganizational collaboration in the life sciences*. *American Journal of Sociology*, 2005.

RAUTENBERG, E. *Os trabalhadores da construção civil na revista Veja: alguns apontamentos*. *Revista Angelus Novus* - nº 2 - julho de 2011. Disponível em: <<http://www.usp.br/ran/ojs/index.php/angelusnovus/issue/view/Revista%20Angelus%20Novus>>. Acesso em: jan 2012.

REAGANS, R. & McEVILY, B. *Network structure and knowledge transfer: The effects of cohesion and range*. *Administrative Science Quarterly*, 48: 240-267, 2003.

SANTOS, L. A. S. *O trabalhador imprevidente: estudo do discurso da Fundacentro sobre o acidente de trabalho*. Dissertação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1991.

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

SARAIVA, H. *Políticas públicas*. SARAIVA, H.; FERRAREZI, E. (Org.) Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SEBRAE. *Micro e Pequenas Empresas em números*. Estudos e Pesquisas. Disponível em:

<<http://www.sebraesp.com.br/TenhoUmaEmpresa/Biblioteca/OutrosConteudos/EstudosEPesquisas/MPEsEmNumeros/Paginas/MPEsEmNumeros.aspx>>. Acesso em: jan 2012.

SCHUMPETER, J. (1911). *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1982.

SOUZA, C. A. V.; MACHADO, J. M. H. *O Ministério da Saúde: A institucionalidade da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde*. Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. In: CHAGAS, A. M. R; SALIM, C. A; SERVO, L.M.S. (Org.). Brasília: Ipea, 2011

TEIXEIRA, E. M. *Atuação da Fundacentro: avaliação institucional e fatores explicativos no contexto da ciência e tecnologia*. Dissertação em Engenharia de Produção. Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

TODESCHINI, R.; LINO D.; MELO, L.E.A. *O Ministério do Trabalho e Emprego e a Saúde e Segurança no Trabalho*. Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. In: CHAGAS, A. M. R; SALIM, C. A; SERVO, L.M.S. (Org.). Brasília: Ipea, 2011.

TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UZZI, B. *Social Structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness*. Administrative Science Quarterly, 1997.

UZZI, B. *The source and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect*. American Sociological Review, v. 61, p. 674-698, 1996.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração*. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes.(org.) Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social network analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, v.I, 2004.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista

Explicar o estudo

Explicar os momentos históricos em que foi dividida a pesquisa

1. Que aspectos políticos, econômicos e sociais você considera relevantes para saúde e segurança do trabalho na construção civil?
2. Você pode falar um pouco dos aspectos históricos da participação da (NOME DA ORGANIZAÇÃO)?
3. Quais as ações que foram realizadas durante todos esses anos que você considera relevantes? Pode citá-las?
4. Você acha que ocorre direcionamento maior para produção de conhecimento ou difusão? Exemplifique.
5. Como se modificaram as relações entre os atores no decorrer dos anos? Com quais organizações vocês se envolviam anteriormente? E atualmente? Você poderia explicar por que isso ocorreu? Como é/foi a relação entre os demais atores no período em discussão?
6. Para o (NOME DA ORGANIZAÇÃO), quais os atores que você considera importantes para a produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança? Por quê?
7. E todas essas organizações estiveram/são próximas? Como eram/são as relações em termos de confiança, proximidade, comprometimento e reciprocidade?
8. Existe afinidade de interesses entre esses atores? Como isso interfere?
9. E o contrário? Relações entre pessoas conhecidas, com pouca interação? Por que a interação é baixa?
10. Às vezes, nas relações entre atores, pode não haver um laço forte, porém existir interações repetidas vezes, isso ocorreu/ocorre? Explique.
11. Quais os atores que ocupam/ocuparam uma posição de centralidade? (medida pelo ator com maior contato e proximidade com os demais), por que você acha isso?
12. Apesar de não ocupar centralidade ou ter contato frequente, ou mesmo nunca tenha tido contato, qual outro ator que pode ser objeto de relações? Por que sua participação seria interessante?

13. Dentro da produção e difusão de conhecimentos, existem/existiram organizações com habilidade para realizar ações sem depender de outros atores? Ou existe a dependência entre eles?
14. Quais foram os avanços na produção e difusão de conhecimentos?
15. Quais foram/são as principais limitações para as ações de produção e difusão de conhecimentos em saúde e segurança do trabalho?
16. Quais são os principais problemas que ocorrem entre as partes representadas?
17. Isso pode ter reduzido a capacidade de produzir e difundir conhecimentos?

APÊNDICE B

INFORMAÇÕES ADICIONAIS SOBRE SAÚDE E SEGURANÇA NO BRASIL

São considerados acidentes que tiveram Comunicação de Acidentes do Trabalho . CAT registrada no INSS e aqueles que, embora não tenham sido objeto de CAT, deram origem ao benefício por incapacidade de natureza acidentária. Esta identificação é feita pela nova forma de concessão de benefícios acidentários. A publicação da Lei nº 8.213/91 foi importante para conhecer melhor o setor da construção civil, pois a partir dessa classificação é que os dados relacionados aos acidentes de trabalho são obtidos.que consideram 1) eventos típicos os acidentes decorrentes da característica da atividade profissional desempenhada; 2) acidentes de trajeto os acidentes ocorridos no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa; e 3) doenças do trabalho as doenças profissionais, aquelas produzidas ou desencadeadas pelo exercício do trabalho peculiar a determinado ramo de atividade, aquelas adquiridas ou desencadeadas em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente.

TABELA 5: Acidentes em relação à Comunicação de Acidentes do Trabalho em 2011

Motivo/Situação	Quantidade	Percentual
Típico-Com CAT	414.824	59,13
Trajeto-Com CAT	94.789	13,51
Doença do Trabalho-Com CAT	15.593	2,22
Sem CAT	176.290	25,13
Total	701.496	100

Fonte: Base de Dados Históricos da Previdência Social (2012)

A proporção acima pode ser facilmente visualizada no gráfico abaixo, entretanto, sabe-se que os números acima apenas se aproximam da realidade, pois há elevada sub-notificação dos acidentes:

FIGURA 3: Acidentes do Trabalho por Motivo em 2011



Fonte: Base de Dados Históricas da Previdência Social (2012)

A Previdência Social é um ator importante na atuação das ações de saúde e segurança. Sabe-se que o custo que a sociedade paga com a concessão de benefícios extrapola os valores pagos pelas empresas à previdência para o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Devido a isso, tem-se divulgado a intenção do Governo em fortalecer ações regressivas às empresas que agiram de modo negligente com seus trabalhadores. Além disso, a Previdência Social é uma riquíssima fonte de dados para quaisquer ações.

APÊNDICE C

DECRETO Nº 7.602, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2011

Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 4 da Convenção nº 155, da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, DECRETA :

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST, na forma do Anexo.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 7 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF
Carlos Lupi
Alexandre Rocha Santos Padilha
Garibaldi Alves Filho

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

OBJETIVO E PRINCÍPIOS

I - A Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho

PNSST tem por objetivos 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;

II - A PNSST tem por princípios:

- a) universalidade;
- b) prevenção;

c) precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação;

d) diálogo social; e

e) integralidade;

III - Para o alcance de seu objetivo a PNSST deverá ser implementada por meio da articulação continuada das ações de governo no campo das relações de trabalho, produção, consumo, ambiente e saúde, com a participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores;

DIRETRIZES

IV - As ações no âmbito da PNSST devem constar do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e desenvolver-se de acordo com as seguintes diretrizes:

a) inclusão de todos trabalhadores brasileiros no sistema nacional de promoção e proteção da saúde;

b) harmonização da legislação e a articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador;

c) adoção de medidas especiais para atividades laborais de alto risco;

d) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador;

e) promoção da implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho;

f) reestruturação da formação em saúde do trabalhador e em segurança no trabalho e o estímulo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores; e

g) promoção de agenda integrada de estudos e pesquisas em segurança e saúde no trabalho;

RESPONSABILIDADES NO ÂMBITO DA PNSST

V - São responsáveis pela implementação e execução da PNSST os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área;

VI - Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego:

a) formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, bem como supervisionar e coordenar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes de trabalho e respectivas condições de trabalho;

b) elaborar e revisar, em modelo tripartite, as Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho;

c) participar da elaboração de programas especiais de proteção ao trabalho, assim como da formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho;

d) promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento;

e) acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à Organização Internacional do Trabalho - OIT, nos assuntos de sua área de competência;

f) planejar, coordenar e orientar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador; e

g) por intermédio da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO:

1. elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador;

2. produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual;

3. desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho;

4. difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador;

5. contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e

6. estabelecer parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais;

VII - Compete ao Ministério da Saúde:

a) fomentar a estruturação da atenção integral à saúde dos trabalhadores, envolvendo a promoção de ambientes e processos de trabalho saudáveis, o fortalecimento da vigilância de ambientes, processos e agravos relacionados ao trabalho, a assistência integral à saúde dos trabalhadores, reabilitação física e psicossocial e a adequação e ampliação da capacidade institucional;

b) definir, em conjunto com as secretarias de saúde de Estados e Municípios, normas, parâmetros e indicadores para o acompanhamento das ações de saúde do trabalhador a serem desenvolvidas no Sistema Único de Saúde, segundo os respectivos níveis de complexidade destas ações;

c) promover a revisão periódica da listagem oficial de doenças relacionadas ao trabalho;

d) contribuir para a estruturação e operacionalização da rede integrada de informações em saúde do trabalhador;

e) apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em saúde do trabalhador;

f) estimular o desenvolvimento de processos de capacitação de recursos humanos em saúde do trabalhador; e

g) promover a participação da comunidade na gestão das ações em saúde do trabalhador;

VIII - Compete ao Ministério da Previdência Social:

a) subsidiar a formulação e a proposição de diretrizes e normas relativas à interseção entre as ações de segurança e saúde no trabalho e as ações de fiscalização e reconhecimento dos benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho;

b) coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar as ações do Regime Geral de Previdência Social, bem como a política direcionada aos Regimes Próprios de Previdência Social, nas áreas que guardem inter-relação com a segurança e saúde dos trabalhadores;

c) coordenar, acompanhar e supervisionar a atualização e a revisão dos Planos de Custeio e de Benefícios, relativamente a temas de sua área de competência;

d) realizar estudos, pesquisas e propor ações formativas visando ao aprimoramento da legislação e das ações do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, no âmbito de sua competência; e

e) por intermédio do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS:

1. realizar ações de reabilitação profissional; e

2. avaliar a incapacidade laborativa para fins de concessão de benefícios previdenciários.

GESTÃO

IX - A gestão participativa da PNSST cabe à Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho - CTSST que é constituída paritariamente por representantes do governo, trabalhadores e empregadores, conforme ato conjunto dos Ministros de Estado do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social.

X - Compete à CTSST:

a) acompanhar a implementação e propor a revisão periódica da PNSST, em processo de melhoria contínua;

b) estabelecer os mecanismos de validação e de controle social da PNSST;

c) elaborar, acompanhar e rever periodicamente o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho;

d) definir e implantar formas de divulgação da PNSST e do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, dando publicidade aos avanços e resultados obtidos; e

e) articular a rede de informações sobre SST.

XI - A gestão executiva da Política será conduzida por Comitê Executivo constituído pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social; e

XII - Compete ao Comitê Executivo:

a) coordenar e supervisionar a execução da PNSST e do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho;

- b) atuar junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que as propostas orçamentárias de saúde e segurança no trabalho sejam concebidas de forma integrada e articulada a partir de cada programa e respectivas ações, de modo a garantir a implementação da Política;
- c) elaborar relatório anual das atividades desenvolvidas no âmbito da PNSST encaminhando-o à CTSST e à Presidência da República;
- d) disponibilizar periodicamente informações sobre as ações de saúde e segurança no trabalho para conhecimento da sociedade; e
- e) propor campanhas sobre Saúde e Segurança no Trabalho.

D.O.U., 08/11/2011 - Seção 1

APÊNDICE D

Cadastro Nacional de Atividade Econômica . CNAE (alguns termos abaixo foram utilizados neste estudo, respeitando a padronização dos termos e sua ampla utilização por diversos órgãos governamentais).

1) Construção de Edifícios

1.1) Incorporação de empreendimentos imobiliários

- Incorporação de empreendimentos imobiliários

1.2) Construção de edifícios

- Construção de edifícios

2) Obras de infra-estrutura

2.1) Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras-de-arte especiais

- Construção de rodovias e ferrovias
- Construção de obras-de-arte especiais
- Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas

2.2) Obras de infra-estrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos

- Obras para geração e distribuição de energia elétrica e para telecomunicações
- Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas
- Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto

2.3) Construção de outras obras de infra-estrutura

- Obras portuárias, marítimas e fluviais
- Montagem de instalações industriais e de estruturas metálicas

- Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente

3) Serviços especializados para construção

3.1) Demolição e preparação do terreno

- Demolição e preparação de canteiros de obras
- Perfurações e sondagens
- Obras de terraplenagem
- Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente

3.2) Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções

- Instalações elétricas
- Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração
- Obras de instalações em construções não especificadas anteriormente

3.3) Obras de acabamento

- Obras de acabamento

3.4) Outros serviços especializados para construção

- Obras de fundações
- Serviços especializados para construção não especificados anteriormente