

O PPA COMO OPORTUNIDADE PARA APERFEIÇOAR A ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Rodrigo Vieira Vaz¹

Luciano Maduro²

Resumo: O compromisso e a atuação do Estado brasileiro para garantir aos trabalhadores e trabalhadoras o direito a ambientes de trabalho seguros e saudáveis vai além dos preceitos da Constituição Federal e do plano jurídico infraconstitucional. Faz-se necessário sua materialização em planos da organização da intervenção público-estatal, a partir de programas inscritos no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PLANSAT) e da atuação da auditoria-fiscal do trabalho, que se organiza no planejamento anual da fiscalização trabalhista. O estudo dos PPAs desde 1999 pode oferecer um entendimento sobre a inserção da temática de segurança e saúde nos planejamentos do Governo Federal e fornecer subsídios técnicos e históricos para a construção do PPA 2024-2017. Ao mesmo tempo, apresenta o desafio de o programa em segurança e saúde no trabalho no PPA 2024-2017 estar harmonizado com a PNSST e o PLANSAT.

Palavras-chave: Inspeção do trabalho; Segurança e saúde no trabalho; Planejamento governamental; Plano plurianual.

1 Servidor público federal desde 2007, na carreira de Auditor Fiscal do Trabalho (AFT). Graduado em Engenharia Elétrica pela USJT e pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Osvaldo Cruz. É o chefe da Seção de Segurança e Saúde no Trabalho (SEGUR) e exerce suas atividades na Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo.

2 Servidor público federal desde 2004, na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Graduado em Comunicação Social pelo UniCeub e Filosofia pela Universidade de Brasília. É especialista em administração pública pela ENAP e mestre em estudos para o desenvolvimento pelo International Institute of Social Studies (ISS) da Universidade de Erasmus, Reino dos Países Baixos.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal consagra como direito dos/as trabalhadores/as a redução dos riscos inerentes ao trabalho (CF, art. 7º, inciso XXII). No plano jurídico infraconstitucional, um conjunto de dispositivos legais consolida o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável, cujos marcos são a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Capítulo V) e a Convenção da OIT nº 155, da qual o Brasil é signatário desde 1992. Esse arcabouço é complementado pelas denominadas normas regulamentadoras em segurança e saúde, que são disposições complementares à legislação que tratam de procedimentos técnicos relacionados à segurança e saúde no trabalho. No plano da organização da intervenção público-estatal, têm centralidade a Política e o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e a atuação da auditoria-fiscal do trabalho, atividade autônoma e independente de Estado, que assegura a aplicação dos dispositivos legais e cuja atuação observa as diretrizes, objetivos e metas desses dois instrumentos e se organiza a partir de programas inscritos no Plano Plurianual do Governo Federal e do planejamento anual da fiscalização trabalhista.

Não obstante o compromisso e a atuação do Estado brasileiro para garantir aos trabalhadores e trabalhadoras o direito a ambientes de trabalho seguros e saudáveis, as estatísticas afetas ao tema apontam quadro de persistência da ocorrência de óbitos, acidentes de trabalho e adoecimentos relacionados à atividade laboral. De acordo o Laboratório de Segurança e Saúde no Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, 148,8 mil benefícios previdenciários de auxílio-doença por acidentes de trabalho e 6,5 mil concessões de aposentadorias por invalidez em razão de acidentes de trabalho foram registrados somente em 2022. Segundo o Smartlab,³ quando se considera a série histórica desse último indicador, mais de 211 mil trabalhadores/as foram aposentados por invalidez em decorrência de acidentes ou doenças relacionadas ao ambiente de trabalho entre 2000 e 2022.

3 BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Smartlab: observatório de segurança e saúde no trabalho. Brasília: MPT, OIT Brasil, [s. d.]. Disponível em:** <https://smartlabbr.org/>. Acesso em 28 ago. 2023.

Há motivos para supor o início de um ciclo de reversão deste quadro. Há menos de um ano, em 10 de junho de 2022, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou, na sua 110ª Conferência Internacional do Trabalho (CIT), em Genebra (Suíça), resolução para incluir o direito ao ambiente de trabalho seguro e saudável junto aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (PDFT), elevando assim importância do tema (OIT, 2022). Após período de fragilização da auditoria-fiscal do trabalho, evidenciada pela redução do quadro de auditores-fiscais do trabalho e de insuficiência orçamentária das funções de fiscalização, conforme dados apresentados abaixo, há sinais de renovada atenção do tema da segurança e saúde no trabalho na agenda governamental.

O relatório da equipe de transição governamental destacou que, com a recriação, em 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), não se alterou o caráter secundário e subordinado conferido às questões trabalhistas. Além da subsistência de estrutura precária, alguns instrumentos de gestão continuaram nas mãos do Ministério da Economia, como por exemplo contratos administrativos e até mesmo a gestão de pessoas. O relatório reforçou que alterar esse quadro de degradação institucional é indispensável para que as políticas de trabalho voltem a ter centralidade no processo de desenvolvimento do País. A reversão deste quadro é necessária para assegurar o enfrentamento aos descumprimentos da legislação trabalhista, a garantia de direitos de saúde e segurança no trabalho, o cumprimento das cotas de aprendizes e de pessoas com deficiência, o combate às fraudes e a todas as formas de discriminação no emprego e na ocupação, bem como o fortalecimento das políticas de prevenção e erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo que eram, até recentemente, referência mundial.

Em 2023, a partir de 2 de janeiro, com a publicação da Medida Provisória 1.154, de 1º de janeiro de 2023, foi restabelecida a autonomia técnica, financeira e de gestão do órgão responsável pelas políticas de inspeção do trabalho, entre as quais a de segurança e saúde no trabalho, que passou a usufruir novamente, após quatro anos, do status de secretaria de estado. No dia 1º de maio, o Governo Federal anunciou a ratificação da Convenção 187 da Organização Internacio-

nal do Trabalho (OIT), sobre o marco promocional para a segurança e saúde no trabalho, que define de forma clara os conceitos de política, sistema e programa e estabelece diretrizes.

A transformação do quadro, com vistas ao fortalecimento da intervenção estatal na segurança e saúde no trabalho, passará ainda pela consolidação de um programa adequadamente desenhado no Plano Plurianual (PPA) do quadriênio 2024-2027. Para tanto, o programa precisa estar baseado em consistente análise situacional, que permita produzir diagnóstico que explicita as dinâmicas que contribuem para configurar a realidade e identifique os pontos críticos a serem priorizados na ação, além de ser harmonizado com a Política e Plano Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, contribuindo efetivamente para enfrentamento aos descumprimentos da legislação trabalhista e da garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável. Sua elaboração deve, ainda, contar com imprescindível diálogo social, um dos pilares da nova metodologia de elaboração do PPA. O momento é oportuno para esse debate, uma vez que é no primeiro ano do novo governo que é elaborado o PPA do quadriênio seguinte.

Neste artigo, iremos apresentar histórico de como a inspeção do trabalho foi abordada nos PPAs de anos anteriores, com recorte específico para a questão de segurança e saúde no ambiente de trabalho, e debater propostas e oportunidades de melhoria para a consolidação da temática nesse instrumento de planejamento, de modo que o PPA se torne um referencial mais consistente para orientar as ações da auditoria-fiscal nesse campo de políticas públicas.

Com essa finalidade, o artigo é organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira, iremos apresentar sucintamente o PPA, seus principais atributos e o conceito-chave (para nossa discussão) de “programa governamental”. A segunda seção apresenta a intervenção da auditoria trabalhista na temática da segurança e saúde do trabalho. Na terceira seção, é desenvolvida análise de como a temática da segurança e saúde foi abordada nos últimos três PPAs e quais as oportunidades para aperfeiçoar o programa relacionado à temática, seja na elaboração do PPA 2024-2027 ou em suas revisões anuais. O artigo

é finalizado com considerações finais sobre a discussão levantada e recomendações de ações futuras.

1 O PPA 2024-2027

O Plano Plurianual (PPA) forma, com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a tríade de instrumentos de orçamento e planejamento criada pela Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 165), com o propósito de disciplinar o processo de alocação de recursos públicos para maximizar o atendimento de demandas da sociedade. Nesse modelo, consubstanciado por leis ordinárias, o PPA estabelece para o horizonte temporal de quatro anos as diretrizes, objetivos e metas de governo; à LDO cabe estabelecer parâmetros para execução do orçamento do exercício seguinte (LOA), a partir da priorização de objetivos e metas presentes no PPA; a LOA estima receitas e fixa despesas, compondo, assim, o Orçamento da União do exercício fiscal. Como esclarece Gontijo, “(...) a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere”(Gontijo, [s.d.], p .1). Percebe-se, assim, na Constituição Federal, a intenção de integrar e harmonizar os instrumentos de orçamento e de planejamento.

O PPA afirma-se como o principal instrumento a partir do qual se estabelecem e organizam as ações governamentais no médio prazo, o que lhe confere centralidade nesse arranjo institucional. As disposições da LDO e da LOA devem estar em consonância com o PPA, não podendo com ele serem incompatíveis. Tampouco podem ser iniciados planos nacionais, regionais ou setoriais, bem como investimentos públicos plurianuais, sem prévia modificação do PPA com a finalidade de inseri-los no Plano e conciliá-los com suas diretrizes. Mesmo o processo legislativo para inclusão de emendas à LDO e à LOA deve observar os parâmetros do Plano, devendo ser precedido de exame prévio de compatibilidade com o Plano. Diante dessa posição do PPA no arcabouço orçamentário e de planejamento público, Garcia

argumenta que o Plano exerce papel de coordenação das despesas governamentais no médio prazo (4 anos), submetendo-as aos seus parâmetros e finalidades (Garcia, 2012, p.432).

O processo legislativo do PPA inicia-se com o recebimento pelo Congresso Nacional de projeto de lei ordinária de iniciativa privativa do Executivo com a proposta de plano. O projeto de lei deve ser apresentado até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do executivo. Recebido no Congresso Nacional, o projeto de lei é apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, formada por deputados federais e senadores, que pode modificá-lo por meio de emendas parlamentares e destaques. Superada essa etapa, o projeto de lei é discutido e votado pelos parlamentares em sessão conjunta para posterior encaminhamento à sanção presidencial. Promulgada a Lei, sua vigência é de quatro anos, estendendo-se do segundo ano do atual mandato presidencial ao primeiro ano do próximo mandato.

A etapa legislativa é precedida por ciclo intenso de elaboração da proposta de Plano junto aos órgãos setoriais do Executivo Federal e consultas à sociedade civil organizada, por meio de oficinas e plenárias. Neste ano, em consonância com a estrutura organizacional da Administração Pública do novo governo⁴, cabe ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), na qualidade de órgão central de planejamento e orçamento, a responsabilidade de conduzir o processo de elaboração do Plano, por meio da Secretaria Nacional de Planejamento⁵.

Quanto à sua base conceitual e metodológica e estruturação lógica, a CF estabelece que cabe à lei complementar dispor sobre a elaboração e organização do PPA (Art. 165, § 9º). No entanto, até os dias de hoje, esta lei ainda não foi promulgada. Em face desse longo recesso normativo, a estruturação do Plano observa parâmetros dados pela própria CF (em particular, o Art. 35, §2º do Ato das Disposições Cons-

4 BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

5 BRASIL. Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

titucionais Transitórias), leis, decretos e, como explica Garcia, “pelo entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do §1º do art. 165” (Garcia, 2012, p.436). Para compreensão da estrutura lógica proposta para o PPA 2024-2027, é preciso deter-se no *Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027*, desenvolvido pelo MPO 6 com a finalidade de orientar gestores na elaboração do Plano.

Entre os princípios da proposta metodológica do novo PPA, destaca-se a orientação por resultados. Essa abordagem se reflete em diversas dimensões normativas de elaboração do Plano, em particular quanto ao foco no desenho de programas a partir de análises situacionais (diagnóstico), evidenciando a situação-problema a ser enfrentada, suas causas consequências, e a estruturação de programas a partir de modelo lógico que esclareça a relação entre insumos previstos (recursos, sejam financeiros, humanos, de infraestrutura etc), ações planejadas, o contexto de execução, entregas (produtos) e os resultados pretendidos para o cidadão e a sociedade como um todo. O desenho lógico deve expressar como os insumos contribuem para financiar os produtos e como esses geram os resultados almejados com a intervenção estatal. Essa compreensão de como o programa funciona em dado contexto expressa a chamada teoria do programa e representa um marco fundamental para as etapas seguintes de gestão, em particular, o monitoramento da execução, a organização de avaliações futuras de seus desempenhos e eventuais revisões do desenho.

O Manual de elaboração do PPA traz orientações específicas para elaboração do diagnóstico. Essas orientações são apresentadas na forma de perguntas para subsidiar a reflexão e compreensão das dinâmicas e fatores, bem como as causas críticas, que conformam a realidade que se busca alterar com a intervenção estatal. São elas: (i) “qual a proposta ou necessidade a proposta visa a solucionar?; (ii) quais as causas que acarretam o problema?; (iii) quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?; (iv) Quais as

6 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília: MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

razões para que o governo federal intervenha no problema?” (Manual, 2023, Anexo II, p.65). Há, ainda, referência para o desenvolvimento de estudos comparados com outros países e a identificação de casos de sucesso que possam servir de referência.

Esse conhecimento produzido pela equipe de gestores deverá ser expandido a partir de diálogos com a sociedade civil organizada, o que corresponde a outro pilar metodológico do PPA (Pilar 5 - Participação Social). Para colocar em prática essa diretriz, no ciclo de elaboração são previstos momentos de interação e enriquecimento com atores não governamentais. Há, ainda, previsão de outras interações ao longo do ciclo de execução dos programas. Nesse arranjo voltado para resultados, tem importância central o emprego de indicadores. A metodologia do PPA 2024-2027 incorpora explicitamente o uso de indicadores para mensuração de resultados pretendidos pela ação estatal. Os indicadores aferem o desempenho da ação governamental *vis-à-vis* o alcance dos objetivos perseguidos no PPA nas dimensões estratégica (indicadores-chave de impacto), tática (indicadores-chave de resultados e de objetivos específicos) e de entregas (indicadores de entrega) (Manual, 2023, p.18-19). Os indicadores são vinculados a metas, que expressam, quantitativa ou qualitativamente, o que se busca alcançar em dado período, cujos índices são posteriormente monitorados continuamente na gestão do Plano.

O desenho metodológico do novo PPA explicita a visão de programa como instrumento de organização da intervenção estatal a estruturar a dimensão tática do Plano. “Os Programas cumprem o papel de materializar os objetivos estratégicos declarados na Dimensão Estratégica do plano” (Manual, 2023, p.34-35). O Manual recupera e explicita a distinção entre programas finalísticos e de gestão, também presente em PPAs prévios. São programas de gestão aqueles que se referem à manutenção de órgãos e entidades. Programas finalísticos, por sua vez, são desenhados para enfrentar problemas da sociedade, estruturam a relação entre insumos, ações, entregas e resultados e objetivam proporcionar bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade. O Manual define o programa finalístico “como conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por

recursos orçamentários e não-orçamentários visando à concretização do objetivo” (Manual, 2023, p.40). Os programas finalísticos conectam, assim, o desenho de intervenção com a programação orçamentária-financeira. Cabe observar que os programas em segurança e saúde no trabalho se classificam como programas finalísticos. Sua estruturação no PPA observa conjunto de atributos relacionados no Manual, que deverão ser declarados e desenvolvidos pelas equipes envolvidas na elaboração do Plano e constarão na lei ordinária que o aprovará (anexos). Entre eles, destacamos: contextualização do programa (sob o título *Informações básicas*); descrição e análise do problema (*Problema*); a mudança na realidade que se pretende alcançar com o programa, expressa como objetivo; os bens e serviços a serem providos com a execução do programa, comunicados como *entregas*; indicadores e suas metas.

Feito esse breve esclarecimento geral sobre o PPA, importa a seguir apresentar a atuação da auditoria em segurança e saúde no trabalho e analisar como a temática foi abordada em PPA's anteriores.

2 INSPEÇÃO DO TRABALHO EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Compete ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), dentro da atual estrutura organizacional do estado brasileiro, entre outras áreas de competência, os seguintes assuntos: a fiscalização do trabalho e as ações de segurança e saúde no trabalho. Esses assuntos são de competência da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), órgão específico singular que define e propõe as diretrizes da inspeção do trabalho e as normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador. (Brasil, 2023)

Os Auditores-Fiscais do Trabalho (AFTs) compõem o sistema federal de inspeção do trabalho, a cargo do MTP, e suas atribuições estão regulamentadas pelo Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002 - Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT) (Brasil, 2002).

A inspeção de saúde e segurança nos ambientes de trabalho é atividade típica de Estado, exercida por AFTs, a quem compete assegurar em todo o território nacional, a aplicação das normas regulamentadoras (NR) de segurança e saúde no trabalho (Brasil, 2021).

As NRs de segurança e saúde no trabalho são disposições complementares ao Capítulo V (Da Segurança e da Medicina do Trabalho) do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com redação dada pela Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, que consistem em obrigações, direitos e deveres a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores com o objetivo de garantir trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho. As primeiras NRs foram publicadas pela Portaria MTb nº 3.214, de 8 de junho de 1978, e as demais normas foram criadas ao longo do tempo, visando assegurar a prevenção da segurança e saúde de trabalhadores em serviços laborais e segmentos econômicos específicos. Atualmente, temos numeradas 38 (trinta e oito) NRs, sendo que duas foram revogadas: NR-2 - Inspeção Prévia e NR-27 - Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho. A elaboração e a revisão das NRs de segurança e saúde no trabalho são regulamentadas pela Portaria MTP nº 672, de 8 de novembro de 2021, e realizadas adotando o sistema tripartite paritário, preconizado pela OIT, por meio de grupos e comissões compostas por representantes do governo, de empregadores e de trabalhadores. (BRASIL, 2022) As NRs são a base normativa utilizada pelos AFTs para fiscalizar os ambientes de trabalho onde têm competência legal de impor sanções administrativas, conforme já tratado anteriormente.

3 A INSPEÇÃO DO TRABALHO EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NOS PLANOS PLURIANUAIS (PPA) DE 1991 A 2023

As diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal contidas no PPA e na LDO desencadeiam no órgão central da inspeção do trabalho - a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT) - processo de descentralização desses parâmetros para as suas unidades regionais descentralizadas, as Supe-

rintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), presentes em todos os estados da federação

A SIT é, em linhas gerais, o órgão formulador de diretrizes da política pública e supervisor da execução do PPA e da LOA. Cabe às SRTEs executar essas políticas públicas, em observância às orientações emanadas da SIT anualmente e replicá-las para as suas Gerências Regionais do Trabalho e Emprego (GRTs) e seus AFTs.

A SIT apresenta seus objetivos e suas prioridades para o exercício em um documento intitulado “Diretrizes Estratégicas para o Planejamento”. As Diretrizes reúnem as orientações de observância obrigatória para a elaboração do planejamento das SRTEs e expõem as prioridades para o ano seguinte. As prioridades definidas nas Diretrizes estão alinhadas com os programas coordenados pela SIT inscritos no Plano Plurianual – PPA, dentre outros parâmetros e metas de desempenho contidos em Portarias internas. O planejamento da Inspeção do Trabalho do ano é orientado pelas Diretrizes Estratégicas e desenvolvido por meio de definições que comporão o portfólio das ações planejadas das unidades descentralizadas da Inspeção do Trabalho.



Figura 1. Elaboração própria dos autores.

A temática de segurança e saúde no trabalho foi objeto de programas finalísticos gerenciados pela SIT, mais especificamente o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho - DSST, em diversas edições do PPA. O DSST é a unidade administrativa fundamental para elaborar e gerenciar os programas do PPA e aplicar a política nacional de segurança e saúde do trabalhador.

Apresentamos a seguir o histórico dos PPAs com o recorte sobre o tema de segurança e saúde no trabalho conduzido pela Inspeção do Trabalho.

3.1 PPA 1991-1995

Este PPA foi o primeiro plano elaborado em cumprimento às determinações da Constituição de 1988 e como o mandato presidencial era de cinco anos teve vigência quinquenal. Depois, com a redução do mandato presidencial (Emenda Constitucional de Revisão 5/1994), o PPA passou a vigorar por quatro anos.

No tema de segurança e saúde do trabalho, a meta era: “Aperfeiçoar a inspeção das condições de trabalho, mediante ampliação do número de inspeções, capacitação de inspetores e treinamento de trabalhadores em segurança, saúde e prevenção de acidentes”, com os seguintes descritores e valores:

INSPEÇÃO DE LOCAIS DE TRABALHO (quantidade de ações fiscais em segurança e saúde no trabalho): 100.000 em 1991 e 132.000 anuais de 1992 a 1995; CAPACITAÇÃO DE INSPETORES: 300 em 1991 e 1.300 de 1992 a 1995; e CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES: 3.000 em 1991 e 4.000 de 1992 a 1995. (Brasil, 1991)

Essas metas estavam ligadas ao subprograma de número 0479, que tratava da “Normatização e Fiscalização da Proteção do Trabalho” com descrição de aperfeiçoamento das normas e da fiscalização para prevenção e controle de doenças profissionais e acidentes do trabalho.

O tema de segurança e saúde do trabalho ainda foi complementado com a meta de: “Difundir informações”, com o seguinte descritor e valor: “CAMPANHAS / SEMINÁRIO (quantidade de campanhas e seminários sobre segurança e saúde no trabalho): 20 em 1991 e 29 anuais de 1992 a 1995”. Essa meta estava ligada ao subprograma de número 0480 que tratava da “Prevenção do Acidente do Trabalho” com descrição de conscientização do trabalhador sobre a prevenção de acidentes de trabalho.

3.2 PPA 1996-1999

Esse Plano Plurianual passou a cobrir um período de quatro anos, durante o qual não houve revisões. A Lei que criou o PPA (Lei nº 9.279/1996) foi acompanhada de dois anexos. O primeiro trata de “Diretrizes, Objetivos e Metas”, na qual é definida como premissa básica do PPA a necessidade de consolidação da estabilidade de preços. São declaradas três estratégias: construção de um estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e modernização produtiva da economia brasileira. No segundo anexo, foram apresentados de forma regionalizada os objetivos por áreas temáticas e por ações/projetos e por subprogramas, as metas quantificadas.

Na ação de “Normalização e Fiscalização da Proteção do Trabalho”, vinculavam-se as seguintes metas relacionadas ao tema de segurança e saúde no trabalho: “NORMAS CRIADAS E PUBLICADAS: 06; e NORMAS REVISADAS: 32. Essas metas estavam ligadas ao objetivo de criar e revisar as Normas Regulamentadoras nas áreas de segurança e saúde no trabalho com vistas a melhorar as condições e ambientes de trabalho”.

Ainda no tema de segurança e saúde do trabalho vinculavam-se as seguintes metas: “**REALIZAR CAMPANHAS INFORMATIVAS**: 100; e **REALIZAR CONGRESSOS**: 4”. Essas metas estavam ligadas ao objetivo de “Propiciar aos trabalhadores, empregadores e a população em geral conhecimentos sobre os procedimentos necessários para garantir a segurança e saúde dos trabalhadores, inclusive para a prevenção de acidentes e doenças profissionais”.

Por fim, relacionada ao tema de segurança e saúde no trabalho, o PPA apresentava a meta:

“CAPACITAR SERVIDORES PÚBLICOS: 2.400 (dois mil e quatrocentos)”. Essa meta estava ligada ao objetivo de “Capacitar e atualizar os agentes de inspeção do trabalho nos paradigmas trabalhistas, dentro de uma perspectiva de gênero - promover uma maior integração dos técnicos do Ministério do Trabalho

com vistas a elevar a qualidade das ações interinstitucionais, tanto em elementos técnicos, quanto operacionais.”

Para a ação de “Fiscalizações das Relações do Trabalho”, em relação ao tema de segurança e saúde do trabalho, a meta era: **“FISCALIZAR EMPRESAS URBANAS E RURAIS: 860.000 (oitocentos e sessenta mil)”**. Essa meta estava ligada ao objetivo de *“Garantir a segurança e saúde do trabalhador, mediante Inspeção dos ambientes e condições de trabalho”*.

3.3 PPA 2000-2003

Denominado de “Avança Brasil”, o PPA 2000-2023 passou por diversas alterações ao longo de sua vigência. Essas revisões tinham como base o relatório de avaliação do plano, que era publicado até 15 de abril de cada ano, conforme determina a Lei nº 9.989/2000.

O PPA “Avança Brasil” apresentava, no Anexo I (Diretrizes Estratégicas e Macro Objetivos), 6 diretrizes, 28 macros objetivos e 5 agendas (dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; de Gestão do Estado; Ambiental; de Empregos e de Oportunidades de Renda; e de Informação e Conhecimento). No anexo II, constavam os programas governamentais, com objetivos, indicadores e recursos e suas respectivas ações (com metas e custos), devidamente regionalizados por regiões.

O PPA 2000-2003 instituiu o programa finalístico denominado “Trabalho Seguro e Saudável”, que tinha como objetivo reduzir a incidência de acidentes e de doenças decorrentes do trabalho. Nesse PPA foram definidos indicadores, com índice inicial e índice de meta para o final do PPA.

Foram 3 os indicadores do programa de “Trabalho Seguro e Saudável”:

“1. TAXA DE ACIDENTES DECORRENTES DO TRABALHO, com linha de base de 20,530 e índice final PPA de 15,400; 2. TAXA DE DOENÇAS RELACIONADAS AO TRABALHO, com índice mais recente de

19,560 e índice final PPA de 14,670; e 3. TAXA DE MORTALIDADE POR ACIDENTE DE TRABALHO, com índice mais recente de 18,510 e índice final PPA de 13,880". (Brasil, 2000)

O programa de "Trabalho Seguro e Saudável" compreendia 18 (dezoito) ações, cada uma com seu produto e meta: **a.** Ação: Avaliação de sistemas, métodos e equipamentos de proteção individual e coletiva do trabalhador / Produto: laudo emitido / Meta: 3.913; **b.** Ação: Certificação de equipamentos de proteção individual e coletiva e de seus fabricantes e importadores / Produto: certificado concedido / Meta: 8.000; **c.** Ação: Inspeção dos ambientes e condições de trabalho / Produto: inspeção realizada / Meta: 640.000; **d.** Ação: Normas sobre segurança e saúde do trabalhador / Produto: norma publicada / Meta: 20,00; **e.** Ação: Serviços de análise laboratorial em segurança e saúde do trabalhador / Produto: análise realizada / Meta: 28.635; **f.** Ação: Serviços de informações sobre segurança e saúde do trabalhador / Produto: usuário atendido / Meta: 264.110; **g.** Ação: Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho - CANPAT / Produto: campanha / Meta: 108; **h.** Ação: Campanha para divulgação de informações sobre segurança e saúde do trabalhador / Produto: campanha realizada / Meta: 13; **i.** Ação: Capacitação de agentes de inspeção em segurança e saúde do trabalho / Produto: agente de inspeção capacitado / Meta: 3.284; **j.** Ação: Capacitação de profissionais em segurança e saúde do trabalhador / Produto: profissional capacitado / Meta: 193.200; **k.** Ação: Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho - CONPAT / Produto: congresso realizado / Meta: 2; **l.** Ação: Edição e distribuição de publicações técnico-científicas, didáticas e institucionais sobre segurança e saúde do trabalhador / Produto: exemplar distribuído / Meta: 4.670.840; **m.** Ação: Estudos e pesquisas para prevenção de acidentes e doenças do trabalho / Produto: estudo/pesquisa publicada / Meta: 169; **n.** Ação: Modernização do sistema de informações sobre inspeção, segurança e saúde no trabalho / Produto: sistema modernizado / Meta: 100%; **o.** Ação: Pesquisa para desenvolvimento de sistemas, métodos e equipamentos de proteção individual e coletiva do trabalhador / Produto: pesquisa publicada / Meta: 42,00; **p.** Ação: Produção e distribuição de material audiovisual didático, técnico-científico e institucional sobre segurança e

saúde do trabalhador / Produto: exemplar distribuído / Meta: 31.388; **q.** Ação: Promoção de eventos educativos sobre prevenção de acidentes e doenças ocupacionais / Produto: evento realizado / Meta: 786; **r.** Ação: Acordos de cooperação técnica internacional / Produto: acordo firmado / Meta: 32.

3.4 PPA 2004-2007

Esse PPA foi denominado de “Brasil de Todos” e aprovado pela Lei nº 10.933/2004. O PPA “Brasil de Todos” definiu projetos de grande vulto, com metas físicas com a respectiva regionalização.

O PPA “Brasil de Todos” apresentava, no Anexo I, a orientação estratégica de governo, que era composto por três objetivos desdobrados em 33 desafios. Aos primeiros estavam associadas diretrizes gerais; enquanto aos segundos, diretrizes específicas. No anexo II constava a programação organizada por programas (com objetivos, indicadores e recursos) e suas respectivas ações (com metas e custos), devidamente regionalizadas. O anexo III listava os órgãos responsáveis pelo programa, e, no anexo IV, foram listados os programas sociais.

O PPA 2004-2007 instituiu o programa de número 1184, denominado de “Segurança e Saúde no Trabalho”, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, que tinha como objetivo proteger a vida, promover a segurança e saúde do trabalhador e produzir e difundir conhecimento sobre segurança e saúde no ambiente de trabalho, com a População Economicamente Ativa – PEA de público-alvo.

Nesse PPA, são incluídos quantitativo maior de indicadores que o PPA anterior, conforme listagem abaixo:

1. Taxa de Pessoas Alcançadas em Ações Nacionais de Difusão (percentagem): índice de 2002: 17,7 e meta para 2007 de 21,5;
2. Coeficiente de Pessoas Alcançadas por Ações Educativas e Informações Prestadas (1/1.000): índice de 2003: 1,5 e meta para 2007 de 1,8;
3. Taxa de Produtividade Técnico-Científica da FUNDACENTRO (percentagem): índice de 2003: 5,4 e meta para 2007 de 6,6;
4. Coeficiente

de Acidentes Decorrentes do Trabalho (1/1.000): índice de 2002: 16,1 e meta para 2007 de 11,8; 5. Coeficiente de Doenças Relacionadas ao Trabalho (1/10.000): índice de 2002: 8,3 e meta para 2007 de 6,0; 6. Coeficiente de Mortalidade por Acidentes de Trabalho (1/100.000): índice de 2002: 12,1 e meta para 2007 de 8,4; 7. Coeficiente de Trabalhadores Alcançados pela Inspeção de Segurança e Saúde (1/1.000): índice de 2001: 440,0 e meta para 2007 de 507; e 8. Taxa de Acidentes Fatais Investigados (porcentagem): índice de 2002: 12,0 e meta para 2007 de 60. (Brasil, 2004)

O programa de “Segurança e Saúde no Trabalho” compreendia cinco ações, cada uma com seu produto e meta:

a. Título da Ação: Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho / Produto: Inspeção realizada / Meta: 514.607; b. Título da Ação: Produção e Distribuição de Material Técnico-Científico, Didático e Institucional sobre Segurança e Saúde no Ambiente de Trabalho / Produto: Exemplar distribuído / Meta: 159.362; c. Título da Ação: Produção Técnico-Científica em Segurança e Saúde no Ambiente de Trabalho / Produto: Pesquisa divulgada / Meta: 323.427; d. Título da Ação: Qualificação em Segurança e Saúde no Ambiente de Trabalho / Produto: Pessoa qualificada / Meta: 97.323; e. Título da Ação: Ressarcimento a Empregadores Não-Optantes pelo Benefício Fiscal previsto nas Leis nº 6.321, de 1976, e 6.542, de 1978 / Produto: Empresa beneficiada / Meta: 15.438. (Brasil, 2004)

3.5 PPA 2008-2011

Este PPA foi denominado de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Publicado pela Lei nº 10.653/2008, buscou-se aprimorar nesse PPA os critérios de monitoramento e avaliação ao tempo em que foram mantidas as linhas gerais de organização por programas adotadas desde o PPA 2000/2003. Foram aprimoradas as determinações com relação aos projetos de grande vulto e definido tratamento especial para as ações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).

Inovou-se, nesse PPA, com a definição de um objetivo de governo – “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”, bem como de um objetivo setorial para área trabalhista – “Reduzir a precarização das relações de trabalho”.

No PPA 2008-2011, manteve-se o programa finalístico de número 1184 “Segurança e Saúde no Trabalho”, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, com o objetivo “Proteger a vida, promover a segurança, saúde e bem estar do trabalhador e produzir e difundir conhecimento sobre Segurança e Saúde do Trabalho. Seu público-alvo, eram trabalhadores formais e informais”.

Nesse PPA, houve redução do número de indicadores em relação ao PPA anterior, conforme listagem abaixo:

1. Coeficiente de Acidentes Decorrentes do Trabalho (1/1.000): índice de 2006: 15,63 e meta para 2011 de 12,50; 2. Coeficiente de Doenças Relacionadas ao Trabalho (1/10.000): índice de 2006: 12,0 e meta para 2011 de 12,0; 3. Coeficiente de Mortalidade por Acidentes de Trabalho (1/100.000): índice de 2006: 10,75 e meta para 2011 de 8,76; 4. Coeficiente de Trabalhadores Alcançados pela Inspeção de Segurança e Saúde (1/1.000): índice de 2006: 770,00 e meta para 2011 de 890,00; 5. Número de produção científica dos pesquisadores da FUNDACENTRO (unidade) índice de 2006: 5 e meta para 2011 de 35; e 6. Taxa de Acidentes Fatais Investigados (porcentagem): índice de 2006: 22,45 e meta para 2011 de 40. (Brasil, 2008)

O programa de “Segurança e Saúde no Trabalho” contemplava cinco ações, cada uma com seu produto e meta:

- a. Título da Ação: Regulamentação em Segurança e Saúde no Trabalho / Produto: Norma publicada / Meta: 16; b. Título da Ação: Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho / Produto: Inspeção realizada / Meta: 202.351 por ano; c. Título da Ação: Produção e Distribuição de Material Técnico-Científico, Didático e Institucional sobre Segurança e Saúde no Ambiente de Trabalho / Produto: Exemplar dis-

tribuído / Meta: 52.417; d. Título da Ação: Pesquisa, Estudo e Desenvolvimento em Segurança e Saúde no Trabalho / Produto: Pesquisa divulgada / Meta: 120; e. Título da Ação: Educação em Segurança e Saúde no Trabalho/ Produto: Pessoa qualificada / Meta: 5.600. (Brasil, 2008)

3.6 PPA 2012-2015

Este PPA foi denominado de “Plano Mais Brasil” e foi publicado pela Lei nº 12.593/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 7.866/2012.

O PPA foi estruturado a partir da dimensão estratégica, que apresenta uma visão de futuro, de valores e macro desafios, e manteve a organização por programas com valores globais e indicadores. Vinculados aos programas havia objetivos para cada órgão responsável. Nesse arranjo, foram criadas as iniciativas, que identificam as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e não orçamentárias; ações institucionais e normativas.

O PPA “Plano Mais Brasil” apresentava 65 Programas Temáticos, 492 Objetivos e 2.417 Metas. A integração entre planejamento e orçamento, que era feita pelo programa (que tinha um único objetivo), passou a ser feita pela iniciativa, a qual, por sua vez, estava associada a um objetivo. Ou seja, as ações orçamentárias que estavam vinculadas a programas (e por meio deles, ao objetivo) passaram a se ligar às iniciativas e, por meio delas, aos objetivos.

O Ministério do Trabalho e Emprego estava inserido na dimensão estratégica de políticas sociais com o programa “Trabalho, Emprego e Renda” de número 2071 com 11 objetivos e 78 metas.

Foram definidos os seguintes indicadores relacionados à SST:

- a) Número de normas elaboradas e/ou aperfeiçoadas: em 31/12/2012 estava com o índice 7,00; b) Taxa de incidência de acidentes de trabalho: óbitos e permanentes incapacidades (1/100.000): em 31/12/2011 com o índice 49,96; c) Taxa de incidência de acidentes de trabalho: típicos e doença ocupacional (1/1.000): em 31/12/2011 com o índice 15,58;

e d) Taxa de severidade de acidentes de trabalho: óbitos e permanentes incapacidades (1/1.000) em 31/12/2011 com o índice 26,44. (Brasil, 2012)

Destacamos o objetivo de número 0869 “Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente”, que possuía as seguintes metas para o quadriênio 2012-2015: Analisar 10.800 acidentes de trabalho; elaborar ou aperfeiçoar 16 regulamentos de segurança e saúde no trabalho; Realizar 120 operações de auditoria de obras de infraestrutura; e Realizar 500.000 ações fiscais de segurança e saúde no trabalho. (Brasil, 2012)

Na Lei Orçamentária estavam discriminadas as iniciativa e ações com seus respectivos valores, as quais podemos destacar:

iniciativa de investigação dos acidentes de trabalho, em especial os graves e fatais e encaminhamento de relatórios as Procuradorias Regionais Federais, que possuía a ação de Análise de Acidentes de Trabalho Graves e Fatais; Iniciativa de elaboração ou aperfeiçoamento dos regulamentos de segurança e saúde no trabalho, que possuía duas ações: Regulamentação em Segurança e Saúde no Trabalho e Participação em Grupos; e Comissões Tripartites Responsáveis pela Elaboração ou Aperfeiçoamento de Regulamentos de Segurança e Saúde no Trabalho; Iniciativa de execução das operações de auditoria em obras de infraestrutura, que possuía a ação de Auditoria Trabalhista de Obras de Infraestrutura; e Iniciativa de execução das inspeções dos ambientes de trabalho, que possuía a ação de Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho. (Brasil, 2012)

É neste PPA que é inscrita a iniciativa de número 04FZ que estabelece ao Ministério do Trabalho e Emprego a obrigação de Implementar “a política nacional de saúde e segurança no trabalho”, tema que será apresentado no próximo capítulo.

3.7 PPA 2016-2019

Esse PPA foi denominado de “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, publicado pela Lei nº 13.249/2016 e regulamentado

pelo Decreto nº 8.759/2016. O PPA manteve a organização por Programas Temáticos, mas vinculou as ações orçamentárias aos objetivos e redefiniu a iniciativa como uma declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizem os objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção.

O PPA 2016-2019 está organizado em duas partes: i) Dimensão Estratégica, composta pela visão de futuro, por quatro eixos estratégicos e por 28 diretrizes estratégicas; ii) Dimensão Tática, que apresenta os 54 programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

O Ministério do Trabalho e Emprego foi responsável pelo programa temático de número 2071, denominado de “Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária”, com quatro objetivos e três indicadores ligados em segurança e saúde no trabalho:

a) Taxa de incidência de acidentes de trabalho: óbitos e permanentes incapacidades (1/100.000): em 31/12/2014 com o índice 42,91; b) Taxa de incidência de acidentes de trabalho: típicos e doença ocupacional (1/1.000): em 31/12/2014 com o índice 13,59; e c) Taxa de severidade de acidentes de trabalho: óbitos e permanentes incapacidades (1/1.000) em 31/12/2014 com o índice 25,69. (Brasil, 2016)

Nesse PPA, destacamos o objetivo de número 0869 com a seguinte descrição: “promover o direito ao trabalho decente, por meio da inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador”. A esse objetivo, vinculava-se a seguinte meta de segurança e saúde no trabalho:

Meta número 0402 - Aumentar em 30% às ações de Inspeção para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho realizadas nos segmentos econômicos prioritários

Meta prevista ao Final do PPA: 30 %

Responsável pela Apuração: DSST/SIT

Método de Apuração: [(Número de ações fiscais realizadas nos segmentos prioritários, com 5 ou mais itens de NR verificados, no período) - (Nº de ações fiscais realizadas nos segmentos prioritários, com 5 ou mais itens de NR verificados, em 2015)] / (Número de ações fiscais realizadas nos segmentos prioritários, com 5 ou mais itens de NR. (Brasil, 2016))

Cabe destacar ainda a iniciativa de número 06BT, que continha a seguinte descrição: “Revisão e execução do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PLANSAT, em consonância com a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho garantindo a realização do Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes e Doenças relacionadas ao Trabalho”, tema que será apresentado no próximo capítulo.

3.8 PPA 2020-2023

Este PPA foi denominado de “Planejar, Priorizar, Avançar”, aprovado pela Lei nº 13.971/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 10.321/2020. Na metodologia adotada, destaca-se o programa finalístico associado a um único objetivo, quantificado por uma meta e acompanhado por um indicador. A estratégia desse PPA está baseada em treze diretrizes e quinze temas que dialogam com cinco eixos: institucional, social, ambiental, econômico e infraestrutura.

Na vigência deste PPA, o Ministério do Trabalho foi extinto e incorporado ao Ministério da Economia, em virtude da reforma da estrutura administrativa promovida por meio da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844/2019. Suas atribuições foram absorvidas pelo Ministério da Economia – ME, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT.

Em 2021, o Governo Federal recriou o Ministério do Trabalho e Previdência – MTP, por meio da Medida Provisória nº 1058/2021, convertida na Lei nº 14.261/2021. O MTP incorporou áreas como previdência; política e diretrizes para geração de emprego e renda; política salarial; e fiscalização do trabalho.

No PPA 2020-2023 o Ministério da Economia, e, a partir de 2021, o Ministério do Trabalho e Previdência, foi responsável pelo programa finalístico de número 2213, denominado de “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno”, cujo tema era: “Produtividade e Competitividade com Geração de Oportunidades e Empregos”.

Esse programa finalístico está relacionado ao objetivo de “Modernizar as Relações Trabalhistas para Promover Competitividade e Proteção ao Trabalhador” (número 1218), cuja meta (número 0524) era atingir o índice 1 para o indicador denominado de Índice de Condições e Relações de Trabalho (ICRT), que contempla ações de promoção da conformidade legal e melhoria dos serviços.

O indicador denominado de Índice de Condições e Relações de Trabalho (ICRT) é calculado pela seguinte fórmula: $ICRT = (i1 + i2 + i3 + i4 + i5 + i6 + i7 + i8 + i9 + i10) / 10$. Os componentes $i1$ e $i2$ da fórmula acima estão relacionadas à segurança e saúde no trabalho e, inicialmente, em 2020, os componentes $i1$ e $i2$ do ICRT eram descritos como:

$i1$: Acidentes ou doenças do trabalho analisados = nº de acidentes ou doenças do trabalho analisados no período/meta do período; e $i2$: Ações fiscais estratégicas com irregularidades em segurança e saúde no trabalho = nº de ações fiscais estratégicas com irregularidades em segurança e saúde no trabalho realizadas no período/meta do período. (Brasil, 2019)

Em maio de 2021, os componentes $i1$ e $i2$ da fórmula ICRT do PPA 2020-2023 sofreram alterações que impactaram diretamente a atuação da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). As ações relacionadas à segurança e saúde no trabalho passaram a ser monitoradas por meio de dois novos indicadores:

a) $i1$ - Impacto no índice de gravidade (IG) de acidentes típicos e doenças do trabalho dos estabelecimentos fiscalizados de forma direta para verificação do cumprimento de Normas Regulamentadoras, em relação aos estabelecimentos não fiscalizados de características semelhantes; e b) $i2$ - Impacto no índice de frequência (IF) de acidentes típicos e

doenças do trabalho dos estabelecimentos fiscalizados de forma direta para verificação do cumprimento de Normas Regulamentadoras, em relação aos estabelecimentos não fiscalizados de características semelhantes. (Brasil, 2019)

O programa finalístico “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno” apresenta ainda os seguintes resultados intermediários ligados a segurança e saúde do trabalhador:

Resultado Intermediário 0275 - Simplificação e desburocratização do marco regulatório do trabalho. Indicador: Percentual de modernização da legislação trabalhista, cujo objetivo é mensurar a atualização da legislação trabalhista por meio da revisão de decretos, normas regulamentadoras, portarias e instruções normativas. Resultado Intermediário 0348 - Investigação das causas de acidentes e doenças ocupacionais. Indicador: Número de acidentes ou doenças do trabalho analisados, que indica o número de Acidentes ou doenças do trabalho investigados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho e para os quais foi produzido um relatório de análise de acidente ou doença do trabalho. Resultado Intermediário 0349 - Promoção da prevenção de acidentes e doenças ocupacionais. Indicador: Número de estabelecimentos alcançados por fiscalização setorial ou ação preventiva realizada pela Inspeção do Trabalho para aumentar conformidade com Normas Regulamentadoras, cujo objetivo era mensurar a quantidade de estabelecimentos abrangidos pelas ações da Inspeção do Trabalho voltadas ao aumento da conformidade com as Normas Regulamentadoras. (Brasil, 2019)

4 A POLÍTICA E O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

A Política e o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho são referências fundamentais para a elaboração do programa de segurança e saúde no PPA 2024-2027. Ambos resultam de construção via diálogo social entre representantes de governo, empregado-

res e trabalhadores no âmbito da Comissão Tripartite Permanente de Segurança e Saúde no Trabalho (CTSST) e aprovados por unanimidade na Comissão. Inserida no ordenamento normativo por meio do Decreto 7.602, de 7 de novembro de 2011, a Política define princípios, diretrizes e objetivos para atuação articulada de diversos atores relacionados à temática com o propósito de prevenir acidentes e doenças relacionadas ao trabalho por meio da redução dos riscos à saúde nos ambientes de trabalho. O Plano Nacional (PLANSAT) visa a colocar em prática as diretrizes estabelecidas na Política com estabelecimento de estratégias e ações, responsáveis e prazo de realização.

A PNSST possui 5 princípios: universalidade; prevenção; precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação; diálogo social; e integralidade. Segundo o Decreto nº 7.602/2011, 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.

O Decreto nº 7.602/2011 definiu que a gestão participativa da PNSST caberia 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, cumpre destacar que a CTSST foi revogada pelo Decreto nº 9.944, de 2019.

A CTSST foi instituída em maio de 2008, por meio da Portaria Interministerial n.º 152, de 13 de maio de 2008, e tinha como objetivo de avaliar e propor medidas para implementação no País da Convenção n.º 187, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que trata da Estrutura de Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho. A partir de 2011, a CTSST passou a discutir a formulação do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, propondo as estratégias e ações a serem desenvolvidas para cada uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

Em abril de 2012, a CTSST divulgou o PLANSAT, construído a partir do diálogo e da cooperação entre órgãos governamentais e representantes dos trabalhadores e dos empregadores. Este plano articula ações dos mais diferentes atores sociais em busca da aplicação prática da PNSST. O PLANSAT foi organizado em oito objetivos, que refletem diretrizes definidas na Política Nacional. A cada objetivo são associadas estratégias e ações, com definição de responsáveis e prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do programa em segurança e saúde do trabalho no PPA 2024-2027 apresenta oportunidade relevante para repensar e fortalecer a intervenção da auditoria do trabalho na temática em momento de refundação da intervenção estatal no tema, após período de debilitação da proteção da segurança e saúde dos trabalhadores. A Convenção 187 da OIT, recentemente ratificada pelo Brasil, reconhece o programa nacional em SST como um dos tripés de uma estrutura nacional que visa a melhoria contínua na segurança e saúde no trabalho. Esse tripé é ainda formado por uma política nacional e um sistema que contemple a infraestrutura necessária para a implementação da política, elementos de que o País já dispõe no que pese precisarem ser atualizados e reforçados.

Entendemos que a metodologia de elaboração do novo PPA proporciona qualidade e rigor técnico para a elaboração de um programa nacional robusto em segurança e saúde. Porém, esse rigor técnico, sem a devida escuta e participação de atores sociais relevantes nesse campo temático, não será suficiente para o sucesso do processo de elaboração do programa. Assim, é somente reativando o diálogo social que faz parte da trajetória da segurança e saúde no trabalho desde 1996, com a instituição da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), é que será possível desenvolver programa nacional à altura dos desafios que se impõem à intervenção do Estado no tema.

A nova metodologia compreende essa preocupação com diálogo social, ao declarar a participação social como um dos seus pilares, a ser

concretizada via realização de plenárias com atores sociais relevantes. Como é declarado no seu Manual de elaboração: “O PPA 2024-2027 se apresenta como um importante *locus* promotor da participação social na definição das Diretrizes, Objetivos e Metas que o governo federal buscará alcançar nos próximos quatro anos”. (Manual, 2023, p. 28)

Para que o novo programa em segurança e saúde no trabalho do PPA esteja em sintonia com a Política e o Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, será necessário harmonizar as ações e os indicadores dos planos de governo. No plano da organização da intervenção público-estatal, o PLANSAT e o PNSST, em conjunto com a atuação da auditoria-fiscal do trabalho, deve assegurar o atendimento dos objetivos e metas desses dois instrumentos, e ao mesmo tempo estar organizado a partir de programas finalísticos inscritos no PPA 2024-2017 do Governo Federal.

Além da preocupação com a elaboração do programa nacional em SST, para reforçar a atuação na área, as atenções e esforços do Governo devem se dirigir também para o reforço do sistema nacional de segurança e saúde. De acordo com a Convenção 187 da OIT, o termo sistema refere-se à “infraestrutura que fornece a estrutura principal para a implementação da política nacional e dos programas nacionais de segurança e saúde ocupacional” (Art.1º, Convenção 187) e compreende o sistema de inspeção do trabalho. No que toca especificamente a esse componente, faz-se necessário que a implementação do programa conte com quantitativo adequado de auditores fiscais.

Para a projeção do quantitativo necessário de Auditores Fiscais, devem ser considerados diversos critérios para além da já tradicional índice que relaciona a número de AFTs com a quantidade de trabalhadores formais e informais, entre eles: o número e a natureza das funções atribuídas ao sistema de inspeção; o número, natureza, importância e situação dos estabelecimentos fiscalizados; o número de trabalhadores; o número e a complexidade das disposições legais que devem ser cumpridas; os meios materiais e financeiros de que dispõe a inspeção do trabalho no Brasil e as condições práticas em que devem ser realizadas as fiscalizações para a sua plena eficácia.

Outro importante desafio do Governo Federal, nos próximos anos, será atualizar o PLANSAT e PNSST e articulá-los com o PPA 2024-27, criando assim as condições para uma intervenção orgânica e efetiva na área de segurança e saúde no trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.359, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Emprego e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11359.htm. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília: **D.O.U.**, 30 dez. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4552.htm. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Gabinete da Transição. **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Disponível em: <https://gabinetedatransi->

cao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília: MPO, 2023. Disponível em . Acesso em 28 ago. 2023. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria** nº 547, de 22 de outubro de 2021. Disciplina a forma de atuação da inspeção do trabalho e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-547-de-22-de-outubro-de-2021-359093937>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria** nº 672, de 8 de novembro de 2021. Disciplina os procedimentos, programas e condições de segurança e saúde no trabalho e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-672-de-8-de-novembro-de-2021-359091010>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Smartlab**: observatório de segurança e saúde no trabalho. Brasília: MPT, OIT Brasil, [s. d.]. Disponível em: <https://smartlabbr.org/>. Acesso em 28 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.989, de 21 julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2000-2003/000721_lei_9989.pdf. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007.

Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2004-2007/040811_lei_10933.pdf. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_lei.pdf. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.294, de 13 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13971.htm. Acesso em 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 110, 2022. **Resolução I: Resolução sobre a inclusão de um ambiente de trabalho seguro**

e saudável no quadro da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho. [S.l.]: OIT, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848653.pdf. Acesso em: 02 abr. 2023.

CASSIOLATO, M. Martha. Modelo lógico e a teoria do programa: uma proposta para organizar avaliação. **Revista desafios do desenvolvimento**, ano 7, n. 63, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que é e o que pode ser. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. [S. l.: s. n.], 2012.

GONTIJO, Vander: **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Brasília: Portal da Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=O%20PPA%2C%20com%20vig%C3%Aancia%20de%20quatro%20anos%2C%20tem,p%C3%ABlicas%20e%20respectivas%20prioridades%20para%20o%20exerc%C3%ADcio%20seguinte>. Acesso em: 28 ago. 2023.