

## 4. A burocracia da segurança

Certa vez, eu estava trabalhando em um local de refino de petróleo quando me deparei com um documento relacionado à gestão de riscos. Isso, pensei, não era nada estranho: afinal, essas pessoas do petróleo podem explodir suas plantas ou queimar coisas que não deveriam queimar. Eles podem matar a si próprios e um monte de gente nas vizinhanças do local. Sem falar em provocar derramamentos e contaminações. Portanto, com certeza, eles têm um gerenciamento de risco em andamento o tempo todo, e provavelmente há maneiras boas, formalizadas e padronizadas de fazer isso. O documento que encontrei tinha apenas algumas páginas, o que era incomum. Normalmente, eles eram muito mais longos do que isso. Intrigado, virei a primeira página para descobrir do que se tratava a avaliação de risco. De todos os riscos enfrentados no local, esta deve ter sido a mais sombria e assustadora de todos. A avaliação de risco, com toda a seriedade, avaliou os méritos e deméritos de fornecer saquinhos de chá embalados individualmente na sala de descanso do escritório em vez de colocar uma caixa de saquinhos de chá desembulhados no balcão. Em um setor que está acostumado a pensar em termos de barreiras e camadas de defesa, não foi surpresa descobrir – na última página – que saquinhos de chá embalados individualmente eram considerados mais higiênicos e, portanto, adequados para a equipe do escritório. Afinal, um saquinho de chá embrulhado individualmente tem uma camada extra de defesa contra as mãos sujas que estão buscando-o na sala de descanso. O que essa avaliação de risco não mencionou foi que Louis Pasteur (1822-1895) resolveu o perigo há muito tempo. Para ter alguma utilidade, os saquinhos de chá são mergulhados em água (quase) fervente, o que lida muito bem com qualquer um dos riscos biológicos imaginários. E, o que é fascinante, embora não seja surpreendente, o regulador da indústria de recursos naturais não deu a mínima para a avaliação de riscos dos saquinhos de

chá. Toda a iniciativa foi impulsionada pela própria burocracia da organização. O que a avaliação de risco também não mencionou foi que o trailer desmontável que continha a sala de descanso e seus saquinhos de chá com risco estranho poderia ser varrido da face da Terra em um tipo de explosão como o de Texas City, que, naquele mesmo ano, destruiu um local semelhante do outro lado do mundo, matando 15 pessoas e ferindo mais de 180.

## **Dificultar as coisas é fácil**

A avaliação de risco de saquinhos de chá é, obviamente, uma daquelas “loucuras de saúde e segurança” (Townsend, 2013, p. 59). E ela não está sozinha. Uma empresa que usa água de reúso (ou água de chuva) para dar descarga em seus vasos sanitários, por exemplo, contratou profissionais de segurança para organizar e instalar placas com os dizeres “Água não potável – não beba” acima de seus vasos sanitários. Outra fez seus gerentes que viajavam preencherem avaliações de risco detalhadas de oito páginas para viagens a todas as partes do mundo antes de terem permissão para reservar qualquer viagem – fosse para Timbuktu ou para o subúrbio vizinho. Ninguém nunca realmente leu as avaliações de risco (a menos que algo ruim acontecesse no caminho), e assiná-las foi uma questão de o chefe bater com o lápis na última página sem olhar para o resto. Mas, como disseram fontes internas, a besta burocrática precisava ser alimentada – com papel. Outra empresa fez com que seus engenheiros aguardassem aprovação para pequenas tarifas de táxi na reunião semanal da equipe executiva.

Esses são exemplos do que tem sido chamado de cultura de inovação sufocada, de produtividade desestimulada, de aversão ao risco, de regras intrusivas e burocracia mesquinha (Hale, Borys & Adams, 2013). Muitos começaram, nas palavras de Amalberti (2013, p. 114), “a perceber a ironia dos enormes esforços que estão sendo dedicados à segurança”. Uma das ironias reside na falsa sensação de segurança. Como Amalberti mostrou, chega um ponto em que mais regras não criam mais segurança. E mais regras podem significar mais responsabilidade, não menos. Escrever mais regras internas pode realmente aumentar a responsabilidade de uma empresa (e a responsabilidade de seus diretores) quando algo dá errado. Afinal, quanto mais regras uma empresa disse que deveria cumprir, maiores são as chances de que ela não tenha cumprido pelo menos algumas delas (Adams, 2009; Hale, Borys & Adams, 2013; Long, Smith & Ashhurst, 2016). O crescimento da burocracia de segurança e de muitos serviços

correlacionados que orbitam ao seu redor não mostra sinais de desaceleração. O Ministério da Economia da Austrália informou que havia 30.400 profissionais de saúde ocupacional e ambiental em 2014, um aumento de 106% em cinco anos e um aumento de quatro vezes desde os anos 1990. Em todo o mundo, o número de empresas certificadas em segurança e saúde ocupacional em 116 países que fizeram esta mensuração mais do que dobrou, de 26.222 em 2006 para 56.251 em 2009 (Hasle & Zwetsloot, 2011). Como resumiu o gerente de uma associação profissional de marinheiros:

É incrível [quantos] trabalham em segurança. A quantas palestras nós comparecemos e ouvimos sobre como o mundo seria incapaz de sobreviver se não houvesse todas estas empresas de segurança. Isso certamente se tornou uma indústria.

## “Trabalhos estúpidos”

Algo maior parece estar acontecendo no pano de fundo. Os antropólogos refletiram sobre isso em um contexto mais amplo de mudanças nos locais de trabalho e econômicas no Ocidente:

No ano de 1930, John Maynard Keynes previu que a tecnologia teria avançado o suficiente no final do século para que países como a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos alcançassem uma semana de trabalho de 15 horas. Há todos os motivos para acreditar que ele estava certo. Em termos tecnológicos, somos perfeitamente capazes disso. E ainda assim isso não aconteceu. Em vez disso, a tecnologia foi empacotada, no mínimo, para descobrir maneiras de fazer todos nós trabalharmos mais. Para o conseguir, foi necessário criar empregos que são efetivamente inúteis. Um grande número de pessoas, na Europa e na América do Norte em particular, passa toda a sua vida profissional realizando tarefas que secretamente acredita que não precisam realmente ser realizadas. O dano moral e espiritual que advém desta situação é profundo. É uma cicatriz em nossa alma coletiva. No entanto, praticamente ninguém fala sobre isso... Isso é o que proponho chamar de “trabalhos estúpidos”. (Graeber, 2013, p. 10)

Vamos refletir sobre isso. Pense na pessoa que fez a avaliação de risco do saquinho de chá. E, quando você terminar, aqui está outro exemplo. Uma

empresa de construção recentemente fez com que seu departamento de saúde e segurança desenvolvesse uma “lista de verificação para trabalho de escritório” para garantir a compliance com os requisitos ergonômicos e de saúde e segurança em grande parte elaborados por ela própria. Os trabalhadores tinham que marcar SIM ou NÃO para as seguintes perguntas (a lista de verificação para trabalho de escritório original tem quatro páginas):

### **Cadeira**

- A cadeira é facilmente ajustável quando você está na posição sentado?
- O ângulo do encosto está ajustado para que você fique sentado ereto ao digitar e ele exerce um apoio confortável nas costas?
- O apoio lombar do encosto fica na parte baixa de suas costas (para encontrar a parte baixa de suas costas, coloque as mãos na cintura e deslize as mãos em volta da coluna. A curva máxima do encosto deve ajustar-se a essa área)?
- Suas coxas estão bem apoiadas na cadeira, exceto por um espaço de 3-4 dedos (aprox.) atrás do joelho (pode ser necessário ajustar o encosto da cadeira para conseguir isso)?
- O estofamento da cadeira é adequado (você deve ser capaz de sentir a superfície de suporte sob o estofamento de espuma ao sentar na cadeira)?
- Se você tem um tapete de cadeira,<sup>1</sup> ele está em boas condições?

### **Mesa**

- A sua cadeira é alta o suficiente para que seus cotovelos fiquem um pouco acima da altura da mesa (observação: para determinar a altura do cotovelo, relaxe os ombros e dobre os cotovelos em cerca de 90 graus)?
- Os cotovelos estão ao lado do corpo e os ombros relaxados?
- Seus joelhos estão na altura do quadril, ou seja, as coxas paralelas ao chão (pode ser ligeiramente mais alto ou mais baixo dependendo do conforto)?
- Há espaço adequado para as pernas embaixo da mesa? Você precisa de um descanso para os pés?

---

1 Tapete utilizado para facilitar o deslizamento da cadeira de rodinhas em um piso acarpeta-do. [N.T.]

## **Tela**

- Ao olhar para a frente quando sentado, você está olhando para o terço superior da tela?
- A tela está a uma distância confortável para a leitura (ou seja, a cerca de um braço de distância de sua posição sentada)?
- Você pode ajustar e posicionar facilmente sua tela?
- Todos os caracteres na tela são legíveis e a imagem estável (ou seja, sem cintilação)?
- Os reflexos de luz na tela lhe causam desconforto (pode ser necessário ajustar o ângulo da tela)?
- Você usa óculos bifocais durante o trabalho com o computador?
- Você tem dois monitores em sua estação de trabalho?

## **Teclado**

- O teclado está posicionado próximo à borda frontal da mesa (aproximadamente 60–70 mm da borda)?
- O teclado fica bem em frente ao seu corpo durante o uso?
- Ele fica ligeiramente levantado?
- Se o teclado estiver inclinado, seus pulsos estão retos, e não em ângulo, ao digitar?
- As teclas estão limpas e fáceis de ler?

## ***Mouse/laptop***

- Seu *mouse* e *mouse pad* estão diretamente ao lado da extremidade do teclado, do seu lado preferido?
- Você usa um *laptop* por longos períodos em uma mesa?
- A tela está levantada de forma que sua parte superior fique na altura dos olhos?
- Você usa um teclado e mouse externos?

## **Layout da mesa**

- Todos os itens que você provavelmente usará com frequência estão ao seu alcance?
- Há espaço suficiente para documentos e outros papéis?

- Se a maior parte do seu trabalho requer digitação de documentos físicos, você precisa de um suporte para documentos?
- Se você usa um suporte para documentos, ele está localizado próximo ao monitor e é ajustável?
- Sua estação de trabalho foi planejada para evitar torções indevidas de seu pescoço e costas?

Após o preenchimento dessas questões, o formulário tinha que ser entregue a um Profissional de Segurança (em maiúsculas na lista de verificação original), que a seguir determinaria se alguma ação era necessária ou não. Ele deveria ser assinado pelo Profissional de Segurança e pelo Gerente de Segurança (também em maiúsculas) e, em seguida, armazenado no arquivo pessoal do funcionário (presumivelmente para possível gerenciamento de responsabilidade no futuro). Em uma empresa, esta lista de verificação foi introduzida e, em seguida, a empresa introduziu o “*hot desking*”, o que significa que as pessoas não tinham mais suas próprias mesas (Saines et al., 2014). Isso significava que eles preenchiam esse questionário (o que levava cerca de vinte minutos) todos os dias e todas as vezes que se deslocavam durante um dia de trabalho. O que é doloroso em um exemplo como esse é que a indústria da construção é responsável por quase um em cada cinco acidentes de trabalho fatais. No entanto, quase ninguém morre atrás de uma mesa. A Organização Internacional do Trabalho nos informa que cerca de 60 mil pessoas morrem todos os anos em canteiros de obras. Isso é cerca de uma morte a cada dez minutos. É praticamente o mesmo número de pessoas mortas anualmente em conflitos armados em todo o mundo na última década. Dependendo de quantos dias por ano um operário da construção realmente trabalha, entre 165 e 300 colegas não vão voltar para casa vivos *a cada dia*. Uma construtora que introduz uma lista de verificação de mesa e constrói um aparato administrativo em torno dela não fará nenhuma diferença nesse número. E está desperdiçando recursos humanos em um problema que não mata ninguém.

## Uma infraestrutura burocrática

Uma burocracia provavelmente não se propõe a dificultar as coisas ou dar às pessoas “trabalhos estúpidos”, embora seja o que quase sempre acaba fazendo – e aparentemente sem esforço. Quais são as características de uma burocracia que levam a isso? Com a burocratização da segurança, quero dizer o seguinte:

- As atividades de uma organização relacionadas à segurança são, na medida do possível, padronizadas por meio de procedimentos fixos, listas de verificação e regras e práticas universalmente aplicáveis (por exemplo, compartilhar um conhecimento de segurança obtido a partir da experiência pessoal, fazer uma pausa de segurança, conduzir uma conversa de segurança).
- Essas atividades são desenvolvidas, conduzidas e controladas principalmente a partir do centro (por exemplo, por um grupo de segurança dentro de um departamento de recursos humanos), muitas vezes por pessoas que não fazem (nem fizeram) o trabalho crítico para a segurança elas mesmas.
- Para tornar as atividades relacionadas à segurança sinopticamente legíveis (tanto internamente para a organização quanto para as partes externas interessadas, como órgãos reguladores), a burocratização da segurança envolve relatórios padronizados, contagem e tabulação de números (por exemplo, número de incidentes relatados, número de observações de segurança concluídas no mês ou número de acidentes com afastamento).

Isso requer o tipo de infraestrutura burocrática que Rathenau provavelmente reconheceria: uma que sustente a racionalidade administrativa por meio de planejamento, processos padronizados, regras fixas, manutenção de registros e auditoria. Muito desse trabalho burocrático é feito a distância de onde o trabalho operacional ocorre. Mas a burocratização eficaz requer sondas para medir e alavancas para controlar as atividades: elas precisam penetrar de forma efetiva e profunda nos capilares da vida cotidiana no local de trabalho. Vigiar o trabalho é uma maneira de fazer isso (por exemplo, por meio da supervisão da linha de frente, sistemas inteligentes de monitoramento de veículos, drones). Aplicar o método de avaliação de risco padronizado a qualquer perigo percebido – da explosão de uma caldeira a um saquinho de chá contaminado – é outra.

## Impulsionadores da burocratização da segurança

Claro que podemos culpar o alto modernismo autoritário pelas loucuras da burocracia de segurança. Mas uma série de fatores e desenvolvimentos específicos contribuíram para a burocratização da segurança e provavelmente

reforçaram-se mutuamente de certas maneiras. Vejamos isso com mais detalhes aqui:

- Aumento da regulamentação.
- Em seguida, desregulamentação.
- Responsabilidade legal, compensação e responsabilização.
- Terceirização e subcontratação.
- Capacidades tecnológicas para monitoramento de compliance sinóptica.
- Burocracia que gera mais burocracia.

## Aumento da regulamentação

A razão mais óbvia para a burocratização da segurança é sua regulamentação. Esta é uma tendência que antecede a Segunda Guerra Mundial, mas que em geral se acelerou desde os anos 1970. Conforme mencionado no Capítulo 1, muitas indústrias viram um aumento na quantidade e complexidade da compliance regulatória, apesar dos avisos de Reagan e de outros, mais de três décadas atrás. Há uma sensação de que alguns são, de fato, excessivamente regulamentados. Mais regulamentação, é claro, significa mais coisas para prestar contas – burocraticamente. O aumento nas demandas e complexidades de compliance coincidiu com uma gradual “responsabilização” das próprias organizações (Gray, 2009). Isso pode parecer paradoxal, mas responsabilização não significa necessariamente redução da regulamentação ou da burocratização. Em vez disso, como você deve se lembrar do Capítulo 1, envolve uma autorregulação cada vez maior. Em vez de os reguladores confiarem em uma grande equipe de inspetores (cuja manutenção pode ser difícil e cara) que conhecem intimamente o trabalho ou a tecnologia, eles podem ter se voltado para fazer o cliente fazer o trabalho. As próprias organizações precisam acompanhar, analisar, destilar e embalar adequadamente os dados exigidos por seus reguladores (muitas vezes diversos). Isso, por sua vez, normalmente requer uma burocracia de segurança interna. A rápida adoção de sistemas de gestão de segurança e saúde ocupacional é um exemplo. Ter um sistema de OHSM<sup>2</sup> está se tornando cada vez mais um requisito *business-to-business*: as expectativas de responsabilidade burocrática são incorporadas às relações comerciais

---

2 Sigla em inglês para Gestão de Saúde e Segurança Ocupacional. [N.T.]



autorreguladas, em vez de exigidas pelo governo. Isso é típico dos efeitos difíceis de resistir do alto modernismo autoritário e da autoridade consensual que ele exige: todo mundo faz isso porque todos os outros estão fazendo.

Certamente, as nações industrializadas seguiram diferentes trajetórias na burocratização da segurança. Um estudo de contraste entre a Suécia e os Estados Unidos, por exemplo, mostrou como essa divergência se tornou particularmente visível a partir da década de 1970. A resposta sueca foi dar aos comissários de segurança (que já existiam desde 1942) mais educação e um papel no monitoramento do cumprimento das regras no chão de fábrica, bem como um foco na oferta de locais de trabalho seguros pelo empregador. Esperava-se que os inspetores do governo dessem conselhos e fizessem o acompanhamento dessas ações. Em contraste, os Estados Unidos concluíram que “as consequências das violações da Lei de Proteção ao Trabalhador não são severas o suficiente” (Fischer, Sirianni & Geppert, 1994, p. 402) e optaram por aumentar suas respostas punitivas. Pesquisas mostraram que na Suécia havia confiança na compliance e o recurso a pequenos grupos para chegar a um acordo racionalmente. Em contraste, nos Estados Unidos elas revelaram uma desconfiança generalizada nas intenções de empregadores e uma crença de que eles deliberadamente ignoraram os padrões de segurança. Os inspetores americanos foram proibidos de dar conselhos porque, se não conseguissem corrigir o problema, a citação por violações poderia ser rejeitada no tribunal. “Os Estados Unidos”, concluiu o estudo, “não apenas começam com suposições mais pessimistas sobre as predisposições à compliance, mas também [...] usam o sistema legal para regular as interações humanas” (Fischer, Sirianni & Geppert, 1994, p. 388). A burocracia, no entanto, está fortemente envolvida em ambos os modelos: o envolvimento de mais regras e compliance e de mais pessoas com poder de decisão local, mas não diretamente envolvidas no trabalho da linha de frente. Apesar disso, muitas experiências de expansão burocrática da segurança são comuns entre nações e atividades – por exemplo, aumento de regras, papelada, custos, perda de tempo, segurança das pessoas envolvidas e expectativas de compliance que são insensíveis às demandas das atividades da linha de frente.

A regulamentação, é claro, oferece vantagens tanto para quem a segue quanto para quem não a segue. Ela economiza tempo e esforço, evita a reinvenção da roda, oferece clareza sobre as tarefas e responsabilidades e cria mais previsibilidade. As desvantagens, no entanto, incluem demandas de supervisão no monitoramento de compliance e cegueira ou despreparo para novas situações que não se enquadram nas regras. Ela também pode ser percebida

como uma perda de liberdade e uma restrição à iniciativa. Isso pode dificultar a improvisação, a inovação e até a segurança: “A compliance em face de regulamentos prescritivos detalhados pode construir uma compliance reativa, que sufoca a inovação no desenvolvimento de novos produtos, processos e medidas de controle de risco” (Hale & Borys, 2013b, p. 208).

## **Desregulamentação e autorregulação podem levar a mais burocracia**

Se o aumento da regulamentação leva a mais burocracia, então faria sentido se a desregulamentação levasse a menos burocracia. Isso seria bom, mas não foi assim que as coisas aconteceram. A desregulamentação, em parte por meio de uma mudança para a autorregulação, na verdade criou mais burocracia. A autorregulação é um regime regulatório no qual a própria organização é responsável por interpretar (se não estabelecer) padrões, policiá-los e dizer ao governo como o faz. Às vezes, é chamado de “governo à distância.” Isso significa que as organizações têm permissão para interpretar diretrizes amplas de uma autoridade governamental (por exemplo, “você deve ter um sistema auditável para garantir a operação segura de...” ) de maneiras que funcionem para eles. O que eles precisam demonstrar de volta à autoridade não é tanto a operação segura real, mas que o sistema que eles possuem para garantir essa operação segura está funcionando como pretendido. Como isso aconteceu?

Vamos retornar às regras que impõem uma carga de US\$ 94 bilhões à economia australiana do Capítulo 1. Essas são apenas as regras que vêm do setor público ou do Estado (ou para ser mais preciso para a Austrália: os estados e territórios, conselhos e governo federal). À medida que a desregulamentação se acelerou, as próprias organizações introduziram suas próprias regras e exigências de compliance. De fato, lembre-se de que na Austrália o setor privado agora impõe a si mesmo ainda *mais* regras e custos de compliance do que o governo: 60% de todas as regras são feitas e aplicadas pelo próprio setor privado. Este é o resultado contraintuitivo de uma tendência à autorregulação, ou regulação baseada no desempenho, ou mesmo de desregulamentação. Em todos esses regimes de regulação, mais liberdade é dada à organização (ou, dependendo de como você vê, maior o ônus colocado sobre ela) para garantir a integridade e a segurança de seus próprios processos. Então, o que as organizações fazem com essa liberdade? Bem, algumas fogem dessa liberdade diretamente para os braços de novas restrições. Os gerentes podem sentir que precisam demonstrar

ao regulador – que agora regula menos – que podem ser deixados em paz, que podem ser confiados para se autorregular. Essa é uma bela aspiração. A maneira como eles demonstram isso, no entanto, é abraçar um zelo regulatório interno que supera qualquer coisa que o governo possa ter imposto:

- Os custos para o setor privado australiano administrar e cumprir suas próprias regras autoimpostas são de cerca de US\$ 155 bilhões por ano. Isso faz com que o custo total de *compliance* na Austrália (setor público mais setor privado) seja de quase US\$ 250 bilhões por ano (Saines et al., 2014).
- Isso se traduz em gerentes e executivos de nível médio trabalhando 8,9 horas por semana para cobrir os custos de compliance, com outros funcionários gastando 6,4 horas por semana. E essa pode ser uma estimativa baixa. Em 2005, a Câmara de Comércio Australiana informou que 25% do tempo dos gerentes seniores era gasto em trabalho de compliance (Hale et al., 2013).
- Cada australiano tem que trabalhar oito semanas por ano apenas para pagar os custos administrativos e de cumprimento das regras que eles próprios estabeleceram.

Sob a desregulamentação, assumimos que um regulador do governo não está mais equipado, disposto ou obrigado a acompanhar a compliance exata de todos com um conjunto de regras e regulamentos impostos externamente. Em vez disso, um regulador precisa ter uma noção da confiabilidade e resiliência da própria organização: quão bem a organização será capaz de descobrir, absorver e gerenciar ameaças à sua segurança. Dentro da organização, porém, parece persistir a crença de que a maneira mais convincente de demonstrar que o risco está sob controle é escrever regras e procedimentos e exigir relatórios internos e compliance que podem ser demonstrados quando reguladores ou advogados solicitarem. Isso normalmente pode levar a mais regras, ao invés de menos – regras internas. Portanto, mesmo que esse tipo de regulamentação possa levar a reduções de custos para um regulador governamental (mas raramente o faça), a carga burocrática para as próprias empresas tende a permanecer alta. Afinal, agora é necessário um aparato interno para desenvolver, implementar, alterar e atualizar regras, notificar, manter registros e reportar. O custo desse tipo de regulamentação e compliance recai desproporcionalmente nas pequenas e médias empresas. Como Almklov et al. (2014, p. 26) explicaram, essa dinâmica pode levar uma organização a

definir procedimentos institucionais e regras de decisão que de outra forma seriam implícitos e estabelecer trilhas de auditoria em papel ou seus equivalentes eletrônicos. Esses desenvolvimentos permitem que auditores e inspetores de vários tipos – o mundo explosivo dos “observadores de resíduos, polícia da qualidade e ‘caçadores de enrolões’” – para verificar se as regras, procedimentos e protocolos escritos foram seguidos.

É aqui que entram os sistemas de gerenciamento de segurança (SGS). Os sistemas de gerenciamento de segurança representam uma abordagem sistêmica para gerenciar a segurança, incluindo as estruturas organizacionais necessárias, funções, responsabilidades e responsabilização, políticas e procedimentos e documentação (muita documentação). Os sistemas de gestão de segurança também são o sonho de um alto modernista autoritário. Pois eles têm tudo: padronização, controle centralizado e legibilidade sinóptica. Almklov et al. (2014, pp. 26–27) explicam:

A gestão da segurança foi absorvida pelos mecanismos de governança baseados em responsabilização mais generalizados que dominam hoje. Um exemplo é a tendência de maior dependência do controle interno e da autorregulação, na qual se espera que as empresas tenham sistemas padronizados e transparentes de controle. Para auditores e autoridades externas, são principalmente os sistemas que estão sujeitos a controle e regulamentação. [...] Padrões de segurança devem ser vistos não apenas como tentativas de garantir segurança e interoperabilidade, mas também como um meio de tornar o trabalho de segurança transparente em todos os contextos. Se os trabalhadores executam tarefas conforme a prescrição dos padrões, eles estão em compliance, pelo menos do ponto de vista da responsabilidade, e essa compliance é transparente para os reguladores e outros, sem ter que investigar com maiores detalhes o ambiente local. [...] [No entanto] as regras, que são feitas para serem aplicáveis em vários cenários diferentes, são mais complexas, mais abstratas e menos relevantes localmente do que o que é ótimo para cada cenário. [...] Os padrões são um meio de tornar a informação móvel entre contextos. Decisões e atividades entram nos sistemas de prestação de contas ao serem executadas e descritas de acordo com os padrões. Os métodos burocráticos de prestação de contas dependem de atividades e situações de cada contexto local serem traduzidas em células nas planilhas dos contadores.

A segurança torna-se agora sinopticamente legível: células nas planilhas dos contadores, sem necessidade de maiores investigações, com informação móvel entre ambientes e um sistema (supostamente simplificado) que agora é ele próprio objeto de regulação e controle, ao invés das atividades complexas e especializadas que acontecem por baixo:

A gestão da segurança refere-se às atividades de caráter relacionado à segurança no que diz respeito à organização, responsabilidade, processos e recursos necessários para dirigir e gerenciar as operações ferroviárias. A gestão da segurança é um processo organizacional que engloba várias etapas, desde os objetivos estratégicos até a avaliação dos resultados. A gestão de segurança inclui tanto o trabalho diário, com a verificação de que tudo funciona como deveria, quanto uma avaliação abrangente de riscos e mudanças. Essas duas formas são de caráter distinto. O trabalho diário é de natureza prática e caracterizado pela necessidade de presença permanente de alguém para garantir que a segurança seja adequada. A avaliação abrangente ou análise de risco é abstrata e caracterizada por uma visão abrangente e uma avaliação das mudanças. (Almklov et al., 2014, pp. 28-29)

Os sistemas de gestão de segurança e a mudança no controle burocrático sob a desregulamentação sugerem que existe uma espécie de “homeostase das regras”. O número total de regras permanece alto, mesmo que o administrador dessas regras tenha mudado do governo para a própria organização. Isso torna a desregulamentação ou autorregulação uma resposta muito limitada à desordem e loucura burocrática – porque elas tendem a deslocar o fardo em vez de removê-lo. O que muda é apenas quem é responsável por escrever e policiar as regras. A desregulamentação, em certo sentido, “faz o cliente fazer o trabalho”. Isso tende a tornar os clientes receptivos a receber qualquer ajuda que possam obter. E, quando se trata de sistemas de gestão de segurança, há muitas opções. Conforme comentado por um capitão de navio cargueiro no estudo de Almklov et al. (2014, p. 27):

As empresas de consultoria nunca ganharam tão bem. [...] Conheço muita gente competente [nesta empresa de consultoria], mas tudo vai para o papel para ser documentável. Eu tenho desvios por escrito e comentei as formulações sobre os desvios, e eles são enviados de um lado para o outro. É bobo.

E isso pode criar um dilema para todas as partes interessadas:

Os especialistas em segurança são frequentemente agentes em relacionamentos caracterizados por dilemas entre diretor-agente: Os agentes contratados para ajudar uma empresa com os sistemas de segurança não têm necessariamente os mesmos interesses que sua direção. Sugerimos que, pelo menos em alguns casos, pode ser do interesse dos especialistas de segurança contratados (o agente) trabalhar com sistemas mais padronizados e sistemas que exijam menos adaptação local. (Almklov et al., 2014, p. 33)

Como alertou Weber, a criação dessa burocracia interna adicional – com uma enorme quantidade de *stakeholders* externos orbitando para fornecer serviços que ajudam a alimentar e aumentar a burocracia – tem efeitos secundários que vão contra os objetivos da organização e provavelmente contra toda a ideia de desregulamentação. Como Hasle e Zwetsloot (2011, p. 961) foram forçados a concluir alguns anos atrás:

[C]ríticos usaram palavras duras para descrever sistemas de gestão, como “golpe”, “fraude”, “burocracia” e “tigres de papel” e apontaram que os trabalhadores perdem influência. Outras questões são sua utilidade e custo para pequenas e médias empresas e sua relevância no “mundo do trabalho em mudança”, onde a produção é cada vez mais terceirizada e o risco pode ser facilmente transferido para parceiros na cadeia de fornecimento ou para trabalhadores temporários. Os regimes de certificação associados aos sistemas [de gestão de segurança] também foram criticados, por exemplo, por aumentar o custo para as empresas e por se tornarem um objetivo em si.

Hasle e Zwetsloot apontam uma série de “males”. Não só há a ascensão do mercantilismo da consultoria de segurança que ajuda a converter a gestão da segurança em um fim em si mesma ou a expansão da papelada burocrática interna que é pouco útil para as pequenas e médias empresas (se não para as grandes). Há também o problema de que os sistemas de gerenciamento de segurança podem não ter agilidade para responder a mudanças nos arranjos de trabalho – por exemplo, os que dependem cada vez mais de trabalhadores temporários. Tampouco podem oferecer garantias, como Beck (1992) sinalizou décadas atrás, de que o risco não seja transferido para outras partes do mundo

ou movido ao longo da cadeia produtiva para onde há menos resistência e maior benefício econômico para a organização. E então, como observam Hasle e Zwetsloot, “os trabalhadores perdem influência”. Essa conclusão, talvez contraintuitiva, foi sustentada por uma pesquisa, que mostra que a mudança para desregulamentação do governo, que leva ao aumento da burocracia interna, retirou o poder de influência dos trabalhadores. Os sociólogos, seguindo Weber, não ficariam surpresos com isso. Eles viram isso acontecer antes: uma sociedade dominada por organizações burocráticas – com governos respaldando-as e pequenas e médias empresas apoiando-as – pode corroer a autonomia e o poder de muitos que estão dentro:

Rastreando essa transformação histórica, Coleman reafirmou o pessimismo weberiano. Ele observou que essa mudança alterou as relações sociais: os indivíduos não apenas interagiam com os indivíduos como antes, mas também interagiam com as organizações, e as organizações interagiam com outras organizações. O principal *insight* de Coleman foi que essa transformação estrutural produziu perda de poder tanto percebida quanto real para os indivíduos. (Vaughan, 1999, pp. 271–272)

Vejamos isso com mais detalhes agora.

## **Responsabilidade legal, compensação e “responsabilização” dos trabalhadores**

Um fator importante para a burocratização da segurança pode ser encontrado na mudança dos sistemas de responsabilização legal e responsabilidade (financeira, civil, criminal e até moral) por incidentes e acidentes desde a década de 1970 (Green, 1997). Embora diferentes em tipo e grau, essas mudanças envolvem uma maior disposição de buscar atores humanos e às vezes corporativos por trás do que é visto como uma má gestão de risco que pode ser condenável. Isso coincidiu com (ou talvez tenha ajudado a produzir) mudanças legislativas (algumas graduais, outras mais abruptas) nos contratos de seguro e nas práticas de compensação de trabalhadores em vários países ocidentais (Ogus, 2004). Assim como a mudança para a autorregulação e os sistemas internos de gestão da segurança, as mudanças nas leis e práticas de compensação de trabalhadores, bem como o envelhecimento da força de trabalho em muitos países industrializados, estimularam as organizações e seus líderes a

mostrar que adotaram todas as medidas razoavelmente praticáveis para proteger as pessoas de danos (Jacobs, 2007). Por vezes, também motivou a supressão de dados de lesões e incidentes, bem como um uso inadequado (se não antiético) de tarefas modificadas ou programas de retorno ao trabalho (Frederick & Lessin, 2000; GAO, 2012).

Em parte como uma reação a essas tendências, os pesquisadores notaram uma crescente “responsabilização” dos trabalhadores. Os trabalhadores recebem cada vez mais responsabilidade por sua própria segurança no trabalho: a desregulamentação (ou autorregulação, ou, no nível da empresa, regulamentação baseada no desempenho) empurrou mais do trabalho de autorregulação para aqueles que estão no chão de fábrica. Um estudo mostrou que mais de dois terços das notificações entregues por inspetores de segurança no local de trabalho são agora dirigidas aos trabalhadores ou supervisores imediatos, em vez de aos empregadores (Gray, 2009). Até mesmo o Government Accounting Office nos Estados Unidos expressou recentemente preocupação com essa tendência (GAO, 2012). Atribuir responsabilidade individual a trabalhadores que são “instruídos a se tornarem sujeitos prudentes que devem ‘praticar a responsabilidade legal’” (Gray, 2009, p. 327) exige incentivos para que eles prestem atenção, usem equipamentos de proteção, garantam a proteção da máquina, usem um dispositivo de movimentação de cargas, façam perguntas, falem. Também exige uma infraestrutura gerencial e burocrática para fornecer tais incentivos e garantir e acompanhar a compliance, e prestar contas burocraticamente para outras partes interessadas na organização, seguradora ou órgão regulador. Isso às vezes é feito sob a bandeira da “cultura de segurança”, na qual os Estados delegam a responsabilidade pela segurança às organizações, e as organizações, por sua vez, a delegam a seus trabalhadores. Movimentos em direção a uma melhor proteção e seguro do trabalhador podem, assim, involuntária e paradoxalmente, ter levado a uma transferência de responsabilidade pelo custo dos danos para os trabalhadores (Henriqson et al., 2014; Silbey, 2009). E às vezes o custo ainda é transferido para outros. O Health and Safety Executive no Reino Unido recentemente considerou necessário publicar um esclarecimento para gerenciar

mal-entendidos sobre a aplicação da lei de saúde e segurança [que] podem, em alguns casos, desencorajar escolas e professores de organizar tais viagens. Estes [...] podem incluir frustrações com a burocracia, medo de ser processado se a viagem der errado, [ou] que um professor seja processado se uma criança for ferida. (HSE, 2011, p. 1)



O HSE reconheceu o problema, talvez implicitamente denunciando tais medos e frustrações como exagerados, equivocados e desnecessários. Mas não fez nada neste mesmo documento para oferecer qualquer alívio dos motivos pelos quais as pessoas têm medo ou se sentem frustradas.

## Terceirização

A terceirização do trabalho (incluindo trabalho sensível ou crítico à segurança) é outra tendência que se tornou generalizada. A terceirização e a subcontratação estão cada vez mais institucionalizadas em quase todas as indústrias e em muitos governos (do local ao federal). Os contratos especificam os relacionamentos que permitem e regem transações. Eles exigem acompanhamento e responsabilidade burocrática por meio de estruturas e procedimentos administrativos e de supervisão. Gerenciar, monitorar e controlar as operações em uma rede organizacional de contratados e subcontratados exigem o tipo de controle central e legibilidade sinóptica que a burocracia oferece. Uma burocracia pode instituir medidas para comparar, recompensar e decidir sobre contratos. As taxas de frequência de lesões, por exemplo, são uma moeda importante nas relações burocráticas entre cliente e contratado e nas escolhas que as empresas fazem sobre com quem contratar (Collins, 2013). As burocracias também podem criar os procedimentos e processos que permitem a contratação, seleção, contabilidade e auditoria de empreiteiros. O trabalho que isso cria (e afeta desproporcionalmente empresas de pequeno e médio porte) é muitas vezes considerável e pode desencorajar a inovação e a diversidade – e até prejudicar a disposição ou a capacidade de uma organização de participar de licitações e aquisições. Um exemplo vem de empresas de pequeno e médio porte no Reino Unido,

cuja contratação pelo governo ou outras organizações maiores agora exige questionários de saúde e segurança pré-licitação/fornecedor preenchidos [...] de complexidade variável ou crescente e todos exigindo informações diferentes, [e o aumento do uso de um] terceiro para avaliar a adequação de um fornecedor para ser incluído na lista aprovada [envolvendo] uma taxa de avaliação e uma taxa anual de associação. (Simmons, 2012, p. 20)

Isso é suficiente para afastar até mesmo as melhores pequenas e médias empresas, fazendo-as abandonar oportunidades de fornecimento e

subcontratação. E pode haver outras consequências. Quando uma organização com alta capacidade técnica começa a terceirizar seu trabalho principal, a responsabilidade profissional e técnica pode ser suplantada pela responsabilidade burocrática, governada por uma equipe cada vez mais não técnica. Com a nomeação de Sean O’Keefe (vice-diretor do Gabinete de Administração e Orçamento da Casa Branca) para liderar a Nasa no início dos anos 2000, por exemplo, o governo Bush sinalizou que o foco da organização deveria ser em gestão e finanças para controlar vastas e crescentes redes de empreiteiros e subempreiteiros (CAIB, 2003). A terceirização do trabalho (incluindo o trabalho de projeto crítico para a segurança) deu sequência a uma tendência que havia sido definida anos antes. Como resultado, as relações de subordinação hierárquica e as medidas quantitativas substituíram gradualmente a coordenação direta e o julgamento de especialistas – até mesmo sobre graves problemas operacionais e de projeto críticos para a segurança. Pouco antes da decisão de lançamento do ônibus espacial *Challenger* em 1986, por exemplo, “a responsabilidade burocrática minou a responsabilidade profissional da cultura técnica original, criando sinais ausentes” (Vaughan, 1996, p. 363).

## Capacidades tecnológicas

Não muito tempo atrás, eu estava com gerentes e planejadores de uma construtora que estavam vigiando um de seus canteiros de obras – remotamente. O dispositivo que eles estavam usando era um drone voador, equipado com uma câmera móvel. Eles estavam lá sentados, conduzindo o drone sobre o canteiro, e começaram a contar capacetes, procurando aqueles que não estavam usando um. Se alguma vez houve uma imagem de saúde e segurança do trabalhador superprotetora e controladora, então deve ter sido esta. Mas os drones não estão sozinhos. As capacidades tecnológicas para vigilância pan-óptica e monitoramento do comportamento nos locais de trabalho se expandiram nas últimas décadas. De gravadores de voz de *cockpit*, que existem há muito tempo, chegou-se a gravadores de vídeo em algumas salas de cirurgia de hospitais, sistemas inteligentes de monitoramento de veículos em carros da empresa e vastas capacidades de armazenamento e monitoramento de dados em qualquer uso de computador. Tudo isso é impulsionado por (e exige) responsabilidade burocrática e uma infraestrutura para fornecê-la. Pode refletir o que Foucault chamou de governamentalidade: uma forma complexa de poder que liga a conduta individual e as práticas administrativas, neste caso

estendendo a responsabilidade pela segurança do Estado para as organizações e das organizações para os indivíduos, esperando autorresponsabilidade e autodisciplina. Por meio de processos burocráticos e tecnologias sutis e não tão sutis (incluindo o autocontrole dos trabalhadores), as organizações exercem o controle. Este “aparato” para a vigilância e monitoramento do comportamento humano é amplamente aceito e difícil de resistir a partir de baixo (Harrison & Dowswell, 2002; O’Loughlin, 1990).

A burocratização da segurança exigiu e foi possibilitada pela vigilância e medição de dados de incidentes, acidentes e lesões, o que, por sua vez, exige e gera processos burocráticos para sua coleta, notificação, tabulação, armazenamento e análise. Também pode contribuir para uma maior institucionalização e legitimação da responsabilização burocrática – particularmente a contagem, tabulação e comunicação de resultados negativos (incidentes, eventos danosos, lesões, perda de tempo) e os incentivos implícitos e explícitos (incluindo bônus, anúncios em vários relatórios ou requisitos para notificar reguladores governamentais) para a redução desses números.

## **Burocracia gera mais burocracia**

As burocracias tendem a crescer por si mesmas: elas podem ser “aquisitivas” à sua maneira. Do lado de fora, às vezes pode parecer que uma burocracia deliberadamente se propõe a colonizar áreas de prática anteriormente não patrulhadas – como aquelas avaliações de risco de sete páginas que precisam ser aprovadas três níveis acima (com cada nível tendo que adicionar uma assinatura), quando alguns anos antes tudo que você tinha que fazer era reservar a viagem. Dessa forma, as burocracias podem sustentar a demanda para si mesmas – criando mais trabalho que deve ser atendido com meios mais burocráticos. Isso às vezes é chamado de “empreendedorismo burocrático” (Dekker, 2014a). Membros e líderes de uma burocracia podem defender suas responsabilidades e influência, ou podem tentar expandi-las. De fato, aqueles que trabalham dentro de burocracias podem alegar que é legítimo expandir por causa de algum imperativo moral (por exemplo, proteger trabalhadores vulneráveis ou combater preocupações de responsabilidade). O empreendedorismo burocrático torna difícil simplificar ou reformar regras – sem falar em reduzir seu número e disseminação. Aqui está um exemplo:

Em um caso, uma empresa ficou preocupada com descuidos, lapsos e erros de seus funcionários que realizavam operações rotineiras de escritório. A solução ideal em tal situação seria contratar mais pessoas ou dar tempo suficiente para as pessoas realizarem seus trabalhos, mas nenhuma dessas duas opções foi considerada econômica. Em vez disso, uma solução foi encontrada no estabelecimento de um monitoramento detalhado dos indicadores de segurança e qualidade. Mas aqui está o dilema. Com controles mais rígidos e vigilância aumentada, a equipe se sentiu estressada e desconfortável. O próximo passo para a empresa foi monitorar os níveis de estresse dos trabalhadores, substituir os móveis antigos do escritório por equipamentos ergonômicos e oferecer aconselhamento gratuito sobre saúde e bem-estar aos funcionários. Consciente da reputação de sua marca, a direção também sentiu a necessidade de monitorar as atividades de seus colaboradores nas mídias sociais. Foram criados indicadores para garantir que os trabalhadores usufríssem dos seus subsídios de férias e que não fosse acumulada qualquer quantidade de férias anuais no final de cada ano. Um departamento dedicado foi criado e mantido extremamente ocupado em equilibrar as metas concorrentes de negócios e segurança. Logo mais pessoas foram recrutadas neste departamento, mas em outras partes da organização os sentimentos eram ruins. Um local de trabalho feliz logo se tornou desagradável. A produtividade caiu ainda mais e a organização foi prejudicada por suas próprias metas e métricas concorrentes. O exemplo é único, mas a mensagem subjacente não. Em muitas organizações, métricas e indicadores sem sentido tornaram-se o elefante na sala – uma abordagem falha de gerenciamento e um desperdício óbvio de recursos. (Anand, 2016, pp. 21-22)

Muitas vezes não há freio natural para o empreendedorismo burocrático. Para uma burocracia, a aquisição é fácil. A mesma organização, afinal, frequentemente está envolvida no cultivo das regras que ela a seguir implementa e administra. Basta pensar na “lista de verificação de trabalho em escritório”, citada anteriormente neste capítulo. A explicação monopolista é que as burocracias não precisam ser parcimoniosas com seus recursos, ou mostrar resultados claros, porque não enfrentam concorrência. Uma obrigação moral percebida, medo da responsabilidade legal ou interpretação particular de uma demanda regulatória podem justificar até mesmo meios burocráticos ineficientes e ineficazes dedicados a combatê-los. Isso vale tanto para a burocracia estatal quanto para uma dentro de empresa do setor privado (por

exemplo, um departamento de recursos humanos, braço financeiro ou grupo de segurança).

Alguns argumentariam que a crescente “percepção” de um problema de saúde mental nos locais de trabalho representa o próximo passo nesse empreendedorismo. Claro, muitos lugares ao redor do mundo viram mudanças significativas na forma como o trabalho é organizado. Isso não foi sem consequências sociais ou psicológicas. A migração organizada e temporária de mão de obra para onde os recursos devem ser extraídos (e.g. mineração ou petróleo), por exemplo, ou estádios a serem construídos, levou à segregação de forças de trabalho majoritariamente masculinas. Esses grupos são retirados de qualquer rede social significativa, das influências estabilizadoras e relativizadoras de familiares e amigos, de seus ambientes conhecidos. Algumas empresas de mineração até se recusam a empregar pessoas locais: em vez disso, empregam apenas pessoas que moram a uma distância possível de deslocamento para um grande aeroporto a centenas e às vezes milhares de quilômetros de distância. Eles orgulhosamente anunciam que sua força de trabalho é 100% FIFO (*Fly-in, Fly-out*). Não existem mais comunidades ou cidades reais que sustentem uma existência humana digna e conectada. Em vez disso, os trabalhadores acabam em campos como o Paraíso (veja o Capítulo 1), onde vivem uma existência regimentada, solitária e institucionalizada de vazio metálico. Em alguns países ricos em recursos naturais, o trabalho FIFO tem sido um experimento social em grande escala que certamente terá consequências. No ano passado, suicídios de trabalhadores na indústria de mineração em um desses países mataram tantas pessoas quanto acidentes fatais no local de trabalho (Tozer & Hargraeves, 2016).

Mas isso exige uma medicalização do problema e uma profissionalização da resposta a ele? O sociólogo Émile Durkheim (1858-1917) caracterizou o suicídio como um problema tanto psicológico como individual, mas apenas em parte. A outra parte, ele afirmava, é social. Cada sociedade, organizada de uma forma particular, está predisposta a contribuir com uma “cota” específica de suicídios. Durkheim poderia ter previsto que o FIFO é uma organização de (uma parte da) sociedade que deve contribuir com sua parcela significativa. Ele advogava que se deve estudar e abordar o suicídio como um problema sociológico, exigindo uma resposta social, política – e não apenas psicológica individual. Na verdade, se priorizarmos e enfatizarmos o aspecto psicológico, isso pode de fato legitimar e firmar mais profundamente os arranjos industriais e sociais que ajudaram a dar origem ao problema em primeiro lugar. No entanto, parece uma área sedutoramente grata por mais empreendedorismo de segurança.

Tendo conquistado amplamente o corpo do trabalhador (e regulado o que entra ou impacta esse corpo – de fumos a corpos estranhos e fadiga), a saúde mental e a segurança são a próxima fronteira. Mais conferências de saúde e segurança estão agora promovendo sessões sobre saúde mental, por exemplo. E as conferências dedicadas exclusivamente à saúde mental nos locais de trabalho começaram recentemente a surgir. Gergen (2013) descreveu isso como um “ciclo de enfermidade progressiva”:

- O primeiro passo neste ciclo é a tradução do déficit. Ou seja, os “déficits” que os trabalhadores podem sentir (solidão em um campo de trabalho como o Paraíso do Capítulo 1, ou angústia com o que está acontecendo em casa durante uma rotação em uma plataforma de perfuração) gradualmente foram traduzidos do vernáculo (“Sinto-me triste, ou tenso”) em uma linguagem profissional e semiclínica (por exemplo, “depressão”, “trauma”, “déficit de atenção”, “obsessão”, “ansiedade”). *Bullying*, estresse, ambição, luto, fadiga – não há, em princípio, limite para a colonização profissional do humor ou da conduta. Todos os estados mentais ou comportamentos supostamente problemáticos tornam-se candidatos à reconstrução como problemas de saúde mental que precisam ser atendidos por especialistas.
- Isso legitima a segunda etapa de disseminação cultural. Uma vez que a saúde mental é uma realidade aceita, reconhecida tanto por quem sofre quanto por quem pode oferecer ajuda, torna-se uma responsabilidade profissional pela qual os líderes das burocracias podem ser responsabilizados. Trabalhadores e outras partes interessadas precisam ser informados sobre o problema e seu tamanho e importância crescentes em todas as oportunidades disponíveis. O uso de termos clínicos para capturar o que pode sustentar um problema de suicídio em comunidades de trabalhadores remotos, por exemplo, remove o problema da esfera comum e o coloca em mãos profissionais. A disseminação oferece às pessoas as coisas com as quais rotular o que elas sentem ou veem. Estes se tornam lugares-comuns culturais – tanto que as pessoas quase podem aprender a ser mentalmente pouco saudáveis. Os rótulos que adotam, porém, têm consequências. Um diagnóstico de TDAH (transtorno de déficit de atenção e hiperatividade), por exemplo, pode desqualificar as pessoas para se tornarem membros da tripulação em frotas de navios comerciais ou ingressarem nas forças armadas, mesmo que a abordagem hierárquica, rigidamente disciplinada e de amor duro adotada para

gerenciar esse trabalho tenha permitido no passado que muitos prosperassem. Agora, eles podem nem se tornar parte dessa força de trabalho (Venhuizen, 2017).

- A crescente demanda por serviços de saúde mental (incluindo medicamentos), impulsionada ativamente em uma variedade de unidades de saúde e segurança nos locais de trabalho, responde e alimenta a crescente definição dos problemas das pessoas em termos de saúde mental. Governos, indústrias, instituições e grupos profissionais se envolvem; relatórios são comissionados. Inevitavelmente, eles encontram mais problemas de saúde mental do que antes. Por exemplo, um estudo de 2001 sobre locais de trabalho australianos descobriu que 36% dos entrevistados experimentaram níveis moderados a altos de sofrimento psicológico. Em 1997, apenas quatro anos antes, eram 26% (Miller et al., 2006). Isso leva a uma expansão quase voluntária, ou inconsciente. As pessoas cada vez mais constroem seus problemas como relacionados à saúde mental ou deixam que outros o façam por elas. Os profissionais respondem e definem novas formas de desordem à medida que o fazem. Ao longo das cinco edições do *Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais*, o número de formas de ser declarado doente mental cresceu 300% (Gergen, 2013).

Apesar de suas boas intenções – desde uma lista de verificação para trabalhar em escritório até conseguir que as organizações ofereçam serviços de saúde mental –, o empreendedorismo burocrático parece garantir que nunca faltarão enfermidades no ambiente de trabalho a serem descobertas e corrigidas. Como Gergen chama, estamos caminhando para a enfermidade infinita, com um custo para nossas economias e para a autossuficiência, dignidade e autonomia das pessoas que fazem parte delas.

## Segurança como responsabilidade burocrática

Uma análise recente da Delphi sobre intervenções de segurança na indústria da construção mostrou que as intervenções mais associadas à burocracia são consideradas as menos valiosas (Hallowell & Gambatese, 2009). Isso inclui a redação de planos e políticas de segurança, manutenção de registros e análise de incidentes e planejamento de resposta a emergências. De acordo com especialistas e profissionais que tomaram parte neste estudo, essas medidas

não melhoram a segurança e, portanto, podem drenar recursos organizacionais sem nenhum ganho. Planos e políticas de segurança, por exemplo, deveriam servir de base para qualquer programa de segurança eficaz. Eles têm dificuldade em capturar sensibilidades contextuais, no entanto, e podem perder as nuances de mudanças e desenvolvimentos em ferramentas, compreensão e experiências adquiridas com a prática. Os pressupostos que entram na redação de planos e políticas podem ser bastante tayloristas – implicando que os planejadores são inteligentes e os trabalhadores são burros, suprimindo a diversidade e trabalhando por heurísticas –, que nem sempre são adequados à complexidade e dinâmica das organizações. Eles podem supor, por exemplo, que existe um método melhor para atingir um objetivo específico com segurança e que desvios ou inovações em tais métodos não podem simplesmente emanar do chão de fábrica, mas precisam ser verificados e aprovados por meio de processos burocráticos e protocolos. Isso praticamente garante, é claro, que uma lacuna entre o regulamento e a prática seja deixada em aberto.

O que você já deve ter deduzido é que a segurança (como tantas outras coisas em uma organização complexa) pode se tornar mais uma responsabilidade burocrática *para* as pessoas, em vez de uma responsabilidade ética *voltada para* as pessoas. A segurança como responsabilidade burocrática significa seguir regras e agir processualmente em compliance, de forma a permitir a tomada de decisões e a transmissão de informações na hierarquia. Envolve

procedimentos acordados para investigação, categorias nas quais as observações se encaixam e uma tecnologia que inclui crenças sobre relações de causa e efeito e padrões de prática em relação a ela. (Vaughan, 1996, p. 348)

Os procedimentos para averiguação podem ir desde auditorias a observações de trabalho seguro, inspeções, vigilância e monitoramento de dados e investigação. Diferentes indústrias têm diferentes maneiras de categorizar os dados coletados (e ordená-los em relações de causa e efeito) em, por exemplo, sistemas de gerenciamento de segurança ou sistemas de prevenção de perdas. É claro que seus requisitos fixos para categorizar e rotular podem limitar, em vez de fortalecer, a inteligência acionável obtida a partir de tais atividades. Dados que representam eventos negativos ou seus precursores (acidentes com afastamento, lesões por tratamento médico) tornaram-se um padrão em tais sistemas em todas as indústrias e são cada vez mais questionados por seu real reflexo de segurança (Collins, 2013). A responsabilidade burocrática não apenas



específica implícita e explicitamente o tipo de dado que conta como evidência (e pode desestimular a divulgação ou classificação de outros dados); também determina quem é o dono do que, de onde até onde. Por exemplo, uma vez que um membro da equipe de segurança apresenta ao conselho de administração ou equivalente uma avaliação de segurança, relatório de incidentes ou números de lesões, sua responsabilidade burocrática de segurança pode ser vista como completa. As pessoas retransmitem as informações para cima, e outras então decidem o que fazer com elas. O “sigilo estrutural” (para usar a frase de Diane Vaughan) é uma consequência da burocratização da segurança em que informações críticas podem não cruzar os limites organizacionais e em que faltam mecanismos para interação construtiva. O sigilo estrutural é um subproduto da separação cultural, organizacional, física e psicológica entre operações, reguladores de segurança e burocracias. A distribuição burocrática da tomada de decisões entre as diferentes unidades de uma organização (ou entre contratados e subcontratados) pode exacerbá-la.

O que este capítulo mostrou é que a burocratização da segurança – que muitas fontes indicam ter se acelerado desde a década de 1970 – gira em torno de hierarquia, especialização e divisão do trabalho e regras formalizadas. A burocratização da segurança trouxe os tipos de benefícios previstos pelo modernismo, incluindo não apenas a redução de danos, mas também padronização, transparência, controle, previsibilidade e redução do favoritismo. A burocratização foi impulsionada por um complexo de fatores, incluindo legislação e regulamentação, desregulamentação, mudanças nos acordos de responsabilização e seguro, uma mudança generalizada para a terceirização e subcontratação e o aumento das capacidades tecnológicas para vigilância, monitoramento, armazenamento e análise de dados. A burocratização gera efeitos secundários que contrariam seus objetivos originais. Pode-se apontar que a burocratização da segurança levou a um menor rendimento marginal das iniciativas burocráticas de segurança, ao empreendedorismo e mesquinhez burocráticos, à incapacidade de prever eventos inesperados, ao sigilo estrutural e foco na responsabilização burocrática, na quantificação e em “jogos de números”. A burocracia prejudicou a inovação e criou seus próprios novos problemas de segurança. Ela impôs aos membros da organização restrições, tanto reais como percebidas, à perícia pessoal de como fazer o trabalho. Como exemplo, um empreiteiro que realiza estudos de impacto ambiental para uma indústria de recursos naturais relatou:

Sou obrigado a usar capacete (mesmo em áreas sem árvores); vestuário de alta visibilidade; camisas de manga comprida com as mangas abotoadas no pulso; calças compridas; botas com biqueira de aço; e óculos de segurança. Eu posso ter que carregar um GPS, um Sinal de Rádio de Emergência Indicador de Posição, rádio de frequência ultra alta, kit de primeiros socorros, cinco litros de água, protetor solar, repelente de insetos e, ainda que raramente, um desfibrilador. Recentemente, fui um dos quatro trabalhadores de campo acompanhados por até 12 outras pessoas, a maioria das quais não saiu das imediações de seus veículos e quatro das quais eram funcionários de saúde e segurança ocupacional (SSO). (Reis, 2014, p. 1)

Isso apresenta um exemplo bastante óbvio de exagero burocrático, mesquinhez e ignorância operacional. Ao aplicar várias camadas de roupas e equipamentos de proteção, incluindo um capacete e mangas compridas, o usuário pode sofrer desidratação e insolação mais rápido no clima em que normalmente ele ou ela trabalham. Aqueles encarregados do monitoramento da compliance (que não saem das imediações de seus veículos e que não são os que fazem o trabalho) podem ter pouca noção da realidade da experiência de quem tem que usá-los. Tais consequências secundárias, que contrariam os objetivos originais da hiper-racionalização, são comuns a qualquer tipo de burocracia. Diante da desordem, do uso arbitrário do poder e da crueldade, Weber viu as vantagens da burocratização. Mas ele não estava ofuscado por ela. Muito antes de os efeitos da burocracia sem rosto se tornarem aparentes – em seu ponto mais extremo nos horrores das guerras mundiais do século XX –, Weber advertiu que tentativas de racionalizar toda atividade humana inevitavelmente produziram sua própria irracionalidade. Se você estiver familiarizado com a burocracia de segurança, provavelmente não ficará surpreso com o tipo de coisas que ela traz consigo. Os próximos capítulos abordarão os subprodutos mais problemáticos da segurança como responsabilidade burocrática. Estes incluem:

- a manipulação de mensurações para atingir determinadas metas;
- a infantilização dos trabalhadores por meio de regras mesquinhas e procedimentos insensíveis ao contexto;
- a repressão da segurança vernacular (ou seja, segurança criada por meio de experiência e *expertise*, regras não formalizadas e burocracia);
- o abraço quase religioso de uma visão zero (ou seja, uma abolição do sofrimento);

- a inadequação da organização burocrática e prestação de contas em um sistema não determinístico.

De fato, um desses efeitos é como os números são usados e manipulados para demonstrar desempenho ou compliance. A burocracia pode dar origem a uma idolatria de medidas, que pode ter uma série de efeitos desumanizantes e fraudulentos. O próximo capítulo é dedicado a isso.

