



Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático

SUBSÍDIOS PARA
UMA NOVA
SISTEMÁTICA DE
ACOMPANHAMENTO
E AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO
DA INSPEÇÃO DO
TRABALHO NO BRASIL

Roberto Rocha C. Pires

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Secretaria de Inspeção do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE)

Documento de Trabalho IPEA/OIT/SIT

Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático¹

- SUBSÍDIOS PARA UMA NOVA SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO E
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL -

Roberto Rocha C. Pires

¹ O presente documento é resultado de uma parceria entre a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIEST/IPEA), o Escritório Brasileiro da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o programa LAB/ADMIN (OIT) e a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/MTE). Gostaria de agradecer e reconhecer a contribuição de Felipe Ramos, consultor contratado pelo projeto de Fortalecimento dos Serviços de Inspeção do Trabalho da OIT, pela assistência na pesquisa e na elaboração deste documento. Agradecimentos especiais para Andrea Rivero de Araujo, Maria Luz Vega, Luciano Maduro, Rodrigo Vaz, Rinaldo Lima, Maria Lúcia Carvalho Araújo, Márcia Caetano, André Campos, Joana Alencar e Carlos Henrique Corseuil pelas discussões, apoio e sugestões de revisão do presente documento.

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam de proteção de direitos de propriedade intelectual em virtude do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos Autorais. No entanto, pequenos trechos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que a fonte seja mencionada. Para obter direitos de reprodução ou de tradução, solicitações para esses fins devem ser apresentadas ao Departamento de Publicações da OIT (Direitos e permissões), *International Labour Office*, CH-1211 Geneva 22, Suíça, ou por correio eletrônico: pubdroit@ilo.org. Solicitações dessa natureza serão bem-vindas.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no site www.ifrro.org

Pires, Roberto Rocha

Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático : subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010
1 v.

ISBN: 9789228244137;9789228244144 (web pdf)

Organização Internacional do Trabalho; Escritório no Brasil

inspeção do trabalho / administração do trabalho / serviço público / monitoramento do empregado / avaliação de desempenho / Brasil

04.03.5

Publicado também em inglês: *Flexibility, consistency and impacts in managing bureaucratic performance: subsidies for a new system of monitoring and evaluating the performance of labour inspection in Brazil* [ISBN 9789221244134;9789221244141 (web pdf)], Brasília, 2010; e em espanhol: *Flexibilidad, consistencia e impactos en la gestión del desempeño burocrático: subsidios para una nueva sistemática de control y evaluación del desempeño de la inspección del trabajo en Brasil* [ISBN 9789223244132;9789223244149 (web pdf)], Brasília, 2010.

Dados de catalogação da OIT

As denominações empregadas e a forma na qual dados são apresentados nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, não implicam nenhum julgamento por parte da Organização Internacional do Trabalho sobre a condição jurídica de nenhum país, zona ou território citado ou de suas autoridades e tampouco sobre a delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressadas nos artigos, estudos e outras colaborações assinados cabe exclusivamente aos seus autores e sua publicação não significa que a OIT as endosse.

Referências a empresas ou a processos ou produtos comerciais não implicam aprovação por parte da Organização Internacional do Trabalho e o fato de não serem mencionadas empresas ou processos ou produtos comerciais não implica nenhuma desaprovação.

As publicações e produtos eletrônicos da OIT podem ser obtidos nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nosso site: www.oit.org.br

Prólogo

A regulação do mercado de trabalho é tema controverso em todos os países que enfrentam ou já enfrentaram a questão. Garantir o cumprimento de proteções e direitos aos trabalhadores e trabalhadoras é tarefa chave na redistribuição dos frutos do desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, assim como em outros países caracterizados por grandes heterogeneidades e desigualdades em seus mercados de trabalho, tal tarefa é especialmente delicada em virtude da coexistência de interesses muito divergentes e recursos de poder muito assimétricos entre os atores sociais em disputa.

Em cenários desse tipo, o papel da inspeção do trabalho na promoção do respeito à legislação trabalhista é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo do mercado laboral. É a partir da consolidação de relações de trabalho formais / legais que se pode estabelecer um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

Por esses motivos, é mister aprofundarmos o debate sobre o fortalecimento institucional e o desenvolvimento de capacidades por parte dos sistemas e políticas estatais voltados para a inspeção do trabalho. Para tal são indispensáveis reflexões sobre o planejamento, gestão e monitoramento dos serviços e ações prestados pela inspeção do trabalho. A presente parceria entre a Organização Internacional do Trabalho e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada pretendeu somar aos atuais debates uma perspectiva crítico-propositiva e aplicada à gestão e organização da inspeção do trabalho no Brasil. No entanto, as propostas e discussões suscitadas pelo presente documento vão além do caso em questão e contribuem de forma singular na direção da construção de uma inspeção do trabalho inovadora e efetiva, continuamente capaz de promover um mercado de trabalho mais justo e inclusivo.

Giuseppe Casale

Diretor
Programa de Administração
e Inspeção do Trabalho
Organização Internacional
do Trabalho

José Celso Pereira Cardoso Jr.

Diretor
Diretoria de Estudos e Políticas
do Estado, das Instituições e da
Democracia
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Sumário

Introdução: contexto e objetivos.....	7
1. Perspectivas sobre o sentido de desempenho.....	9
2. Abordagens para a gestão do desempenho em burocracias públicas.....	11
3. Subsídios para consolidação de sistemática de monitoramento e avaliação de desempenho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).....	19
Planejamento.....	20
Monitoramento, Acompanhamento e Avaliação.....	22
Disseminação de Inovações.....	26
4. Considerações finais.....	27
Referências.....	28
Anexo I.....	30
Anexo II.....	32

Introdução: contexto e objetivos

A inspeção do trabalho é uma das importantes atribuições do Estado, pois diz respeito diretamente ao equilíbrio entre os objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento². A concretização dessa atribuição se materializa de forma bastante diversificada ao redor do mundo. Em geral, cabe a organizações do próprio estado a fiscalização e monitoramento do cumprimento da legislação trabalhista, e também das normas de segurança e saúde ocupacional. O desempenho dessas organizações, portanto, é vital para a proteção dos trabalhadores, a garantia de seus direitos, e a promoção de formas mais incluídas e socialmente sustentáveis de crescimento econômico.

No Brasil, essa tarefa cabe à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a qual nos últimos anos logrou conquistas importantes, como o aumento do número de auditores-fiscais do trabalho, a modernização de suas bases de dados, a introdução de ferramentas de planejamento e acompanhamento de ações, além da criação de grupos e unidades especiais para temas específicos que requerem atenção diferenciada. Por esses e outros motivos, a inspeção do trabalho no Brasil é frequentemente destacada, entre os países de renda média e alta, como uma fonte de “boas práticas” na área.

Recentemente, mudanças na forma de remuneração do quadro de fiscais e a implementação de uma nova metodologia³ de planejamento têm colocado desafios importantes à Secretaria de Inspeção do Trabalho no que tange ao desenvolvimento de uma sistemática de avaliação e monitoramento das ações e resultados da atuação de seu corpo de fiscais. Por mais de uma década a remuneração da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT) estava vinculada a uma parcela fixa e mais uma gratificação, seja ela para estímulo, desempenho ou incremento da fiscalização. A publicação da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, transformou em subsídio a remuneração da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, desvinculando e eliminando qualquer hipótese de gratificação por produção, seja individual ou coletiva. Em virtude dessa alteração na legislação, a SIT formou um grupo de trabalho⁴ com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia para a Inspeção do Trabalho. Este grupo definiu que a inspeção do trabalho deve privilegiar a qualidade das ações fiscais desenvolvidas, o trabalho em equipe e a atuação orientada por projetos na busca por maior impacto e efetividade do trabalho realizado pelos Auditores Fiscais. A partir dessa reorientação, torna-se necessária uma sistemática de avaliação do desempenho que:

² As normas internacionais do trabalho estabelecidas pela OIT, como, a Convenção No. 81 sobre Inspeção do Trabalho (1947) e a Convenção No. 129 sobre Inspeção do Trabalho na Agricultura (1969), enfatizam o papel da inspeção como componente fundamental do sistema de administração do trabalho e pré-requisito para a promoção do trabalho decente. Outras convenções importantes incluem: Convenção No. 144 sobre as Consultas Tripartites Relativas às Normas Internacionais do Trabalho; Convenção No. 122 sobre a Política de Emprego; Convenções No. 87 e 98 sobre respeito à liberdade de associação e negociação coletiva; Convenções No. 29 e 105 sobre eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; Convenções No. 138 e 182 sobre abolição efetiva do trabalho infantil; Convenções No. 100 e 111 sobre a eliminação da discriminação no emprego.

³ A Portaria Nº 546, de 11 de março de 2010, disciplina a forma de atuação da inspeção do trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização e a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho e marca o início da implementação efetiva da nova metodologia.

⁴ O grupo foi composto por sete integrantes, sendo dois indicados pelo SINAIT (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho), dois pelos chefes de fiscalização, dois pela SIT e um indicado pela corregedoria para estudar, propor novos procedimentos e estabelecer uma nova metodologia para a Inspeção do Trabalho no Brasil. O grupo produziu um documento de referência o qual foi submetido à consulta interna e ampla discussão até a sistematização da proposta final.

- a. vá além dos modelos atuais baseados em metas quantitativas de inspeção do trabalho expressas em indicadores simples, como por exemplo, o “número de trabalhadores registrados sob ação fiscal”;
- b. possa medir a ação de fiscalização de forma mais completa, qualitativa e sensível às variações de contextos, induzindo maiores impactos expressos nas transformações das condições de trabalho e produção, e das realidades sociais e econômicas, combinando produtividade e desempenho com aprendizado e inovação constantes.

Nesse contexto, o objetivo do presente documento é ampliar a reflexão sobre essas questões e oferecer subsídios analíticos e empíricos ao processo de desenvolvimento e aplicação de novas formas de supervisão e monitoramento do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil. Apesar de se basear nas demandas e desafios colocados pela experiência brasileira, o presente documento contém reflexões importantes para os serviços de inspeção do trabalho de outros países, na medida em que analisa conceitos, modelos e experiências que podem ser adaptados e aplicados a outros contextos regionais e nacionais. Além disso, a situação atualmente vivenciada pela SIT constitui um desafio para a gestão de burocracias no setor público, qual seja o de balancear a necessidade de controle e indução de desempenho por parte do corpo de funcionários com o aumento da flexibilidade e adaptabilidade necessárias para a produção de impacto e sustentabilidade das ações em contextos diversos. Assim, para além de sua potencial utilidade mais imediata, a reflexão iniciada aqui contribui também com os debates mais amplos sobre gestão pública na atualidade.

O documento encontra-se organizado da seguinte forma. A primeira seção retoma discussões conceituais sobre o sentido de “desempenho” e busca delinear de forma mais precisa qual (e que tipo de) desempenho buscamos hoje para a reforma da inspeção do trabalho. Em seguida, apresenta-se de forma mais detida as duas principais abordagens gerais para a gestão do desempenho em burocracias do setor público, qual sejam a da “otimização” e da “reflexividade”. São discutidos os princípios e pressupostos que norteiam essas abordagens e as formas por meio das quais elas têm sido operacionalizadas e implementadas ao redor do mundo. Além da comparação entre as vantagens e desvantagens de cada abordagem, são apresentados exemplos concretos de sistemas de monitoramento do desempenho em serviços de inspeção do trabalho, assim como em diferentes áreas de política pública. A terceira seção tem como objetivo aplicar os conceitos e experiências discutidas na seção anterior ao caso brasileiro, oferecendo subsídios para a reflexão e desenvolvimento de uma sistemática de supervisão e monitoramento do desempenho adaptada à realidade da SIT. Por fim, as considerações finais exploram as perspectivas de disseminação do debate e de aplicação das estratégias propostas em outros contextos nacionais. Além disso, a última seção chama atenção também para as questões que permanecem ainda não respondidas e subexploradas, com vistas a alimentar a continuidade da discussão e o aprofundamento dessa agenda de pesquisa e reformas da gestão pública.

1. Perspectivas sobre o sentido de desempenho

A idéia de desempenho há tempos faz parte do debate sobre a atuação das organizações do setor público e tudo indica que permanecerá sendo aspecto central da reflexão sobre a atuação dos governos. Por isso, tem sido alvo de debates intensos e polarizados⁵, especialmente, nas últimas duas décadas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 2007; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Assim, ao longo desse período, o conceito de desempenho tem sido definido de forma bastante diversa, sendo a ele atribuído sentidos múltiplos e freqüentemente ambíguos.

Partimos aqui de uma definição geral na qual desempenho diz respeito ao comportamento intencional e deliberado, seja de indivíduos ou de organizações. Nesse sentido, Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) sugerem que é possível distinguirmos quatro perspectivas sobre o desempenho, quando pensamos tal fenômeno a partir de duas dimensões relativas a sua qualidade: (a) a qualidade das ações realizadas; e (b) a qualidade daquilo que foi alcançado por meio dessas ações (resultados).

No primeiro quadrante (**Quadro 1**), temos a perspectiva na qual a qualidade das ações e de suas realizações não importa, isto é, atividades são desenvolvidas independentemente de avaliações sobre o seu grau de sucesso ou insucesso (D1). No segundo quadrante, temos a perspectiva que se centra na qualidade dos processos e não na qualidade dos seus resultados e realizações (D2). Nessa perspectiva, o desempenho é concebido como competência ou capacidade, tal como enfatizado por modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental. No terceiro quadrante, a ênfase recai sobre a qualidade dos resultados sem igual atenção para as ações empreendidas ou processos mobilizados (D3). Nesse caso, desempenho passa a ser definido como a obtenção de resultados e não como a capacidade das organizações e de seus agentes, tal como enfatizado pelos modelos de raiz gerencialista (*New Public Management* – NPM). Finalmente, quando o desempenho é concebido com atenção tanto a qualidade das ações como a qualidade dos resultados (D4), temos a perspectiva do “desempenho como sustentabilidade” (ou dos “resultados sustentáveis”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua capacidade para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo.

Quadro 1

		<i>Qualidade dos resultados</i>	
		Não	Sim
<i>Qualidade das ações / processos</i>	Não	Não há julgamento sobre qualidade do desempenho (D1)	Desempenho como avaliação dos resultados (D3)
	Sim	Desempenho como competência / capacidade (D2)	Desempenho como a produção de resultados sustentáveis (D4)

Fonte: Dooren, Bouckaert & Halligan (2010)

⁵ A polarização desse debate se dá principalmente entre os defensores da necessidade de foco e centralidade na idéia de desempenho e os opositores que questionam as premissas fundamentais dos modelos de avaliação de desempenho, chamando atenção para seus possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de desempenho, sintetizada pela idéia de “resultados sustentáveis”, a que aqui nos interessa, pois permite rompermos com a limitação das duas perspectivas anteriores. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos inputs necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os inputs disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido forçadas refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

Pensar desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre a relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabelecimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos – as quais permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade – o que a perspectiva de desempenho que enfatiza resultados sustentáveis sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um processo de aprendizado contínuo no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Como consequência dessa perspectiva, a questão fundamental que se coloca é como conciliar, por um lado, maior flexibilidade, adaptabilidade e customização de processos – elementos essenciais para a promoção do aprendizado e inovação – com as necessidades de controle e direcionamento por parte de supervisores, e de prestação de contas para o público externo, por outro lado, na produção de ações que tenham o maior potencial de impacto e sustentabilidade na realidade social e econômica.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas. Se por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais, além de também criar oportunidades para baixa produtividade, descompromisso e até mesmo corrupção; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação freqüentemente minam a construção e mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

É possível conciliar controle/consistência com flexibilidade/criatividade na gestão de burocracias públicas? Por meio de quais processos e práticas gerenciais, gestores dos serviços de inspeção do trabalho podem equilibrar essas dimensões? O presente documento se dedica à revisão de algumas abordagens recentes sobre esse desafio, com o objetivo de compreender algumas das condições e estruturas que possibilitem a reconciliação entre controle e flexibilidade/criatividade em burocracias.

2. Abordagens para a gestão do desempenho em burocracias públicas

É possível dizermos que existem duas abordagens gerais para pensarmos o problema da gestão do desempenho em burocracias públicas, as quais estabelecem diferentes formas de combinação entre elementos de controle e de flexibilidade/adaptabilidade (Pires, 2009; Pacheco, 2009; Jann e Reichard, 2002; Kettl, 1997).

A primeira delas, se orienta pelo “princípio da otimização” e se ancora na presunção da separação entre os momentos e as instâncias de decisão, execução e avaliação de ações desempenhadas por burocracias (i.e. separação entre meios e fins). Nesse sentido, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de mecanismos e sistemas de avaliação de forma apartada dos contextos substantivos da execução das tarefas (decisões, comportamentos e práticas em cada situação concreta ou caso específico). Esses sistemas, em geral, são constituídos por procedimentos formais, como indicadores e metas quantitativas, os quais servem como parâmetro externo, e supostamente objetivo, para o julgamento do sucesso ou fracasso das ações empreendidas. O objetivo central desses sistemas é promover maior eficiência, por meio da minimização de custos e aumento de produtividade na realização de um conjunto restrito de objetivos-resultados.

Essa abordagem geral tem se consolidado, principalmente, por meio da disseminação de modelos de gestão de organizações do setor público de cunho “gerencialista” (ou inspirados no movimento da nova gestão pública). O modelo gerencialista se tornou um dos mantras da reforma do setor público por todo o mundo nos anos 1980 e 90. No contexto da falência do Estado, da precária atuação de burocracias nas décadas anteriores e do descontentamento generalizado com a atuação dos governos, a abordagem gerencialista trouxe para o centro do debate a preocupação com o desempenho do setor público. Com seu foco em resultados e na otimização do orçamento público, prometeu a melhoria na eficiência e responsividade de burocracias por meio da estruturação de sistemas de incentivos que levariam burocratas (agents) a cumprir as metas estipuladas por formuladores de políticas públicas, representantes políticos e cidadãos (principals) na provisão de bens e serviços públicos⁶. Buscando superar os erros do passado, como a ênfase no controle de processos tal como feito por procedimentos legais e administrativos, a proposta gerencialista se inspira em uma certa cultura do setor privado e envolve basicamente a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus funcionários, com forte ênfase em incentivos de base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho. Sob esse modelo, organizações do setor público devem enfocar um conjunto de metas de desempenho que possam ser definidas de forma específica, quantificável e mensurável. Cada burocrata na organização deve cumprir uma parte do objetivo geral. Supervisores monitoram constantemente o desempenho de seus burocratas em termos da consecução

⁶ A vasta literatura sobre o assunto identifica três características principais das reformas do setor público orientadas pelos princípios gerencialistas: a) descentralização, com a desagregação do Estado em atores subnacionais, cisão de grandes estruturas hierárquicas, e separação de funções de governo essenciais (core) daquelas consideradas auxiliares ou complementares; b) privatização e competição, com a desregulamentação de mercados, criação de quase-mercados para grande parte dos serviços públicos, e parcerias público-privado (PPPs); e c) gestão do desempenho, com a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus burocratas, além de uma forte ênfase em incentivos específicos com base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho (Osborne e Gaebler, 1992; Dunleavy e Hood, 1994; Pollit, 1995; Bresser-Pereira e Spink, 1999; Barzelay 2001).

dessas metas, tendo como referências indicadores quantitativos de resultados. De forma a administrar corretamente os incentivos, gestores distribuem gratificações nos salários apenas dos funcionários que satisfizerem periodicamente as metas.

A adoção desses mecanismos de avaliação baseados na aferição de produtividade com base em metas quantitativas e no estabelecimento de relações entre o cumprimento dessas metas e recompensas pecuniárias (remuneração variável) tem sido amplamente adotada na área da inspeção do trabalho ao redor do mundo, em maior ou menor grau. Isso pode ser percebido no **Quadro 2** (anexo), o qual descreve a sistemática de avaliação do desempenho de alguns países selecionados. As experiências variam do monitoramento de metas básicas relativas aos produtos mais imediatos dessas organizações (ex.: número de inspeções e autuações realizadas) à implantação de sofisticados sistemas de informação que associam esses indicadores a bases de dados diversas sobre a situação de trabalhadores e empresas nas diversas regiões do país, tal como no caso espanhol (Projeto Lince).

Avaliações da implementação de reformas gerencialistas ao redor do mundo têm apontado para resultados paradoxais. Por um lado, existem evidências em relação ao aumento de produtividade. Estudos já demonstraram aumento de produtividade nos serviços de saúde na Grã-Bretanha como resultado da introdução de mecanismos de remuneração baseado no desempenho individual. Por exemplo, a produtividade de dentistas, medida pelo número de pacientes tratados, aumentou 26% em comparação com a gestão do serviço público via contratos de remuneração fixa (Chalkley et AL, 2010). Até mesmo no caso da inspeção do trabalho no Brasil, a introdução de sistemas de gratificação por desempenho a partir de 1998, e sua intensificação a partir de 2004, acarretaram maior produtividade dos auditores-fiscais na formalização de trabalhadores, ainda que durante o período não tenha ocorrido variações significativas no contingente de auditores-fiscais e no número de empresas fiscalizadas, tal como indica o **Gráfico 1** (anexo).

Por outro lado, aumentos de produtividade em relação a alguns indicadores específicos também têm sido acompanhados pela constatação de problemas relativos à manutenção de níveis satisfatórios de motivação, envolvimento e comprometimento por parte dos servidores. Por exemplo, os mesmos estudos sobre profissionais de saúde e dentistas no setor público britânico (Houston, 2000; Chalkley et al, 2010) apontaram que sistemas de gratificação por desempenho envolvendo incentivos pecuniários podem até contribuir para o aumento de produtividade, mas, em geral, acarretam perdas significativas da motivação intrínseca desses profissionais – isto é, a motivação derivada de valores, compromissos e senso de missão em relação ao trabalho, em oposição à motivação extrínseca baseada em recompensas não substantivamente associadas à realização do trabalho, como o dinheiro.

Além disso, outra linha de problemas identificados com reformas gerencialistas diz respeito às distorções provocadas pelos sistemas de incentivos implementados. Um volume considerável de estudos tem chamado atenção para os efeitos disfuncionais de medidas de desempenho quantitativas e pré-definidas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994). Primeiro, a definição de metas de desempenho específicas e quantificáveis provoca necessariamente um excessivo reducionismo daquilo que se espera ser competência do Estado e de suas burocracias. O estabelecimento de metas tende a limitar e concentrar as ações realizadas por organizações em torno de alvos ou pontos bem específicos, reduzindo a capacidade de funcionários de perceber e abordar problemas de forma mais ampla. Por exemplo, a promoção da saúde mental envolve mais do que a redução do número de hospitalizações psiquiátricas; ou a qualidade de um sistema de educação envolve mais

do que preparar alunos para pontuar e serem aprovados em provas; e a satisfação de um funcionário envolve mais do que a satisfação com o seu nível de remuneração.

Além da questão do reducionismo provocada pela pré-determinação e especificação dos resultados a serem alcançados, a mensuração e aferição quantitativa destes resultados freqüentemente fazem com que burocratas encontrem formas de converter as atividades que normalmente estão habituados a fazer nos produtos e metas almejados pelos seus supervisores. Um exemplo disso é um programa do serviço de imigração norte-americana, o qual, embora tenha sido desenhado e autorizado pelo Congresso especificamente para focar apenas nos imigrantes com ordem de deportação em execução e suspeitos de crimes e terrorismo, acabou por encarcerar uma vasta maioria de imigrantes ilegais sem ficha criminal, dos quais caberia deportação para apenas uma minoria dos casos. Sob pressão para “bater” metas de detenção e demonstrar desempenho para seus superiores, agentes de imigração começaram a “atirar” nos alvos mais fáceis (Bernstein, 2009). Em outro exemplo, pesquisas sobre médicos na Inglaterra e nos Estados Unidos revelaram que esses profissionais desenvolvem práticas de “maquiagem” de números quando no preenchimento de formulários e relatórios para aferição de produtividade⁷. Outros exemplos são indicativos da “criatividade contábil” que se estabelece no registro de atividades realizadas por parte de funcionários em sistemas de mensuração de desempenho. Resultados supostamente indesejáveis podem ser facilmente codificados em termos de resultados almejados como, por exemplo, a redução do tempo de permanência em listas de espera por meio da criação de listas de espera para entrada na lista de espera, ou a transfiguração de registros de trens ou ônibus atrasados em registros de avaria ou manutenção em percurso, ou ainda, como acontece nas organizações policiais, a subclassificação de crimes sérios em violações da lei de menor importância ou o registro de homicídios em locais distintos dos lugares onde aconteceram, tendo em vista a melhoria dos indicadores de um determinado distrito policial. Essas situações revelam que sistemas de gestão de desempenho desse tipo não são imunes à manipulação do processo de mensuração e à manipulação dos produtos organizacionais, em ambos os casos promovendo comportamentos disfuncionais do ponto de vista da efetividade das ações realizadas por burocracias públicas.

Em suma, é possível percebermos que um conjunto amplo e diverso de evidências têm apontado para os efeitos colaterais dos sistemas de avaliação de desempenho baseados no modelo gerencialista. Após mais de duas décadas, até mesmo os analistas simpatizantes já reconheceram que reformas inspiradas na abordagem gerencialista têm falhado em concretizar as expectativas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva (Hood and Peters, 2004; Dunleavy et al., 2006)

Uma segunda abordagem para a questão da gestão do desempenho, a qual se orienta pelo “princípio da reflexividade”, diferencia-se da abordagem anterior ao rejeitar a separação entre decisões, execução e avaliação e enfatizar a necessidade do desempenho ser avaliado de forma contextualizada (julgamento substantivo), como atividade embutida no próprio contexto de realização das atividades (i.e. iteração meios e fins). Além disso, a abordagem reflexiva também rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados pelo desejo de obter recompensas

⁷ Comunicação oral de E.McDonald e L.Miller, com o título “Tensions between Managerialism and Autonomy” no encontro anual da SASE - Society for the Advancement of Socio-Economics - em San Jose, Costa Rica, 23 julho 23 de 2008.

(como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, nessa segunda abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja em si parte de um processo mais amplo de aprendizagem e inovação institucional.

As reformas associadas ao modelo “experimentalista” têm materializado esses princípios e oferecido inspirações para experimentos de gestão de burocracias públicas e de superação de algumas das limitações do modelo gerencialista. O modelo experimentalista (ou *Experimentalist Governance* - EG) emergiu como uma crítica por parte de seus proponentes (C.Sabel, J.Zeitlin, M. Dorf, e W.Simon, entre outros) à insustentabilidade empírica do arcabouço econômico-racional que está no cerne da proposta gerencialista, mais precisamente os pressupostos sobre as relações *agent-principal*. Com inspiração no institucionalismo econômico, a abordagem gerencialista em geral separa os momentos de concepção/decisão das ações associados com sua execução, pressupondo a existência de *principals* (sejam eles atores da sociedade civil, partidos políticos, ou representantes eleitos) que saibam tudo o que precisa ser feito para a solução de problemas coletivos. Supostamente, esses *principals* estão aptos a traduzir objetivos coletivos em metas de desempenho detalhadas – por exemplo, um aumento de 50% na formalização do trabalho, uma redução de 20% na evasão escolar, etc. Em contraposição, os proponentes da abordagem experimentalista defendem que *principals* com tal conhecimento robusto e panorâmico não existem nas comunidades políticas reais, muito menos um consenso inquestionável sobre quem deveria desempenhar tal papel diretivo. Portanto, segundo esses autores, o problema da reforma do setor público não se resume apenas à definição de metas de desempenho e do respectivo sistema de incentivos, mas sim envolve a construção de processos por meio dos quais os atores envolvidos interajam, descubram, e aprendam conjuntamente aquilo que precisa ser feito e a melhor forma possível de executá-lo (Sabel, 2004, 2005).

Assim, de acordo com esse modelo de gestão, a solução requer instituições experimentalistas “que reconheçam o caráter provisório de suas metas e que institucionalizem a aprendizagem social por meio do questionamento recorrente da adequação entre os fins e os meios disponíveis, e por meio da revisão periódica de suas normas e estruturas à luz das respostas obtidas” (Sabel, 2004: 4). Instituições experimentalistas demonstram a atitude de constante detecção e correção de erros nos níveis operacionais da organização, ajustando, na seqüência, as estruturas superiores para a generalização de sucessos e aprimoramento do sistema de aprendizado a partir de erros. Por meio de ajustes reflexivos constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem simultaneamente: a) expandir suas capacidades para solução de problemas complexos por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e b) incrementar a prestação de contas por parte de burocratas aos seus supervisores e ao público, por meio de explicações sobre suas decisões e conduta em cada caso e justificações de possíveis desvios em relação aos protocolos estabelecidos. Ao rever essas explicações, superiores diretos (e até mesmo órgãos de controle) podem detectar erros de conduta e considerar como corrigi-los no que tange aos casos específicos, assim como aos procedimentos mais gerais que regulam e organizam o programa. Por meio desses processos, organizações “experimentalistas” aprendem como aprimorar sua atuação ao mesmo tempo em que monitoram a atuação de seus funcionários e, assim, o mesmo processo que possibilita a adaptação de ações e serviços às variadas circunstâncias, o torna também suscetível ao controle e direcionamento gerencial (Noonam, Sabel, e Simon, 2009).

Recentes avanços por parte de instituições experimentalistas vêm sendo registrados em diferentes países assim como em diferentes áreas do serviço público⁸. As experiências relatadas nos **Box 2.1** e **2.2**, a seguir, oferecem exemplos bem concretos de sistemas de avaliação do desempenho baseados no princípio da reflexividade, voltados para a superação dos problemas e distorções causados por reformas baseadas no princípio da otimização. Em geral, as avaliações de experiências que visaram concretizar sistemas baseados no princípio da reflexividade têm apontado para três potenciais vantagens em relação à abordagem gerencialista tradicional.

- A primeira vantagem diz respeito à possibilidade de aferição e monitoramento de resultados de grande relevância que muitas vezes não se apresentam de forma necessariamente mensurável (traduzíveis em indicadores numéricos) – e por isso freqüentemente negligenciados no modelo anterior – por meio da instituição de mecanismos para constante detecção e correção de erros baseados em explicações e justificativas por parte de burocratas (comissões de avaliação interna, revisão por pares, etc.)
- A segunda vantagem, decorrente diretamente da instituição dos mecanismos descritos acima, diz respeito à inserção do monitoramento do desempenho nos contextos substantivos de realização de tarefas e atividades. Em contraposição à pré-especificação dos resultados a serem produzidos, tal como faz o modelo gerencialista, o modelo experimentalista cria condições para a compreensão mais contextualizada e sistêmica das características de cada situação-problema a ser enfrentada. Isto é, favorecendo a identificação, por exemplo, dos problemas que impedem o cumprimento das leis e normas trabalhistas por parte das empresas que, por sua vez, permita a customização das ações de fiscalização para produção do maior impacto possível em cada situação. Em outras palavras, essa mudança de perspectiva permite que agentes de inspeção pensem menos em como pegar mais e mais infratores e se concentrem mais nas causas das violações (*root-causes*) e na busca por possíveis soluções legais, gerenciais e tecnológicas.
- A terceira vantagem diz respeito à substituição de uma lógica de controle e auditoria do desempenho de burocratas, sustentada na desconfiança generalizada em relação ao comprometimento e senso de missão dos funcionários (isto é, na ausência de incentivos extrínsecos ao trabalho há tendência a baixa produtividade e envolvimento), pela confiança no profissionalismo do corpo técnico e na profissionalização como elemento de controle da conduta e de aprendizagem para lidar com o dinamismo e complexidade dos problemas. Mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

⁸ Essas experiências incluem: a reforma de escolas públicas e esquemas de meta-regulação na área de vigilância sanitária nos Estados Unidos (Sabel, 2004), a reforma da assistência à criança e ao adolescente nos estados de Alabama e Utah (Noonam, Sabel, e Simon, 2009), provisão de assistência e benefícios sociais na Holanda, Dinamarca e Irlanda (Sabel, 2005), sistemas de proteção social, saúde e segurança ocupacional, vigilância sanitária, telecomunicações, eletricidade, segurança marítima e serviços financeiros na União Européia (Sabel e Zeitlin, 2008).

Box 2.1 – Programa Liberdade Assistida (PLA)

O Programa Liberdade Assistida foi implantado em 1998, pela Prefeitura de Belo Horizonte, no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) em parceria com o Juizado da Infância e da Juventude e Pastoral do Menor.

Atualmente o PLA está inserido no espaço do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), numa gestão compartilhada com a SMAAS e constitui uma das modalidades do Serviço de Orientação e Acompanhamento de Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em meio aberto. O Serviço é orientado, desde sua implantação, pelas diretrizes definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Até a promulgação do ECA (julho de 1990) os adolescentes eram julgados seguindo a orientação da Doutrina da Situação Irregular prevista no Código de Menores.

O PLA visa romper com o tratamento padronizado do Código de Menores, partindo do reconhecimento da particularidade do contexto nos quais os adolescentes autores de ato infracional se inserem e busca tratar cada caso respeitando a individualidade e singularidade do jovem na construção de soluções efetivas para sua vida.

A ambição de tratar e acompanhar individualmente cada um dos adolescentes em conflito com a lei pode parecer impossível, porém, o PLA é uma experiência de sucesso inconteste que vem, há mais de dez anos, sendo permanentemente (re)construída para lidar com o “universo complexo e multifacetário” da vida dos jovens. A equipe é composta por psicólogos, assistentes sociais, psicanalistas e advogados que buscam defender os direitos e deveres dos adolescentes de forma a possibilitar a responsabilização dos mesmos de maneira a viabilizar a reinserção social. A metodologia baseia-se no discurso dos adolescentes e atores envolvidos diretamente com eles (família, educação, saúde, etc). Semanalmente cada adolescente é atendido por um técnico para a construção do cumprimento da Medida. Nestes encontros os técnicos têm como objetivo escutar, orientar, intervir e encaminhar para a rede de serviços, de acordo com a singularidade de cada caso.

Se por um lado, a metodologia orienta o acompanhamento individualizado e particularizado de cada caso, por outro lado o Serviço dispõe de mecanismos que asseguram a consistência e qualidade da execução da medida, induzem o desempenho e permitem o direcionamento do Serviço/Política. Dentre estes situam-se as Referências Técnicas, Núcleo Jurídico e Supervisão. Cabe à supervisão o acompanhamento aos técnicos na construção de cada caso. Neste mecanismo considera-se o posicionamento do técnico frente ao caso, a história do adolescente com seus aspectos subjetivos e jurídicos e questões institucionais. A supervisão ocorre de forma coletiva, em grupo ou individual. A coletiva se dá mensalmente com apresentação de um caso com o propósito de apresentar impasses, fracassos e sucessos, esclarecer dúvidas diagnósticas, mobilizar a equipe para os desafios clínicos, políticos e institucionais; a supervisão em grupo, com periodicidade semanal, ocorre com a discussão e troca de informações sobre recursos e possibilidades de ação a partir da apresentação de casos; e a supervisão individual pode ocorrer semanalmente ou a partir da demanda do técnico. Por meio das atividades de supervisão e do engajamento dos técnicos no processo, a gestão do PLA tem conseguido articular de forma bem sucedida a necessidade de adaptação e customização dos serviços prestados com mecanismos de acompanhamento do desempenho que permitem induzir simultaneamente reflexão, aprendizado a partir da prática e consistência institucional do programa.

Fontes:

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Liberdade Assistida: Uma Medida. (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte. (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

Box 2.2 – A Avaliação Qualitativa de Serviços em Alabama e Utah (EUA)

As Secretarias de Proteção da Criança, nos Estados norte-americanos de Alabama e Utah, vêm desenvolvendo, desde meados dos anos 1990, um novo modelo assistencial que busca dar maior autonomia aos funcionários do Estado que trabalham diretamente com as crianças necessitadas e, ao mesmo tempo, fazer com que eles possam ser constantemente questionados e responsabilizados por suas ações. A experiência desses dois Estados tem apontado na direção de mecanismos alternativos de avaliação do desempenho que estabelecem formas de responsabilização e monitoramento das condutas e decisões dos assistentes sociais sem comprometer a capacidade de ação dos mesmos e muito menos a qualidade do serviço oferecido. Isto é, estas experiências têm enfrentado de frente o conflito de como institucionalizar um serviços público como a assistência social sem que ela perca o seu valor “pessoal”, qualitativo, de ferramenta que lida com a vida de indivíduos.

O monitoramento e avaliação dos serviços prestados por essas organizações públicas se dão por meio de um processo conhecido como Avaliação Qualitativa de Serviços (Quality Service Review – QSR). O QSR envolve a seleção aleatória de casos conduzidos pelos funcionários, de forma que cada unidade local tenha pelo menos um, e que nenhum assistente social tenha mais do que um caso sob avaliação. Há também preocupação no sentido de garantir diversidade em tipos de casos, isto é, que não haja um número excessivo de casos com beneficiários do sexo masculino ou feminino, de crianças mais jovens do que adolescentes, etc. A avaliação de casos, por meio do QSR, envolve anualmente cerca de 5% da totalidade dos casos de todo sistema estadual de proteção à criança.

Aos casos selecionados são designados dois revisores, de forma a equilibrar funcionários veteranos e calouros com o intuito de treinar os novatos e gerar continuidade e consistência no sistema de avaliação ao longo do tempo. A revisão de um caso dura aproximadamente dois dias, nos quais os dois avaliadores fazem entrevistas com os principais atores envolvidos em cada caso – em geral: as crianças, os pais, o assistente social responsável, demais membros da equipe, dentre outros. As entrevistas fazem parte do chamado “Service Testing”, o qual envolve instrumento de avaliação, de aproximadamente 95 páginas, com perguntas sugestivas para guiar o trabalho em duas instâncias: (a) a avaliação do estado da criança e sua família (o beneficiário e o seu ciclo de integração: segurança da criança, segurança do responsável, estabilidade, enquadramento apropriado no programa, saúde e bem-estar físico, bem-estar emocional e comportamental, permanência, aprendizado e desenvolvimento, comportamento responsável da criança, comportamento do responsável, progresso da família para a independência, progresso funcional da criança, e uma avaliação geral da criança e da família); e (b) a avaliação do funcionamento do sistema (o assistente social, a equipe que trabalha no caso e a unidade local: funcionamento da equipe, funcionamento da avaliação, disponibilidade de recursos, visão do longo-prazo, plano do serviço, implementação do plano, rede de apoio à família, coordenação do serviço, transições de sucesso, adaptação, resultados efetivos, e uma avaliação geral da atuação do sistema). Terminadas as entrevistas, os revisores calculam uma nota para cada categoria das duas instâncias, e com elas calculam uma nota que avalia o sucesso da totalidade da assistência, tanto para a criança e família como para o funcionamento do sistema. Essas notas podem depois ser discutidas entre o revisor e o assistente social responsável pelo caso. Existem recursos para que os assistentes sociais contestem suas notas, no entanto, isso raramente tem acontecido.

Para o idealizador do modelo, Paul Vincent, o funcionamento das entrevistas que compõem o QSR pode ser comparado ao de um prontuário médico. Fundamentado no princípio de que cada paciente tem um organismo e um mal específico a ser tratado, o prontuário, assim como o QSR, aborda cada caso de uma forma particular. Busca-se a saúde do paciente e não produtos/resultados intermediários (como a realização de certos exames ou procedimentos). Assim como um prontuário médico, o QSR proporciona uma atuação específica dos funcionários em cada caso, pois não controla o desempenho de funcionários por meio da padronização de atividades ou metas fixas e de aferição imediata. A padronização ocorre é na sistematização de informações para avaliação e o controle, assim, centra-se nas justificativas das decisões tomadas pelos profissionais em cada situação. Um médico pode receitar um medicamento ou exame para um paciente e não para outro em atenção às peculiaridades de

cada caso, desde que registre tais considerações e suas razões no prontuário de cada paciente. Da mesma forma, por meio do QSR, o assistente social passa a poder justificar as ações tomadas em cada caso, tendo em vista as circunstâncias e necessidades por ele verificadas. O resultado é um serviço de assistência social que maximiza a qualidade, proporcionando adaptações necessárias nas instâncias locais (individualização dos casos), sem que isso prejudique a consistência e desempenho do sistema de proteção às crianças como um todo (padronização dos relatos e instrumentos de avaliação).

Fonte:

NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523–568, 2009.

VINCENT, Paul. The Qualitative Service Review Process. Disponível em <http://www.childwelfaregroup.org/documents/QSRoverview.pdf> acessado no dia 28/08/2010.

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados. Além disso, a comparação (**Quadro 3**) sugere que avaliar o desempenho não necessariamente requer a adoção de sistemas que vinculam remuneração variável ou recompensas financeiras ao atingimento de metas individuais e quantificáveis.

Quadro 3 – Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias

Abordagens	“Burocracia Otimizadora”	“Burocracia Reflexiva”
Ênfase	Eficiência estática, foco na minimização de custos e aumento de produtividade.	Aprendizado e revisão contínua, foco na qualidade, impacto e sustentabilidade das ações para solução de problemas.
Caráter das metas e objetivos	Pré-determinado; Singular; Foco em metas específicas (priorização), gerando reducionismo e miopia.	Provisório e sob constante revisão; Atenção para inter-relações entre múltiplos objetivos (natureza complexa dos problemas).
Relação entre avaliação de desempenho e execução de tarefas	Avaliação externa, objetivo-formal.	Avaliação inserida, contextual-substantiva.
Relação entre “linha de frente” e centro administrativo	Individual (solitária) e avaliativa, com base em parâmetros e indicadores específicos; dois resultados possíveis: conformidade ou desvio.	Deliberativa (grupo), envolvendo processos de justificação (explicação de condutas e dos resultados produzidos a partir da experiência concreta de implementação).
Relação com incertezas / “o inesperado”	Tendência a tratar o novo e o inesperado como se fossem variações de rotinas pré-estabelecidas (enquadramento categórico) ou exceções.	Ocorrências inesperadas são constantemente problematizadas para detecção de problemas e correção de erros; difusão de inovações.

3. Subsídios para consolidação de sistemática de monitoramento e avaliação de desempenho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)

Essa seção tem como objetivo aplicar os conceitos e experiências discutidas na seção anterior ao contexto da inspeção do trabalho no Brasil e da atuação da SIT. Não pretendemos oferecer e definir um modelo a ser aplicado, pois isso vai além de nossas capacidades e requer conhecimento sobre as complexidades e especificidades da administração da inspeção do trabalho que somente os gestores e funcionários da SIT e SRTEs podem enfrentar. Nosso objetivo aqui é apenas o de oferecer subsídios para a reflexão sobre mecanismos e sistemáticas de acompanhamento e supervisão que possam ser adaptadas à experiência brasileira.

Desde de meados 2008, a inspeção do trabalho vem passando por algumas reformas importantes no que diz respeito a sua sistemática de avaliação do desempenho. A Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, alterou a forma de remuneração dos Auditores Fiscais do Trabalho. Essa mudança pôs em cheque o modelo de gestão do desempenho em vigor até então e criou novas e desejadas possibilidades. Até 2009, o desempenho dos fiscais era avaliado por meio de metas parametrizadas mensais associadas à gratificação por produção⁹. Em 2010, inicia-se um novo processo de planejamento e monitoramento da atividade de inspeção. A nova metodologia resultou de discussões no âmbito de um grupo multidisciplinar de trabalho e consultas junto às chefias regionais, ao sindicato, e outros membros do MTE. Diferentemente do modelo anterior, o qual se baseava na aferição de pontuação individual a partir de metas de produção (ex.: número de inspeções, volume de arrecadação, etc.), a nova metodologia centra-se no planejamento e execução da fiscalização por meio de projetos focados em temas, problemas ou atividades econômicas, pautados pelos seguintes princípios básicos: a) valorização da qualidade das ações; b) prevalência do trabalho em equipe; c) atuação baseada na articulação interinstitucional e no diálogo social; e d) divulgação das boas práticas e troca de experiências entre os auditores.

Assim, é possível dizer que a consolidação da nova metodologia¹⁰ da inspeção do trabalho no Brasil, em 2010, aponta na direção de uma transição de um modelo anterior, ancorado no princípio da otimização, para uma nova forma de gestão do desempenho, a qual incorpora elementos da abordagem reflexiva e experimentalista. Em consonância com esse movimento, apresentamos abaixo algumas sugestões que vão à direção do aprofundamento e consolidação desse processo, no que tange ao planejamento, monitoramento e avaliação, e disseminação de inovações. Essas sugestões se baseiam nos conceitos e casos apresentados e discutidos anteriormente, assim como em alguns

⁹ Até dezembro de 2002, a GEFA (Gratificação de Estimula à Fiscalização e Arrecadação); de dezembro de 2002 a junho de 2004, a GDAT (Gratificação de Desempenho da Atividade Tributária); e de junho de 2004 a dezembro de 2009, a GIFA (Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação).

¹⁰ Portaria Nº 546, de 11 de março de 2010 e Instrução Normativa SIT Nº 86 de 11 de agosto de 2010.

estudos sobre planejamento e avaliação de projetos (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2007; 2009; Ascher e Guimarães, 2004).

a) Planejamento

A nova metodologia de inspeção da SIT tem como um de suas principais características a atuação com base em projetos formulados por grupos de Auditores Fiscais. O planejamento desses projetos deverá ser realizado a cada período de quatro anos, em alinhamento com o Plano Plurianual do governo federal (PPA). Os projetos de inspeção são definidos em 3 instâncias: “projetos fundamentais ou obrigatórios”, os quais atendem a metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA); “projetos nacionais e regionais” que são definidos pela SIT; e, por fim, “projetos eletivos ou locais” que são propostos por auditores-fiscais nas SRTes, com base em diagnósticos e definição de objetivos¹¹. Cada projeto tem metas específicas e cabe à SIT a consolidação de todos os projetos no planejamento anual da inspeção do trabalho. Assim, diferentemente do modelo vigente anteriormente, a nova metodologia não se orienta para a maximização dos produtos tradicionais (ex.: número de inspeções, etc.), mas sim foca a reflexão sobre como a inspeção deve se organizar para solucionar problemas. Isto é, no contexto de recursos humanos e orçamentários escassos, como fiscalizar um crescente número de estabelecimentos? Como garantir direitos e atendimento a um crescente número de pessoas empregadas? Como regularizar o trabalho informal? Como reduzir acidentes e o adoecimento ocupacional? Dentre outras questões relevantes para a inspeção do trabalho no Brasil.

A principal proposição a ser feita aqui diz respeito ao fortalecimento do planejamento como uma etapa de lançamento das bases para avaliação (pré-avaliação) por meio da construção de modelos lógicos de projetos¹². Um dos elementos fundamentais no processo de planejamento e proposição de projetos a serem executados é a orientação para formulação de projetos que sejam passíveis de serem avaliados – isto é, que contenham em si as referências para sua avaliação – e que cuja avaliação seja conducente ao aprendizado e aprimoramento dos mesmos. Nesse sentido, a indução da construção de modelos lógicos (Cassiolato e Guerres, 2010; Ferreira et al., 2007; 2009; Wholey et al., 2004)¹³ para os projetos de inspeção do trabalho pode cumprir um papel importante no aprimoramento do planejamento atualmente desenvolvido pela SIT e sua articulação com a produção dos resultados esperados. A construção dos modelos lógicos implica a explicitação das hipóteses e idéias que dão sentido à intervenção, a “teoria do projeto”, isto é, como a equipe define o problema (tipo de infração) e entende suas causas (as condições que levam ao não cumprimento da lei), as ações a serem empreendidas (intervenções) e como estas transformarão as causas e os problemas identificados

¹¹ Em 2010, foram submetidos um total de 392 projetos para análise, por parte das SRTes.

¹² Ainda que originalmente pensado para a formulação e concepção de programas governamentais, argumenta-se aqui pela utilidade e viabilidade da construção de modelos lógicos para projetos, proporcionando um melhor desenho destes e a criação das bases para seu monitoramento e avaliação. A concepção de modelo lógico aqui mobilizada (Modelo Lógico/Ipea) tem como base a proposta elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a partir da literatura internacional, inicialmente voltada para organizar o Plano Plurianual (PPA), mas também aplicada em cursos de formação contínua de servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (Cassiolato e Guerres, 2010).

¹³ É importante distinguir entre “modelo lógico” e “marco lógico” (ou “matriz lógica”). Enquanto o primeiro oferece um recurso metodológico para explicitar a estrutura do projeto criando as referências necessárias para uma avaliação de melhor qualidade; o segundo refere-se a uma técnica de planejamento e gerenciamento de projetos orientado por resultados que segue passos estabelecidos em uma matriz referenciada pelos objetivos e metas do projeto útil para financiadores e responsáveis pela alocação de recursos (Cassiolato e Guerres, 2010).

(promovendo o cumprimento da lei e a garantia de direitos dos trabalhadores). Nesse sentido, a construção de modelos lógicos requer que as equipes proponentes se dediquem às seguintes etapas na formulação de projetos:

- a. Definição e enunciação da “situação-problema” a qual o projeto enfrentará. Para além de um diagnóstico da situação, essa etapa requer também uma descrição e apreciação qualitativa por parte dos proponentes sobre as principais causas e consequências desse problema. A construção da árvore de problemas é forma mais usual de elaborar a explicação do problema (suas causas, manifestações e consequências) [ver exemplo na **Figura 1**, anexo]. Questões a serem tratadas pelos projetos estão frequentemente associadas à “macroproblemas” (como, por exemplo, pobreza extrema, cultura de informalidade, etc.), porém, é crucial que a situação-problema seja definida de forma específica e contextualizada, de forma a caracterizar a forma como se manifesta em uma dada região/localidade, setor econômico, conjunto de estabelecimentos, etc.
- b. Produtos a serem gerados pelo projeto. Essa etapa envolve a descrição de quais mudanças são necessárias e o que precisa ser produzido para o enfrentamento das causas e manifestações da situação-problema identificada (ex.: soluções legais, gerenciais e tecnológicas; capacitação, sistemas de monitoramento e vigilância, etc.)
- c. Ações e atividades a serem empreendidas. A partir da identificação das causas dos problemas e dos produtos a serem produzidos, faz-se a relação das ações e atividades necessárias para tal (ex.: análise de documentação, investigação/pesquisa, parcerias, estratégias de fiscalização, tipos de atuação, etc.).
- d. Como a produção e utilização de tais produtos podem contribuir para a solução do problema (relações causais esperadas ou presumidas – relações entre aquilo que o projeto pretende mudar na realidade, aquilo que pretende fazer e produzir, e de que forma que isso afetará a realidade identificada anteriormente)¹⁴.
- e. Fatores de contexto que podem favorecer ou comprometer o andamento do projeto.

Uma vez definido um conjunto de projetos a partir das bases lançadas acima, caberia ainda à SIT, a verificação da concepção dos projetos propostos e dos aspectos associados ao seu desenho e possibilidades de implementação e sucesso, validando o modelo lógico de cada projeto por meio, principalmente, do testes de consistência das hipóteses e da análise de vulnerabilidades, assim como consolidando os mesmo em um planejamento único e coerente para inspeção do trabalho no Brasil.¹⁵

Nesse esquema, a etapa de caracterização da situação-problema é tão importante que se sugere que ela se prolongue para além da etapa de formulação e consolidação de projetos (preenchimento e revisão do Termo de Abertura de Projeto – **Anexo II**). Esse prolongamento pode ser concretizado por meio de uma revisão da situação-problema ao longo da execução do projeto, a qual gere como produto inicial ou intermediário

¹⁴ Tal como resgatado na literatura especializada por Ferreira et al. (2009), o modelo lógico e a explicitação do teria do projeto envolvem uma série de assertiva *se-então*: “considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais atividades, se realizo tais atividades, então obtenho tais produtos, se tais produtos são gerados, então alcanço tais resultados intermediários, se resultado intermediários ocorrem, então obtenho um resultado final que levará à solução do problema.”

¹⁵ Cassiolato e Guerres (2010) expõem em detalhe as técnicas e procedimentos envolvidos nesses testes e análises voltados para a validação do modelo lógico.

do projeto uma árvore de problema (tal como no exemplo da **Figura 1**, anexo). A árvore de problemas organiza em torno do problema central suas principais causas, consequências e outros problemas associados. Trata-se de um passo importante na direção da visualização dos cursos de ação necessários e das estratégias mais adequadas para promover mudanças positivas em cada caso trabalhado. Dado que o início da intervenção dos fiscais nos ambientes de trabalho é em si um processo importante do aprendizado sobre os problemas a serem enfrentados e suas características particulares, sugere-se a validação e revisão da caracterização inicial da situação-problema a partir da intervenção, como um produto inicial ou intermediário dos projetos. Supõe-se que por meio desse processo, as equipes de Auditores-Fiscais do Trabalho terão melhores condições de desenvolver ações de inspeção que sejam efetivas e produzam impactos sustentáveis e duradouros.

Em suma, a construção dos modelos lógicos dos projetos induz a explicitação dos esquemas explicativos que estão nas mentes dos proponentes e, por meio desse processo, permite que os agentes e processos de avaliação adentrem o contexto de execução do projeto e obtenham elementos substantivos que lhes permitem examinar a exequibilidade de cada projeto e fornecer orientações consistentes com a realidade da implementação dos mesmos. Assim, constroem-se as bases não apenas para mecanismos efetivos de monitoramento e controle, mas também para processos de aprendizado e aprimoramento contínuo na organização.

b) Monitoramento, Acompanhamento e Avaliação

De acordo com a nova metodologia de planejamento da SIT, a avaliação de cada AFT, que antes dependia da sua performance individual com base em um sistema de pontuação, agora é centrada no cumprimento das metas dos projetos nos quais ele participa. O novo modelo de planejamento requer um acompanhamento constante, envolvendo: apuração mensal de metas físicas, apuração anual de indicadores, avaliação e revisão anual, com o objetivo de verificar os resultados obtidos e se as metas estabelecidas foram eficazes para a solução do problema, de forma a retroalimentar, alterar, incluir ou excluir projetos. O monitoramento é feito através de relatórios mensais, trimestrais, anuais e quadrienais (ver modelos no **Anexo II**). Estes relatórios contêm o progresso das metas e ações corretivas. Os relatórios anuais e quadrienais também contêm uma análise qualitativa. Dentro da SIT, o monitoramento das SRTEs, projetos e equipes é feito pelo Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas (GMAPP), o qual pode propor alterações e correções no planejamento e projetos e realizar auditagens. O novo modelo também propõe que a avaliação dos projetos se baseie em reuniões nacionais entre os coordenadores regionais que estejam trabalhando com o mesmo tema, ou setor econômico, para avaliar o trabalho e as dificuldades de forma a padronizar as medidas tomadas. As mesmas reuniões são utilizadas para estabelecer os indicadores a serem utilizados para avaliar o trabalho realizado. Além destas reuniões, é um pressuposto da nova metodologia que o trabalho em grupo nos projetos envolverá uma rotina de encontro entre a equipe, seu coordenador e a chefia local.

A sistemática de reuniões e produção de relatórios que vem sendo estabelecida no contexto da nova metodologia da inspeção do trabalho poderia ser aprofundada e dotada de maior grau de institucionalização por meio de duas medidas (proposições):

- a. adoção de mecanismos de supervisão e acompanhamento no nível local, por meio de reuniões e discussões, em moldes similares ao desenvolvido pelo Programa Liberdade Assistida (PLA), **Box 2.1**. Em cada SRTE e/ou Gerências Regionais poderiam ser implementadas unidades de “supervisão” junto às chefias. Essas unidades teriam o papel de facilitar e proporcionar as condições para discussões em torno das condutas e decisões tomadas pelos grupos de AFTs envolvidos em cada projeto. Tal como no PLA, as atividades de “supervisão” poderiam envolver uma reunião semanal (ou mensal) na qual uma equipe de AFTs poderia voluntariamente apresentar e discutir um projeto em andamento, visando a reflexão coletiva e recebimento de sugestões e recomendações técnicas por parte dos seus pares e superiores; ou ainda na qual “supervisores” poderiam convocar discussão em torno de algum projeto (ou equipe) o qual considerem precisar de auxílio técnico, reflexão coletiva, ou simplesmente pressão (“chamada de atenção”) para seu desenvolvimento. Essas reuniões têm o duplo papel de proporcionar reflexão coletiva sobre projetos em andamento com vistas ao seu aprimoramento, superação de impasses e obstáculos ao seu sucesso, e de criar uma atmosfera de acompanhamento e supervisão contínuos que incentivem as equipes envolvidas em cada projeto a manterem altos níveis de desempenho, pois podem ser chamadas a qualquer momento para apresentar o seu projeto. Dada a delicadeza e complexidade da tarefa de “supervisão”, sugere-se também que os diversos “supervisores” nos níveis locais sejam integrados a uma rede nacional de AFTs atuando nessa função com o objetivo de proporcionar a troca de experiências e técnicas para a boa realização da tarefa, assim como viabilizar a orientação sistemática e uniforme desses profissionais por parte da administração central (SIT).
- b. Implementação de uma sistemática de sorteio de projetos para avaliação por meio de sistema de revisão por pares (peer review) e também por superiores, em moldes similares ao sistema de avaliação qualitativa de serviços (QSR), **Box 2.2**. Acredita-se que tal função poderia ser coordenada e facilitada pelo Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas (GMAPP), o qual conduziria a seleção aleatória dos projetos de modo a compor uma amostra nacional de casos¹⁶, designaria as equipes de avaliação para cada projeto (ou tipo de projeto) e estabeleceria as diretrizes e procedimentos gerais para avaliação. Essas equipes poderiam ser compostas integralmente por membros da inspeção do trabalho (mesclando veteranos e novatos) ou poderia também integrar revisores externos, como membros de órgãos parceiros, pesquisadores ou consultores. Uma vez compostas as equipes de avaliação, estas procederiam ao escrutínio dos projetos, levando em consideração a documentação produzida pelos mesmos (relatórios de acompanhamento e demais documentos relevantes), entrevistas com os membros da equipe, com os superiores diretos e possivelmente com beneficiários e alvos da ação de inspeção. O resultado das avaliações poderia ser então apresentado e discutido no âmbito do GMAPP, o qual se encarregaria das providências de correção e recomendação técnica para as equipes, assim como de reconhecimento e disseminação das inovações porventura encontradas.

¹⁶ Esse processo de amostragem poderia ser feito de duas formas distintas: a) visando a construção de uma amostra representativa do universo de projetos em andamento em um determinado período; ou b) focado em temáticas específicas em cada rodada de avaliação (por exemplo, um setor ou atividade econômica ou então temas de atenção da inspeção como portadores de deficiência, trabalho infantil, etc.).

Por fim, uma terceira proposição diz respeito a ferramentas para avaliação da efetividade e impacto dos projetos que podem ser úteis caso introduzidas como parâmetro para avaliação de projetos nas duas dinâmicas ou sistemáticas descritas acima. A incorporação do monitoramento de impactos na rotina de organizações e seus projetos não constitui tarefa simples. A identificação de impactos e sua atribuição a uma determinada intervenção são tarefas de elevada complexidade metodológica, dados os desafios de se “isolar” numerosos elementos intervenientes, contextuais, e outros aspectos que possam influenciar os resultados observados. Essas dificuldades tendem a criar um abismo entre a ação de projetos e a alteração das condições para as quais eles foram desenhados. O modelo proposto pela GTZ (Ascher e Guimarães, 2004) oferece uma possibilidade analítica para superação desse abismo/lacuna. Ele sugere a observação de dois elementos que se situam justamente entre os produtos produzidos por um projeto e os objetivos/impactos observados: a) utilização do produto pelo público-alvo - As soluções/produtos vem sendo utilizadas? Por quem?; b) benefícios e mudanças provocados pela utilização do produto (impactos indiretos) - A utilização das soluções tem produzido os efeitos esperados? Se não porque? Ou que outros efeitos foram produzidos pela intervenção (áreas, grupos, etc.)? Por meio da observação desses elementos, torna-se possível identificar as influências que um projeto pode estar causando na alteração/manutenção da realidade.

Na mesma linha, uma outra alternativa para a apreciação do impacto de projetos emerge a partir da experiência da Agência de Ambiente de Trabalho da Dinamarca (WEA) com aquilo que denominaram a “escada do impacto” (*impact ladder*), **Box 3.1**. Ao invés de focar exclusivamente em indicadores e estatísticas, a WEA desenvolveu essa ferramenta que avalia o desempenho de projetos a partir de uma base de variáveis e a definição de um sistema de níveis para mensuração do impacto nos ambientes de trabalho (e também no país como um todo) das ações de inspeção em segurança e saúde ocupacional. São sete os degraus da *Impact Ladder*: degrau 7, melhorias nos índices de saúde; degrau 6, redução da taxa de acidentes industriais e doenças relacionadas ao trabalho; degrau 5, redução de situações de risco de acidentes; degrau 4, aprimoramento da tecnologia de produção e segurança do processo de trabalho; degrau 3, melhoria nos processos de gestão de segurança, saúde, condições e relações de trabalho de cada empregador; degrau 2, mudanças de atitudes no ambiente de trabalho; degrau 1, mudanças de conhecimento no ambiente de trabalho. Existe uma relação explícita entre os diversos níveis da “escada” a qual estabelece uma correlação entre os índices finais desejados e as medidas tomadas pela Agência, mapeando assim, o efeito específico que cada atividade da Agência tem na totalidade do ambiente de trabalho. Isso é, a partir da *Impact Ladder*, pode-se medir o efeito que uma atividade voltada à “mudanças das atitudes no ambiente de trabalho” (degrau 2) possa vir a ter na “redução de situações de risco de acidentes” (degrau 5).

Acredita-se que tanto as perguntas sobre “utilização de produtos” e sobre os “benefícios provocados” quanto a lógica da “escada de impacto” podem servir como parâmetro para avaliação de projetos da inspeção do trabalho no Brasil, no âmbito da consolidação de sua nova metodologia de planejamento e avaliação. Além disso, propõe-se aqui que as atividades de avaliação por meio de sorteio e as atividades de “supervisão” no nível local ou regional se complementem de forma a combinar tanto mecanismos mais horizontais como verticais para apreciação do desenvolvimento dos projetos. Para além do acompanhamento imediato e reflexão sobre projetos, espera-se que as atividades de avaliação propostas contribuam também para dois outros objetivos importantes para o aprimoramento da inspeção do trabalho: a) formulação

Box 3.1: Impact Ladder – Danish Working Environment Agency (WEA)

A Agência de Ambiente de Trabalho da Dinamarca (WEA) realiza cerca de 59.000 inspeções por ano. Para assegurar que suas ações estão surtindo efeito, e beneficiando o trabalhador dinamarquês, a Agência desenvolveu uma ferramenta que mede o impacto de suas principais atividades, com o objetivo de maximizar seus serviços.

É consensual que o impacto da WEA não pode ser medido apenas por indicadores estatísticos que relatam os avanços nas áreas de: segurança; saúde; condições e relações de trabalho, pois, embora essas sejam as áreas de atuação da Agência, outros atores também colaboram para a melhoria desses índices.

Assim, a WEA desenvolveu a “Impact Ladder”, uma ferramenta que avalia o desempenho da Agência, de acordo com uma base de variáveis, estabelecendo um sistema de “níveis” para definir objetivos e, por fim, medir o impacto de sua atuação.

Desenvolvida a partir de um método de avaliação comum nos países nórdicos, a Impact Ladder mostra que as melhorias, nas áreas de segurança e saúde, podem ser definidas em vários níveis. Estes níveis, ou degraus, medem o efeito que a WEA está tendo no ambiente de trabalho de cada empresa, e no país como um todo.

São sete os degraus da Impact Ladder: degrau 7, melhorias nos índices de saúde; degrau 6, redução da taxa de acidentes industriais e doenças relacionadas ao trabalho; degrau 5, redução de situações de risco de acidentes; degrau 4, aprimoramento da tecnologia de produção e segurança do processo de trabalho; degrau 3, melhorias na administração de: segurança, saúde, condições e relações de trabalho de cada empregador; degrau 2, mudanças das atitudes no ambiente de trabalho; degrau 1, mudanças de conhecimento no ambiente de trabalho.

Os degraus seis e sete trabalham com índices e taxas, por isso as atividades que a Agência desenvolve, se focam especificamente nos degraus 1 a 5 que são, por consequência, os degraus que medem de fato o impacto da WEA nos ambientes de trabalho. Por este mesmo motivo, os degraus 6 e 7, são, usualmente, utilizados para estabelecer metas políticas que serão avaliadas nos degraus 1 a 5.

Assim, existe uma relação explícita entre as atitudes avaliadas nos degraus 1 a 5 com os números dos índices dos últimos dois degraus, por exemplo, uma redução em “situações de risco de acidentes” (degrau 5) tem um impacto direto na “redução da taxa de acidentes industriais” (degrau 6). Desta forma, a Impact Ladder serve também para estabelecer uma “corrente” que explica, e ajuda a planejar, as ações da Agência.

Esta “corrente” estabelece uma correlação entre os índices finais desejados e as medidas tomadas pela Agência, mapeando assim, o efeito específico que cada atividade da Agência tem na totalidade do ambiente de trabalho. Isso é, a partir da Impact Ladder, pode-se medir o efeito que uma atividade voltada à “mudanças das atitudes no ambiente de trabalho” (degrau 2) possa vir a ter na “redução de situações de risco de acidentes” (degrau 5).

Fonte:

Wedeg, Nils-Peter. Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool. Documento preparado para o LAB/ADMIN – OIT. Fevereiro, 2010.

e ajustes no planejamento das atividades futuras a partir das informações obtidas pela avaliação de projetos; e b) identificação de necessidades de treinamento e capacitação dos AFTs. A identificação de debilidades no desempenho de projetos poderia subsidiar a formulação de planos de capacitação voltados para o desenvolvimento de habilidades e competências, por parte dos AFTs, que possa superar as limitações identificadas.

c) Disseminação de inovações

Finalmente, uma dimensão crucial do processo de avaliação de desempenho aqui proposto diz respeito aos processos de aprendizagem organizacional voltados ao aprimoramento contínuo das ações de inspeção do trabalho. Trata-se de uma dimensão que ainda encontra pouco lastro na implementação da nova metodologia de planejamento da SIT, a qual prevê a divulgação dos resultados de todos os projetos na intranet na expectativa da identificação de boas práticas e criação de uma troca de experiências entre as unidades regionais. Porém, advoga-se aqui que esse movimento precisa ser fortalecido e aprofundado, por meio de algumas medidas que decorrem naturalmente das proposições de sistemáticas e dinâmicas de avaliação e revisão de projetos descritas acima.

Um primeiro mecanismo para incorporação e disseminação de inovações diz respeito a revisão dos protocolos de fiscalização (rotinas básicas de fiscalização; lista de itens para verificação, abordagens e estratégicas), como resultado da avaliação do desempenho de projetos. De posse dos resultados da avaliação dos projetos, o GMAPP poderia desenvolver um processo de consulta junto a coordenadores regionais ou temáticos e consolidar essas revisões nos protocolos por meio da introdução de inovações e aprendizados identificados no conjunto de projetos avaliados. Dessa forma, a revisão contínua dos protocolos produziria um processo de transmissão e difusão quase imediata das inovações em um projeto para outros casos e situações semelhantes.

Um outro mecanismo com grande potencial de disseminação de inovações é a produção de *cases* ou “boas práticas”, isto é, relatos sistematizados que contextualizem uma determinada prática ou intervenção e explicitem suas bases, formas de utilização ou implementação e seus potenciais benefícios para outros projetos. Esse relatos poderiam ser sistematizados e redigidos por membros da equipe da SIT ou pesquisadores da área e consultores, a partir do material produzido pela avaliação e monitoramento de projetos. Esse relatos poderiam ser divulgados por meio impresso e eletrônico e cumpririam três papéis fundamentais: a) difundir conhecimento sobre práticas de inspeção do trabalho no Brasil; b) estimular o diálogo e a reflexão sobre formas e estratégias de inspeção; e c) consolidar a memória institucional da organização por meio do registro de experiências e sua análise.

Finalmente, faz-se importante registrar o papel do treinamento e da capacitação contínuos como elemento de difusão de aprendizado e inovação, por meio da reflexão sobre práticas e desenvolvimento de novas capacidades e habilidades.

4. Considerações finais

A administração da inspeção do trabalho enfrenta hoje o desafio de ter que ser mais do que produtiva e eficiente. Para lidar de forma efetiva com as constantes mudanças do mundo do trabalho e da produção, as organizações voltadas para a fiscalização do cumprimento de leis e normas trabalhistas tem que possuir capacidade de aprendizado, de inovação e flexibilidade para desenvolver soluções adequadas aos diversos contextos nos quais violações dos direitos dos trabalhadores ocorrem. Nesse sentido, o presente documento abordou um aspecto central para a gestão da inspeção do trabalho, qual seja o monitoramento e avaliação do desempenho dos fiscais do trabalho. Tomando como referência as transformações recentes que vêm ocorrendo no planejamento e gestão da inspeção do trabalho no Brasil, o presente documento abordou diferentes concepções sobre o sentido de “desempenho”, assim como também destacou e comparou as duas principais abordagens para a gestão do desempenho em burocracias do setor público (“otimização” *versus* “reflexividade”), apresentando alguns exemplos concretos de suas aplicações. A partir desse referencial, tentou-se também esboçar sugestões e propostas preliminares para reforma e consolidação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do desempenho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).

Acredita-se que as reflexões e sugestões aqui esboçadas, embora tendo como referência a experiência brasileira, podem oferecer *insights* relevantes para a discussão e reforma de serviços de inspeção do trabalho em outros países. Obviamente, os contextos histórico, social e econômico dos serviços de inspeção do trabalho em cada país impõem para cada uma dessas organizações desafios distintos e condições igualmente heterogêneas para seu enfrentamento. No entanto, por se tratar de um problema comum às burocracias do setor público, as discussões conceituais e práticas aqui desenvolvidas sobre o tema gestão do desempenho podem oferecer subsídios para a reflexão mais ampla acerca de alternativas ao modelo que se tornou hegemônico nas últimas décadas. Se, por um lado, o modelo gerencialista representou a retomada histórica da preocupação com o desempenho burocrático e lançou as bases para a sua percepção a partir de uma perspectiva de otimização; por outro lado, as desafios hoje enfrentados pelas burocracias públicas chamam atenção para a necessidade de repensarmos o desempenho burocrático a partir de mecanismos que garantam maior flexibilidade e reflexividade, induzindo a inovação e a solução sustentável de problemas.

Referências

ASCHER, P.; GUIMARÃES, A. Elaboração de sistema de monitoramento de impacto em projetos do programa piloto. In: Ministério do Meio Ambiente (Ed.): *Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências*. Brasília: MMA, p. 220-243, 2004.

BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. California: University of California Press, 2001.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Liberdade Assistida: Uma Medida*. (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

BERNSTEIN, N. Target of Immigrant Raids Shifted. *The New York Times*, New York, US Section, 03.02.2009.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforming the state: managerial public administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica DISOC Nº6. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010.

CHALKLEY, M.; TILLEY, C.; YOUNG, L.; BONETTI, D.; CLARKSON, J. Incentives for dentists in public service: evidence from a natural experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* v. 20, special issue "incentives and public sector performance", p.207-223.

DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2010.

DORF, M.; SABEL, C. A constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. *Texto para Discussão N.1369*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

HOOD, C. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management*, v.27, p. 95-102.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

HOUSTON, D. Public service motivation: a multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory* v.10, p. 713-28.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do estado. *Revista do Serviço Público* v.53, n.3, p. 31-50, 2002.

KETTL, D. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management* v.16, n.3, p. 446-62, 1997.

NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523-568, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government*: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, R. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Biblioteca Virtual TOP* – acessado em www.top.org.ar

PIRES, R. Burocracia, Discricionabilidade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* v. 14, n. 54 – jan./jun., 2009.

POLLITT, C. Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *Evaluation*, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELN, E.; DHIAN HO, M. (Orgs.) *De staat van de democratie*. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.

SABEL, C. Globalisation, new public services, local democracy: what's the connection? In: *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD, 2005.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medidas socio-educativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte*. (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

VINCENT, Paul. The qualitative service review process. Disponível em <http://www.childwelfaregroup.org/documents/QROverview.pdf> acessado no dia 28/08/2010.

WEDEGE, N. Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool. Documento preparado para o LAB/ADMIN – OIT. Fevereiro, 2010.

WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. *Handbook of practical program evaluation*. Jossey-Bass, 2004.

ANEXO I

Gráfico 1:

Resultados da Inspeção do Trabalho no Brasil - 1990 a 2007

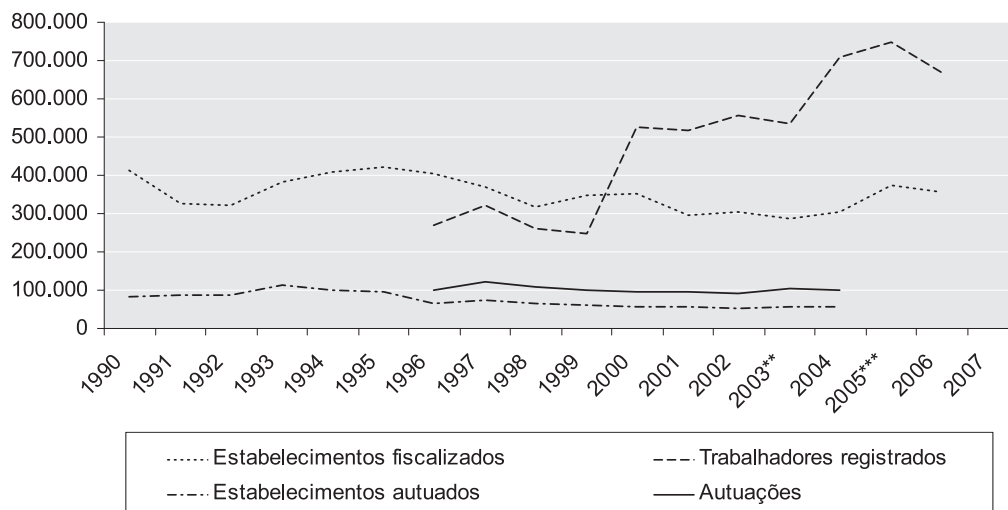
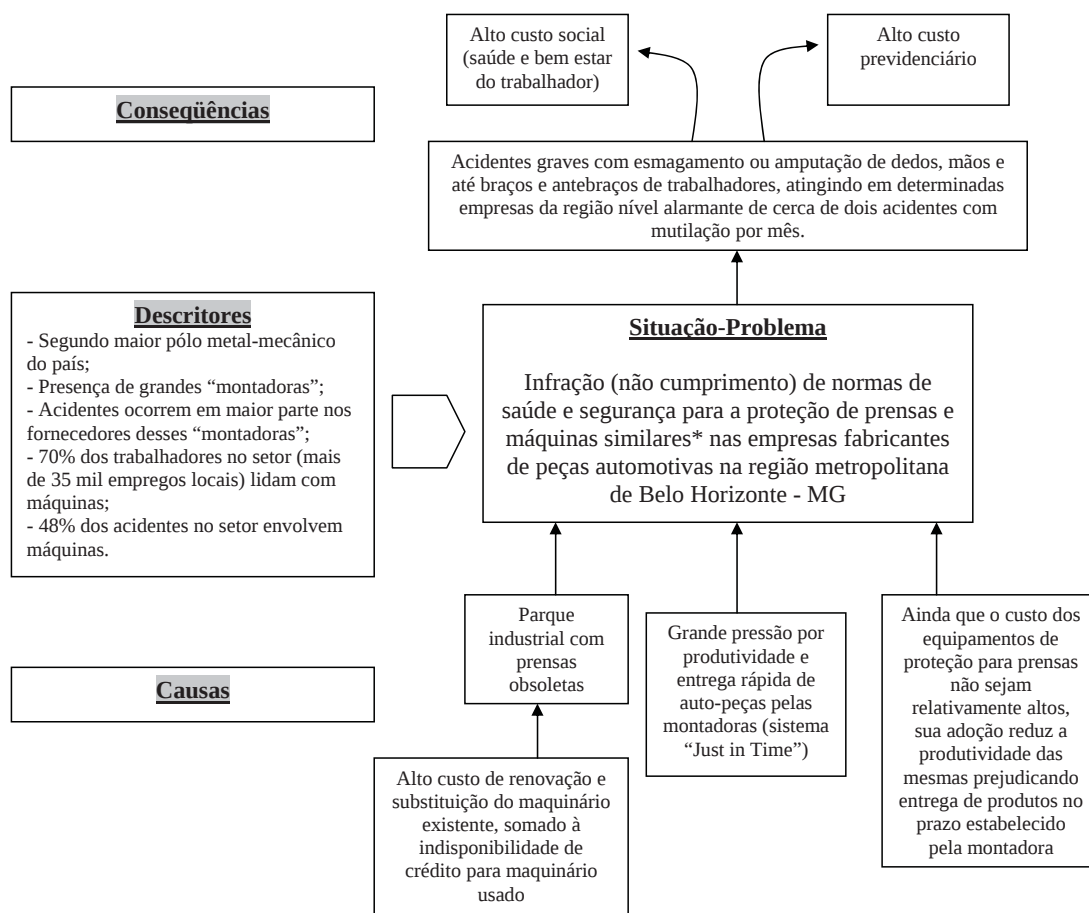


Figura 1 – Exemplo de Árvore de Problemas aplicada a inspeção do trabalho



* Nota: as prensas dividem-se em quatro tipos básicos: mecânicas excêntricas de engate por chaveta, de fricção com acionamento por fuso, mecânicas excêntricas com freio-embreagem, hidráulicas e pneumáticas. Dentre os similares as guilhotinas e dobradeiras são os mais comumente encontrados, utilizados para corte e dobra de chapas metálicas.

Referências:

Árvores de Problemas – Cassiolato e Guerres (2010)

Quadro 2: Experiências de avaliação de desempenho baseadas no princípio da otimização (Fontes: Wedege, 2010; Projeto Lince)

LOCAL:	ORGÃO DE INSPEÇÃO:	ÁREAS DE ATUAÇÃO:	AValiação GERAL DA ISPEÇÃO DO TRABALHO (LI):
Espanha	Labor and Social Security Inspection (LSSI)	Normas trabalhista, de segurança e saúde, e seguridade social (acessos e benefícios)	Projeto Lince: sistema de informação que centraliza diversas bases de dados (provedores variados) para o planejamento, gestão e monitoramento das atividades de fiscais e avaliação e controle da inspeção. No que tange especificamente ao controle, o sistema gera relatório de dados desagregados, por inspetores (número de inspeções, atuações, etc.), regiões ou segmentos econômicos.
Hamburgo / Alemanha	Department of Health and Consumer Protection - Occupational Health and Safety (DHCP)	Segurança e saúde (tanto física quanto mental); tempo de trabalho; trabalho infantil; e licença de maternidade.	A avaliação geral da inspeção do trabalho é feita a partir de metas que buscam reduzir: número de acidentes no local de trabalho em setores de alto risco; índice de doenças ligadas ao trabalho em setores de alto risco; e fatores específicos de risco. A especificidade do modelo adotado pela cidade de Hamburgo é um sistema que divide em três categorias os níveis de potencialidade de risco: A (Alto); B (Médio); e C (baixo).
Polônia	National Labour Inspectorate (NLI)	Segurança e saúde dos trabalhadores; relações de trabalho; condições de trabalho; trabalho infantil; remuneração; tempo de trabalho; e dispensas anuais.	A avaliação geral do trabalho do NLI vem sendo, há muitos anos, baseada em: números de inspeções efetivadas; número e tipos de medidas legais aplicadas por inspetores; e pelos efeitos que as atividades de inspeção têm nos números de medidas legais. Hoje, o número de inspeções efetivadas é menos priorizado do que o aperfeiçoamento permanente da segurança e saúde do trabalhador. Outra prioridade é o cumprimento de medidas pautadas nas relações de trabalho. Um fator a ser destacado na avaliação geral do trabalho do NLI é a cooperação eficiente entre os atores envolvidos.
Singapura	Occupational Safety and Health Division / Labor Inspection System (LIS) (Ministry of manpower, MOM)	Segurança e saúde dos trabalhadores; relações de trabalho; condições de trabalho; (especificamente nas áreas de: construção civil; metalurgia; fábricas; refinarias de petróleo; usinas semicondutoras; e estaleiros.)	A avaliação da atuação do LIS é feita de acordo o cumprimento de objetivos estabelecidos. A somatória dos resultados obtidos a nível individual das empresas, nacional; e específico dos programas e campanhas do Sistema, é utilizada para avaliar o desempenho do LIS. Por reconhecer que outros fatores também influenciam o cumprimento das metas, a taxa de fatalidade laboral é utilizada para fazer uma avaliação geral do sucesso das atividades do LIS, por ser considerada menos ambígua.
Eslovênia	Labor Inspectorate of the Republic of Slovenia (LIS)	Segurança e saúde do trabalhador; assédio; contratações ilegais e trabalhadores de categorias protegidas; tempo de trabalho; salários; previdência social; trabalho infantil; trabalho escravo; e discriminação.	O LIS avalia sua atuação nas três instâncias em que trabalha: empresarial; nacional; e específico de cada campanha que efetiva. Desde 2004, o LIS vem monitorando a segurança e a saúde no ambiente de trabalho com um método chamado “ <i>representative samples</i> ”. É aplicado, aleatoriamente, um questionário aos inspetores laborais, em que, com uma escala de 1 a 4, são avaliadas as condições de trabalho de uma amostra relativa a 1% dos empregadores.

ANEXO II

Instrumentos de Planejamento e Monitoramento de Desempenho da Secretaria de Inspeção do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego

A SIT editou a Instrução Normativa nº. 86 com o intuito de fornecer um instrumento de gestão do desempenho individual dos Auditores-Fiscais do Trabalho – AFT e dos projetos da inspeção do trabalho. Esse instrumento é baseado nas boas práticas dos servidores públicos federais e observa as formas próprias de atuação da inspeção do trabalho.

No sentido de viabilizar o monitoramento e controle, os modelos previstos na IN-86 contribuem positivamente para o aumento da transparência da gestão, baseando-se na circulação de informações, na co-responsabilização e no controle das ações da inspeção do trabalho e seus agentes, por meio de mecanismos institucionais.

Os modelos de formulários e instrumentos de planejamento a seguir dizem respeito: ao Termo de Abertura de Projeto (TAP), o qual tem a finalidade de autorizar formalmente o projeto e de declarar todas as atividades e a abrangência do projeto permitindo que qualquer pessoa, ligada à fiscalização ou não, possa ler e entender o que se pretende; e aos relatórios mensal, trimestral, anual a final para acompanhamento dos projetos em cada Superintendência Regional no país.

A Instrução Normativa nº.86, assim como seus anexos, está disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico:

http://www.mte.gov.br/legislacao/instrucoes_normativas/2010/in_20100811_86.pdf



Secretaria de Inspeção do Trabalho

Termo de Abertura de Projeto Superintendência _____ UF _____

Nome do Projeto:			
Coordenador do Projeto:		CIF:	Com dígito verificador.

ESCOPO DO PROJETO

Objetivos, Visão Geral e Justificativas
Objetivos:
Visão geral:
Justificativas:

Objetivos específicos
1º
2º
3º
4º
5º
6º

Metas Físicas			
Objetivo específico	Descrição da meta física	Meta 2011	Fonte de Verificação
1º			SFIT / SITI / CPMR
2º			SFIT / SITI / CPMR
3º			SFIT / SITI / CPMR
4º			SFIT / SITI / CPMR
5º			SFIT / SITI / CPMR
6º			SFIT / SITI / CPMR

* Alteração: Não somar o valor de 2010 com o de 2011. Utilizar apenas o valor total para 2011.

Indicadores							
Denominação do Indicador	Índice de Referência	Índice esperado para 2010	Índice esperado para 2011	Unidade de Medida	Fórmula de Cálculo	Fonte de Verificação	Periodicidade de verificação

Termo de Abertura de Projeto

Superintendência _____ UF _____

Estratégias

--

CNAE

Código	Descrição da CNAE
Com 7 dígitos.	Campo texto.

INSIRA A CNAE, copiando e colando o código e a descrição, conforme Arquivo de APOIO CNAE Subclasses.xls.

Restrições

Restrições – são fatores que a equipe não pode controlar e que não podem ser modificados durante a execução do projeto, tais como restrições orçamentárias, administrativas, ambientais, dentre outras. Ex.: quantitativo de AFT; estradas em péssimo estado.

Riscos

Riscos – são condições que, caso venham a ocorrer, podem comprometer ou impedir a realização do projeto. Os riscos podem ser tratados, mitigados, transferidos, evitados ou aceitos. No decorrer do projeto, os riscos deverão ser monitorados e, em caso de ocorrência, ter as medidas planejadas executadas. Ex.: dano aos veículos; contingenciamento orçamentário.

Equipe do Projeto

Auditor Fiscal do Trabalho		CIF
Coordenador do Projeto:		
Nome completo do Auditor Fiscal do Trabalho.		Com dígito Verificador.

INSIRA O NOME COMPLETO DO AFT E A CIF, copiando e colando conforme Arquivo de APOIO AFT do Brasil.xls.

Demais Envolvidos

Relacione as organizações e pessoas diretamente interessadas e afetadas pelo projeto de modo a antecipar interesses e comunicações requeridas, exemplo: MPT, MPE, Sindicatos, Judiciário, demais servidores (motoristas, agentes de higiene) e etc.

Comentários

Campo descritivo aberto.

Termo de Abertura de Projeto Superintendência

UF

Metas Físicas Mensais do Projeto

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA											
Ano	2011												
JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA											
Ano	2011												
JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA											
Ano	2011												
JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA											
Ano	2011												
JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO II - RELATÓRIO MENSAL DE GESTÃO DO PROJETO

Superintendência _____ UF _____

Nome do Projeto:			
Coordenador do Projeto:		CIF:	

Metas Físicas	
Descrição da meta física no SFIT	Meta 2010
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA	
Mês:	Mês		
Previsto	Realizado	% ¹	Classificação da Meta ²
-	-	-	-
PROPOSTA DE AÇÕES CORRETIVAS OU PREVENTIVAS ³			
-			

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA	
Mês:	Mês		
Previsto	Realizado	% ¹	Classificação da Meta ²
-	-	-	-
PROPOSTA DE AÇÕES CORRETIVAS OU PREVENTIVAS ³			
-			



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO II - RELATÓRIO MENSAL DE GESTÃO DO PROJETO

Superintendência _____ UF _____

LEGENDA:

1 - Fórmula de cálculo:

Fórmula de Cálculo para cada meta física:

$$(\text{Realizado} \div \text{Previsto}) \times 100$$

2 - Classificação da execução de cada meta do projeto:

FAIXA (%)	Classificação da Execução de Cada Meta
Acima de 100 %	Superada
Entre 90 a 99,99 %	Atendida
Entre 70 a 89,99 %	Em Atendimento
Entre 00 a 69,99 %	Não Atendida

3 - Ações corretivas ou preventivas:

- propor ações corretivas para cada meta física classificada como “não atendidas”, com a finalidade de corrigir e adequar a execução da meta para os meses seguintes.

- propor ações preventivas para cada meta física classificada como: “em atendimento”, com a finalidade de atingir a meta prevista.

Equipe do Projeto	
Auditor Fiscal do Trabalho	CIF
Nome completo do Auditor Fiscal do Trabalho.	Com dígito verificador.



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO II - RELATÓRIO MENSAL DE GESTÃO DO PROJETO

Superintendência _____ UF _____

Comentários quanto a Equipe do Projeto

Campo descritivo aberto.

Comentário Geral sobre o Projeto

Campo descritivo aberto.



Secretaria de Inspeção do Trabalho

**ANEXO III - RELATÓRIO DE
ACOMPANHAMENTO TRIMESTRAL DE
EXECUÇÃO DOS PROJETOS**

Superintendência _____ UF _____

PROJETOS DA SRTE

CÓDIGO DO PROJETO	NOME DO PROJETO

TRIMESTRE: _____

ÚLTIMA COMPETÊNCIA AFERIDA: _____



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO III - RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO TRIMESTRAL DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS

Superintendência _____ **UF** _____

APRESENTAR PARA CADA PROJETO DA SRTE:

CÓDIGO DO PROJETO: _____

Nome do Projeto:	
-------------------------	--

Metas Físicas	
Descrição da meta física no SFIT	Meta 2010
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-

Descrição da Meta Física		DESCREVER A META FÍSICA	
ACUMULADO ¹			
Previsto	Realizado	% ²	Classificação da Meta ³
-	-	-	-
JUSTIFICATIVA ⁴			
-			
PLANO DE AÇÃO ⁴			
-			

**ANEXO III - RELATÓRIO DE
ACOMPANHAMENTO TRIMESTRAL DE
EXECUÇÃO DOS PROJETOS**

Superintendência _____ UF _____

LEGENDA:

1 - Apresentar o resultado dos valores acumulados da primeira até a última competência aferida pelo SFIT dentro do respectivo ano.

2 - Fórmula de cálculo:

Fórmula de Cálculo para cada meta física:

$$(\text{Realizado} \div \text{Previsto}) \times 100$$

3 - Classificação da execução de cada meta do projeto:

FAIXA (%)	Classificação da Execução de Cada Meta
Acima de 100 %	Superada
Entre 90 a 99,99 %	Atendida
Entre 70 a 89,99 %	Em Atendimento
Entre 00 a 69,99 %	Não Atendida

4 - Apresentar as justificativas para cada meta física que ainda continuam classificadas como: “não atendidas”, bem como desenvolver um plano de ação com vistas à recuperação dos números apresentados.

Equipe do Projeto	
Auditor Fiscal do Trabalho	CIF
Nome completo do Auditor Fiscal do Trabalho.	Com dígito verificador.



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO III - RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO TRIMESTRAL DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS

Superintendência _____ **UF** _____

Comentários quanto a Equipe do Projeto

Campo descritivo aberto.

Comentário Geral sobre o Projeto

Campo descritivo aberto.



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

PROJETOS DA SRTE

CÓDIGO DO PROJETO	NOME DO PROJETO

ANO: _____

AVALIAÇÃO GLOBAL DA SRTE

o Recursos Financeiros

Considerando,

Os recursos financeiros no acumulado do ano, nos planos internos relacionados à inspeção do trabalho, quanto a:

- Total de recursos financeiros solicitados pela SRT;
- Total de recursos financeiros descentralizados à SRT pela SIT;
- Total de recursos financeiros efetivamente executados pela SRT;
- Relação entre recursos executados e recursos descentralizados (o percentual gasto em relação ao total de recursos descentralizados pela SIT).

Analise a execução financeira à luz das seguintes questões:

- a. Os recursos financeiros disponibilizados pela SIT foram suficientes para realizar as ações fiscais previstas? Em caso negativo, explicar.
- b. O nível de execução financeira (gastos efetivamente realizados pela SRT) foi compatível com a execução física (ações efetivamente realizadas pela SRT) e o alcance das metas?
- c. Os recursos financeiros foram alocados tempestivamente às áreas da fiscalização (fiscalização rural, trabalho infantil, segurança e saúde etc)?

o Recursos Humanos

Considerando,

O ano quanto a:

- Quantidade de AFT efetivamente em atividades de fiscalização;
- Quantidade de AFTs em atividade de chefia;
- Quantidade de AFT em análise de processos;



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

- Quantidade de AFT em grupos específicos de fiscalização;
- Quantidade de AFT afastados ou cedidos por mais de 30 dias;
- Quantidade de AFT em outras atividades.

Análise da execução física, à luz das seguintes questões:

- a. O número de AFT em atividades externas foi o suficiente para executar as ações planejadas e alcançar as metas previstas? Justificar.
- b. Os AFT estão conseguindo trabalhar em equipes de projeto? Justificar.
- c. Os coordenadores de projeto ou sub-coordenadores de projeto conseguiram desenvolver as suas atividades para o projeto? Justificar.

o Recursos Materiais

Considerando,

O ano quanto a:

- Frota total de veículos da SRT e a quantidade de veículos em condições de uso disponíveis para a fiscalização, tanto para o trabalho rural (veículo 4 x 4), quanto urbano;
- Quantidade de equipamentos disponíveis para as ações fiscais (câmeras digitais, filmadoras, rádios de comunicação, notebooks, impressoras portáteis, entre outros);
- Outros recursos materiais necessários à fiscalização (material de informática, suprimentos, etc).

Análise da execução física, à luz das seguintes questões:

- a. A SRT dispõe de veículos em quantidade suficiente para realizar as ações programadas?
- b. Os veículos foram disponibilizados tempestivamente e em boas condições de uso para a fiscalização?
- c. A SRT dispõe de equipamentos e materiais que apoiem as atividades de fiscalização em quantidade suficiente para realizar as ações programadas? Apontar as carências e em que sentido a falta de equipamentos prejudicou a execução.



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

o Previsto X Executado

Considerando,

O ano quanto a:

- Projetos;
- Metas do PPA;

Análise da execução física, à luz das seguintes questões:

- O planejamento se mostrou instrumento adequado ao objetivo geral da inspeção do trabalho de elevar o cumprimento da legislação trabalhista e o atendimento do PPA? Explicar.
- Preencher a tabela abaixo:

Descrição da Meta Física	Meta Física		
	TOTAL no ANO	Valores Alcançados Pelos Projetos	Valores Alcançados Fora dos Projetos
Trabalhador Registrado			
Pessoa com Deficiência Inserida			
Aprendiz Inserido			
Trabalhador Registrado no Campo			
Inspeção de SST Realizada			
Criança e adolescente com situação regularizada			
Valor do FGTS Arrecadado			
Processos Encerrados			

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ **UF** _____

- c.** A quantidade de projetos elencados pela SRTE está adequada? Justificar.
- d.** Quais os principais problemas enfrentados para a execução dos projetos?
- e.** Quais os principais pontos positivos verificados na execução dos projetos?

AVALIAÇÃO DE CADA PROJETO

APRESENTAR PARA CADA PROJETO DA SRTE:

CÓDIGO DO PROJETO: _____

Nome do Projeto:	
-------------------------	--

Metas Físicas		
Descrição da meta física no SFIT	ANO: _____	
	Previsto	Realizado
-	-	-
-	-	-
-	-	-

Indicadores para o ANO: _____						
Denominação do Indicador	Unidade de Medida	Fórmula de Cálculo	Fonte de Verificação	Índice de Referência	Índice esperado para o ANO	Índice Apurado para o ANO



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

- a. Este projeto continuou no ano seguinte? ☐ SIM ☐ NÃO

JUSTIFICAR:

- b. Quanto ao Escopo do Projeto:

Está claro: Porque se executou este Projeto? ☐ SIM ☐ NÃO

JUSTIFICAR:

Está claro o que se desejou alcançar? ☐ SIM ☐ NÃO

JUSTIFICAR:

Há alguma recomendação para o escopo?

- c. Quanto aos Objetivos específicos

Os objetivos específicos pretendidos por projeto estão claros? ☐ SIM ☐ NÃO

Os objetivos específicos são mensuráveis? ☐ SIM ☐ NÃO

Caso negativo, qual objetivo específico não é mensurável?

Todo o objetivo possui meta física e/ou indicador? ☐ SIM ☐ NÃO

Caso negativo, qual objetivo específico não possui meta física? JUSTIFICAR

Caso negativo, qual objetivo específico não possui indicador? JUSTIFICAR



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

d. Quanto as Estratégias

As estratégias foram adequadas à obtenção dos resultados dos projetos?

☐ SIM

☐ NÃO

Há alguma recomendação para as estratégias?

e. Quanto aos CNAE

Algum CNAE importante ao projeto não foi elencado?

☐ SIM

☐ NÃO

Há algum CNAE que deve ser inserido ou retirado?

f. Quanto as Restrições

As restrições elencadas contribuíram para não se obter os resultados dos projetos?

☐ SIM

☐ NÃO

Há alguma recomendação para as restrições?

ANEXO IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

g. Quanto aos Riscos

Os riscos elencados contribuíram para não se obter os resultados dos projetos?

☐ SIM ☐ NÃO

Há alguma recomendação para os riscos?

h. Quanto a Equipe do Projeto

Ocorreram muitas alterações na Equipe do Projeto?

☐ SIM ☐ NÃO

Ocorreram muitas alterações no Coordenador do Projeto ou Sub Coordenador do Projeto?

☐ SIM ☐ NÃO

Há alguma recomendação para a equipe do projeto ou coordenador?

i. Quanto aos Demais Envolvidos

Os demais envolvidos contribuíram para o projeto?

☐ SIM ☐ NÃO

Há alguma recomendação para os Demais Envolvidos?



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO V - RELATÓRIO FINAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ **UF** _____

PROJETOS DA SRTE

CÓDIGO DO PROJETO	NOME DO PROJETO

Período: _____

AVALIAÇÃO GLOBAL DA SRTE

1 Dos Projetos Realizados.

A análise dos projetos já realizados pela SRTE tem a função de verificar a demandas já atendidas pela SRTE no período.

1.1 Histórico dos projetos obrigatórios

	Projetos Obrigatórios	Marcar (x) – se foi executado			
		ANO	ANO	ANO	ANO
1					
2					
3					
4					
5					

Tabela 1 – Projetos Obrigatórios.

1.2 Histórico dos projetos locais

	Projetos Locais	Marcar (x) – se foi executado			
		ANO	ANO	ANO	ANO
1					
2					
3					
4					
5					

Tabela 2 – Projetos Locais.

2 Principais resultados alcançados nos projetos.

Preencher a tabela abaixo com os principais resultados dos projetos para a sociedade e para a inspeção do trabalho, descrever cada projeto.

Esta avaliação pode ser caracterizada como: ANTES, realizada antes do início de implementação do projeto, onde é necessário caracterizar o que acontecia com o setor econômico ou tema; e DEPOIS, quais os principais resultados alcançados pelos projetos após a realização dos mesmos.

Normalmente mede resultados e impactos, exigindo levantamento de dados primários sobre o público-alvo, caso o programa não disponha de um sistema de monitoramento desenvolvido.

APRESENTAR PARA CADA PROJETO DA SRTE:

PROJETO DA SRTE	
CÓDIGO DO PROJETO	NOME DO PROJETO
PRINCIPAIS RESULTADOS	
ANTES	
DEPOIS	



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO V - RELATÓRIO FINAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

3 Boas práticas adquiridas na execução dos projetos.

Preencher a tabela abaixo com as boas práticas realizadas pela SRTE no atendimento de cada projeto.

APRESENTAR PARA CADA PROJETO DA SRTE:

PROJETO DA SRTE	
CÓDIGO DO PROJETO	NOME DO PROJETO
BOA PRÁTICA	

4 Questionário:

Avalie o processo do trabalho por projetos no período, atribuindo nota de 0 a 10 a cada item que se segue, e, posteriormente, indique sua evolução ao longo dos anos:

A) DESENVOLVIMENTO DA EQUIPE DO PROJETO		Nota:	
GRAU DE EVOLUÇÃO			
☐	Melhor a cada ano		
☐	Um pouco melhor a cada ano		
☐	Igual em todos os anos		
☐	Pior a cada ano		
☐	Muito Pior a cada ano		

B) QUANTIDADE DE PROJETOS ELENCADOS PELA SRTE		Nota:	
GRAU DE EVOLUÇÃO			
☐	Melhor a cada ano		
☐	Um pouco melhor a cada ano		
☐	Igual em todos os anos		
☐	Pior a cada ano		
☐	Muito Pior a cada ano		

C) CLAREZA E CONTEÚDO DOS PROJETOS		Nota:	
GRAU DE EVOLUÇÃO			
☐	Melhor a cada ano		
☐	Um pouco melhor a cada ano		
☐	Igual em todos os anos		
☐	Pior a cada ano		
☐	Muito Pior a cada ano		



Secretaria de Inspeção do Trabalho

ANEXO V - RELATÓRIO FINAL DOS PROJETOS

Superintendência _____ UF _____

5 Comentário Final

Preencher a tabela abaixo com o comentário final sobre este período.

COMENTÁRIO FINAL



Organização
Internacional
do Trabalho



Secretaria
de Inspeção do Trabalho

Ministério
do Trabalho e Emprego

