

GESTÃO DO DESEMPENHO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: REFORMAS RECENTES E SUBSÍDIOS PARA SEU APROFUNDAMENTO

Roberto Rocha C. Pires*

1 INTRODUÇÃO

A inspeção do trabalho é uma das importantes atribuições do Estado, pois diz respeito diretamente ao equilíbrio entre os objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento. A concretização dessa atribuição se materializa de forma bastante diversificada ao redor do mundo. 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 (AFTs), 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 metodologia¹ de planejamento têm colocado desafios importantes à SIT 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 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 AFT, 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 trabalho² com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia para a inspeção laboral. 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 AFTs. A partir dessa reorientação, torna-se necessária uma sistemática de avaliação do desempenho que:

*Técnico de Planejamento e Pesquisa; coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. 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 AFTs e marca o início da implementação efetiva da nova metodologia.

2. O grupo foi composto por sete integrantes, sendo dois indicados pelo Sindicato Nacional do Auditores-Fiscais do Trabalho (SINAFT), 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 que foi submetido à consulta interna e a uma ampla discussão até a sistematização da proposta final.

- 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”; e
- 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 da presente nota técnica é descrever as recentes reformas na gestão da inspeção do trabalho no Brasil, ampliar a reflexão e oferecer subsídios analíticos ao processo de desenvolvimento e aplicação de novas formas de supervisão e monitoramento do seu desempenho.

Este documento discute primeiramente, de forma sucinta, os dois principais modelos de gestão de desempenho em burocracias do setor público: o primeiro baseado numa abordagem “gerencialista”, o qual norteava a avaliação de desempenho na SIT até 2009; e o modelo “experimentalista”, para o qual tende a nova metodologia implementada pela SIT em 2010. Na sequência, esta nota analisa a nova metodologia da SIT e procura esboçar sugestões e propostas preliminares para a reforma e a consolidação de uma sistemática de monitoramento e avaliação de desempenho naquela Secretaria.

2 CONTEXTO: MUDANÇAS NO MODELO DE GESTÃO

A consolidação, em 2010, da nova metodologia³ da inspeção do trabalho anteriormente mencionada aponta na direção de uma transição de um modelo anterior, baseado em uma abordagem gerencialista (ancorada no princípio da otimização), para uma nova forma de gestão do desempenho, a qual incorpora elementos do modelo experimentalista (ancorado no princípio da reflexividade).

O modelo gerencialista, inspirado no movimento da nova gestão pública – *New Public Management* (NPM) –, é marcado pelo foco na obtenção de resultados mensuráveis. Consequentemente, ele é caracterizado por sistemas de avaliação 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 produtividades na realização de um conjunto restrito de objetivos-resultados (princípio da otimização).

A abordagem experimentalista, por sua vez, parte de uma visão diferente de desempenho, com atenção tanto à qualidade dos resultados (produtividade e eficiência) como à qualidade das ações e processos (capacidade). Esta perspectiva difere dos modelos de raiz gerencialista, que, como já vimos, enfatizam a definição de desempenho como a obtenção de resultados e não como a capacidade das organizações e de seus agentes, e dos modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental, que se centram na qualidade dos processos e não nos resultados. Pensar o desempenho nesses moldes requer reflexões mais criativas sobre as 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, num aprendizado contínuo, explorar como variações em processos, em função

3. Portaria nº 546, de 11 de março de 2010, e Instrução Normativa SIT nº 86, de 11 de agosto de 2010.

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.

De acordo com esse modelo de gestão, são necessárias 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, p. 4).

Em geral, as avaliações de experiências que visaram concretizar sistemas baseados no modelo experimentalista têm apontado para três potenciais vantagens em relação à abordagem gerencialista tradicional:

- possibilidade de aferição e monitoramento de resultados que não se apresentam de forma mensurável e por isso frequentemente negligenciados no modelo anterior;
- inserção do monitoramento do desempenho nos contextos substantivos de realização de tarefas e atividades, criando condições para a compreensão mais contextualizada e sistêmica das características de cada situação-problema a ser enfrentada. Em outras palavras, essa mudança de perspectiva permite, por exemplo, que agentes de inspeção pensem menos em como pegar mais e mais infratores para “bater” as metas e se concentrem mais nas causas das violações (por exemplo, nos problemas que impedem o cumprimento das leis e normas trabalhistas pelas empresas) e na busca por possíveis soluções legais, gerenciais e tecnológicas; e
- mudança no relacionamento entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas predeterminadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

3 REFORMAS RECENTES E SUBSÍDIOS PARA GESTÃO DO DESEMPENHO NA SIT

Desde meados de 2008, a inspeção do trabalho no Brasil 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 AFTs. Essa mudança pôs em xeque 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 produção.⁴ Em 2010, iniciou-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 a outros membros do MTE. Diferentemente do modelo anterior, o qual se baseava na aferição de pontuação individual a partir de metas de produção (exemplo: número de inspeções, volume de arrecadação etc.), a nova metodologia está centrada no planejamento e na execução da fiscalização por meio de projetos focados em temas, problemas ou atividades econômicas, pautados pelos seguintes princípios básicos: *i*) valorização da qualidade das ações; *ii*) prevalência do trabalho em equipe; *iii*)

4. Até dezembro de 2002, a Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação (Gefa); de dezembro de 2002 a junho de 2004, a Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária (GDAT); e de junho de 2004 a dezembro de 2009, a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação (Gifa).

atuação baseada na articulação interinstitucional e no diálogo social; e *iv*) divulgação das boas práticas e troca de experiências entre os auditores.

Como anteriormente explicitado, a implementação desta nova metodologia se enquadra num movimento desde um modelo anterior, ancorado numa abordagem gerencialista, no sentido de uma nova forma de gestão do desempenho, a qual incorpora elementos do modelo experimentalista. A seguir, apresentamos as principais características da nova metodologia e algumas sugestões que vão na direção do aprofundamento e da consolidação desse processo no que tange ao planejamento, ao monitoramento, à avaliação e à disseminação de inovações. Essas sugestões se baseiam nos conceitos apresentados anteriormente, assim como em alguns estudos sobre planejamento e avaliação de projetos (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007, 2009; ASCHER; GUIMARÃES, 2004).

3.1 PLANEJAMENTO

A nova metodologia de inspeção da SIT tem como uma de suas principais características a atuação com base em projetos formulados por grupos de AFTs. O planejamento desses projetos deverá ser realizado a cada período de quatro anos, em alinhamento com o Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Os projetos de inspeção são definidos em três instâncias: “projetos fundamentais ou obrigatórios”, os quais atendem a metas estabelecidas no PPA; “projetos nacionais e regionais”, que são definidos pela SIT; e, por fim, “projetos eletivos ou locais”, que são propostos por AFTs nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs), com base em diagnósticos e definição de objetivos.⁵ 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 em vigor anteriormente, a nova metodologia não se orienta para a maximização dos produtos tradicionais (exemplo: número de inspeções), mas sim foca a reflexão sobre como a inspeção deve se organizar para solucionar problemas. Isto é, no contexto de recursos 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? São estas, entre outras, algumas das questões relevantes para a inspeção do trabalho no Brasil.

Uma maneira de fortalecer o planejamento, como uma etapa de lançamento das bases para avaliação (pré-avaliação), é a construção de modelos lógicos de projetos.⁶ Um dos elementos fundamentais no processo de planejamento e proposição de projetos a serem executados é a orientação para formulação de projetos que contenham em si as referências para sua avaliação e cuja avaliação conduza ao aprendizado e ao aprimoramento dos mesmos. Nesse sentido, a indução da construção de modelos lógicos (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007, 2009; WHOLEY; HATRY;

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

6. Ainda do 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 Ipea e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a partir da literatura internacional, inicialmente voltada para organizar o PPA, mas também aplicada em cursos de formação contínua de servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

NEWCOMER, 2004)⁷ 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 ideias 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 (promovendo o cumprimento da lei e a garantia de direitos dos trabalhadores).

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.

3.2 MONITORAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

De acordo com a nova metodologia de planejamento da SIT, a avaliação de cada AFT, que antes dependia de seu desempenho individual, com base em um sistema de pontuação, agora é centrada no cumprimento das metas dos projetos dos 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. 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 em 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 se propõem a estabelecer os indicadores a serem utilizados para avaliar o trabalho realizado. Além destas reuniões, um pressuposto da nova metodologia é que o trabalho em grupo nos projetos envolva 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 pode ser aprofundada e dotada de maior grau de institucionalização por meio de duas medidas (proposições) descritas a seguir.

- 1) Adoção de mecanismos de supervisão e acompanhamento no nível local, por meio de reuniões e discussões. Em cada SRTE e/ou Gerências Regionais poderiam ser

7. 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; GUERESI, 2010).

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. 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 o 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 de uma equipe) que considerem precisar de auxílio técnico, de reflexão coletiva ou simplesmente de pressão (“chamada de atenção”) para que ele se desenvolva. 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).

- 2) Implementação de uma sistemática de sorteio de projetos para avaliação por meio de sistema de revisão por pares (*peer review*) e também por superiores. Acredita-se que tal função poderia ser coordenada e facilitada pelo GMAPP, o qual conduziria a seleção aleatória dos projetos, de modo a compor uma amostra nacional de casos,⁸ designaria as equipes de avaliação para cada projeto (ou tipo de projeto) e estabeleceria as diretrizes e procedimentos gerais para avaliação. 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.

3.3 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. Nesse sentido, a nova metodologia de planejamento da SIT prevê a divulgação dos resultados de todos os projetos pela intranet, na expectativa de identificação de boas práticas e da criação de uma troca de experiências entre as unidades regionais. Esse movimento pode ser fortalecido e aprofundado por meio de algumas medidas – já descritas neste estudo – que decorrem naturalmente das proposições de sistemáticas e dinâmicas de avaliação e revisão de projetos.

Um primeiro mecanismo para a incorporação e disseminação de inovações diz respeito à 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

8. Esse processo de amostragem poderia ser feito de duas formas distintas: *i*) visando a construção de uma amostra representativa do universo de projetos em andamento em um determinado período; ou *ii*) 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.).

um processo de transmissão e difusão quase imediata das inovações em um projeto para outros casos e situações semelhantes.

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. Esses relatos poderiam ser sistematizados a partir do material produzido pela avaliação e monitoramento de projetos, podendo ser divulgados por meio impresso e eletrônico, e cumpririam três papéis fundamentais: *i*) difundir conhecimento sobre práticas de inspeção do trabalho no Brasil; *ii*) estimular o diálogo e a reflexão sobre formas e estratégias de inspeção; e *iii*) consolidar a memória institucional da organização por meio do registro de experiências e sua análise.

Finalmente, é importante registrar o papel do treinamento e da capacitação contínuos como elementos 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 têm 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: o monitoramento e a avaliação do desempenho dos AFTs. Foram tomadas como referência as transformações recentes que vêm ocorrendo no planejamento e gestão da inspeção do trabalho no Brasil, além de sua contextualização em relação a dois modelos influentes de gestão de burocracias do setor público (“gerencialista” *versus* “experimentalista”). Desta forma, procurou-se analisar a nova metodologia da SIT e esboçar sugestões e propostas preliminares para reforma e consolidação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do desempenho.

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, 2004. p. 220-243.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010 (Nota Técnica DISOC, n. 6).
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico**. Brasília: Ipea, 2007.
- _____. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.369).
- SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELEN, E.; DHIAN HO, M. (Org.). **De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.
- WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. **Handbook of practical program evaluation**. Jossey-Bass, 2004.