

# MODELO LÓGICO: UMA PROPOSTA PARA APLICAÇÃO NA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Celso Amorim Araújo<sup>1</sup>

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A proposta de um modelo lógico para a Inspeção do Trabalho; 3 Explicação do problema e referências básicas; 3.1 Árvore de problemas; 3.2 Objetivos; 3.1.1 Passos para construção da árvore de problemas; 3.2.1 Passos para definição dos objetivos; 3.3 Público-alvo; 3.3.1 Passos para identificação e delimitação do público-alvo; 3.4 Descritores; 3.4.1 Passos para definição dos descritores; 4 Estruturação do programa para alcance de resultados; 4.1 Passos para composição do componente Estruturação; 5 Fatores relevantes do contexto; 6 Conclusão; Referências.

## RESUMO

O presente trabalho apresenta proposta de modelo lógico para sistematizar uma maneira de criar, programar, implementar, monitorar e avaliar os programas, projetos e ações da Inspeção do Trabalho de forma a fazer com que os auditores e gestores tenham visão clara de todas as fases de atuação e, com isto, contribuir para que decisões sejam tomadas com base em evidências. Baseia-se no Modelo Lógico desenvolvido pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aqui adaptado à realidade da Inspeção do Trabalho com a agregação de outros elementos: a abordagem da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista, a abordagem da descrição de uma teoria da mudança por cadeia de resultados e referenciais teóricos para conceituação e construção de indicadores. Conclui-se que a agregação de um elemento de aprofundamento da análise como a teoria da mudança e um elemento voltado para as características particulares da Inspeção do Trabalho, como a abordagem da OIT traz, ao Modelo Lógico do Ipea, a necessária flexibilidade e adequação às especificidades da instituição.

**Palavras-Chave:** modelo lógico. teoria da mudança. inspeção do trabalho. planejamento.

---

<sup>1</sup> Auditor-Fiscal do Trabalho; Mestre em Economia do Trabalho para o Desenvolvimento (Universidade de Turim - Science Po – ITC/ILO), Mestre em Economia do Setor Público (UnB - Esaf), Especialista em Análise de Sistemas/Banco de dados (UFSCAR - UESC), Graduado em Engenharia Elétrica (UFBa), Graduado em Ciências Econômicas (UCSal).

## 1 INTRODUÇÃO

Os Auditores-Fiscais do Trabalho, sejam ou não gestores da Inspeção do Trabalho<sup>2</sup>, naturalmente compreendem muito bem a lógica de funcionamento das ações de fiscalização, são conhecedores dos procedimentos, documentos e ferramentas à sua disposição. Entretanto, é razoável supor que nem todos são capazes de expressar essa lógica em um modelo gráfico claro de forma a comunicar tudo aquilo que compreendem<sup>3</sup>. De fato, todos eles conhecem a finalidade legal da instituição, disposta no artigo 1º do Regulamento da Inspeção do Trabalho (BRASIL, 2002), de assegurar a aplicação das disposições legais e, muitas vezes, aplicam a melhor técnica sem, contudo, fazer uma reflexão sobre sua contribuição dentro da lógica ou modelo pensado pela alta direção para o alcance dos objetivos traçados.

A diversidade de competências e procedimentos pode fazer com que até mesmo a alta direção não tenha de forma muito sistematizada os modelos de atuação utilizados pela Inspeção do Trabalho. Adicionalmente, dificuldades de acesso tempestivo aos dados gerados nos próprios procedimentos fiscais podem tornar ainda mais complexa a tentativa de monitoramento, avaliação e representação daquilo que é realizado.

Ciente de que um modelo é sempre uma idealização e simplificação da realidade, o modelo proposto aqui é resultado de um esforço para sistematizar uma maneira de criar, programar, implementar, monitorar e avaliar os programas, projetos e ações da Inspeção do Trabalho de forma a fazer com que os auditores e gestores tenham uma visão clara de todas as fases de atuação e, com isto, contribuir para que decisões sejam tomadas com base em evidências.

A já citada diversidade de competências da Auditoria-Fiscal, a complexidade dos seus processos de atuação, as transformações do mundo do trabalho e a constante redução do quadro efetivo de auditores ao longo dos anos têm trazido enormes desafios na busca pela qualidade das intervenções fiscais. Diante dessa realidade, a adoção de um modelo de análise, avaliação e monitoramento de

---

<sup>2</sup> Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que foi Secretaria até janeiro de 2019, será aqui referida simplesmente como Inspeção do Trabalho.

<sup>3</sup> Análise semelhante foi desenvolvida por MARTINS, et al. (2018) em relação a executivos e gerentes.

programas<sup>4</sup> direcionado ao aumento da efetividade da Inspeção do Trabalho pode trazer avanços importantes. Segundo CASSIOLATO e GUERESI (2010),

a construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção.

O modelo lógico do Ipea tem sido abordado em diversos estudos, documentos e cursos realizados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e contribuído para aperfeiçoar a gestão do governo brasileiro. Esse conhecimento vem se consolidando e, aliado a estudos e metodologias adotados por outras instituições, pode contribuir para a definição de modelos voltados à Inspeção do Trabalho. Já em 2010, Pires (p. 20) propõe a utilização de modelos lógicos “para fortalecimento do planejamento como uma etapa de lançamento das bases para avaliação” da Inspeção do Trabalho.

Nesse sentido, há uma experiência de adoção do modelo lógico do IPEA na sua concepção original aplicada à Inspeção do Trabalho. Concebido em 2014 pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e modelado em conjunto com o IPEA, o Plano Nacional de Combate à Informalidade do Trabalhador Empregado (Plancite)<sup>5</sup> foi implantado em 2015 e trouxe avanços importantes para a gestão do combate à informalidade pela SIT. Entretanto, apesar do modelo ter se adaptado bem ao desenho da política, identificando as causas do problema, adotando medidas objetivas para a solução e delineando a mudança de estratégia de ação, quando se trata do nível mais operacional das ações, não se observou grandes avanços, principalmente no que diz respeito ao alcance de metas. O Relatório N° 201702007, de Avaliação dos Resultados da Gestão, da Controladoria-Geral da União (CGU), que avalia a aplicação do Plancite no nível operacional da unidade regional do Paraná, resume:

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da auditoria, verificou-se que a execução do Projeto Combate à Informalidade até setembro de 2017 não vem alcançando as metas previstas e, nesse

---

<sup>4</sup> O termo programa é aqui utilizado de forma abrangente. O modelo proposto se aplica também de forma mais restrita a projetos e ações.

<sup>5</sup> Ver ARAÚJO, Celso. (2018) e <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/areas-de-atuacao/combate-a-informalidade>



contexto, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, são necessários a organização da força de trabalho, a criação e efetiva utilização de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade para o cumprimento adequado das demandas internas e externas (BRASIL, 2017).

De fato, o modelo adotado não chega ao nível de detalhamento das operações realizadas, até porque há características na atuação da Inspeção do Trabalho que tornam difícil a sua utilização sem algum tipo de adaptação e/ou acréscimo a partir de outros modelos, metodologias ou métodos.

Deve-se, portanto, considerar as especificidades da atuação da Inspeção do Trabalho e buscar adequação à sua realidade. Algumas questões são relevantes. A primeira delas é o fato de a Inspeção do Trabalho se tratar de uma instituição de fiscalização com poder de polícia. Isso traz à tona uma diferença fundamental quando comparada com a maioria das instituições, uma vez que muitas das medidas adotadas nas suas políticas são coercitivas. Ainda, aspectos como os financeiros, comportamentais, penais, de sigilo, entre outros, têm grande importância e precisam ser abordados com olhar próprio.



Outra particularidade importante diz respeito ao público-alvo. Certamente, o principal público-alvo beneficiário das políticas de inspeção do trabalho é o trabalhador, uma vez que o objetivo da Inspeção do Trabalho é garantir a conformidade trabalhista e o direito do trabalho segue o princípio da proteção. Entretanto, essas políticas são, na sua maioria, voltadas para mudança de comportamento do empregador, já que, em última análise, ele é quem decidirá se vai cumprir a legislação trabalhista. Várias questões presentes no mundo do trabalho podem influenciar esse comportamento, o que pode demandar um método próprio de análise. Acrescenta mais complexidade às atividades de inspeção o fato de haver situações em que os empregadores não são facilmente identificáveis ou situações em que eles nem existem de fato. São os casos de trabalho não assalariado, também incluídos nas competências dos auditores.

A estrutura aqui proposta utilizou, então, o Modelo Lógico do IPEA como ponto de partida. Desenvolvido com fundamento no conhecimento e na experiência de seus técnicos, o Modelo Lógico do IPEA utiliza três componentes na sua construção e incorpora alguns métodos de planejamento.

O primeiro componente [explicação] combina aspectos metodológicos do ZOPP<sup>6</sup> (a árvore de problemas), do PES<sup>7</sup> (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas) e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários sugerida pelo Ipea. O segundo e o terceiro componentes [estruturação e fatores de contexto] têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como por exemplo MCLAUGHLIN, J. e JORDAN, G (2004). (CASSIOLATO e GUERESI. 2010, p.7).<sup>8</sup>

Buscou-se, a partir daí, adaptá-lo à realidade da Inspeção do Trabalho com a agregação de outros elementos: a abordagem da OIT para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista; a abordagem da descrição de uma teoria da mudança por cadeia de resultados; e referenciais teóricos para conceituação e construção de indicadores.

A OIT apresenta uma metodologia de organização das ações que propõe uma mudança de foco nos serviços de inspeção do trabalho em relação ao modelo tradicional de fiscalização. No modelo tradicional, o foco recai sobre a supervisão da própria fiscalização enquanto, na metodologia apresentada, o foco passa a recair no monitoramento da conformidade. É certo que a Inspeção do Trabalho do Brasil já vem buscando concentrar esforços na promoção da conformidade. Isso pode ser percebido nos seus documentos relacionados ao planejamento, nos projetos estratégicos de gestão etc.<sup>9</sup>, entretanto, ainda carece de um modelo que permita analisar os vários aspectos dos problemas de conformidade, estabelecer a estratégia de ação e definir os indicadores de monitoramento. O modelo proposto pela OIT traz elementos muito importantes para ajudar a suprir essa carência.<sup>10</sup>

Outro elemento utilizado é a teoria da mudança. Uma teoria da mudança é a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados (GERTLER. et al. 2018). A ideia de incorporar teoria da mudança em um modelo a ser utilizado pela Inspeção do Trabalho vem do fato de ela ser capaz de apresentar de

---

<sup>6</sup> Zielorientierte Projektplanung (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos)

<sup>7</sup> Método de Planejamento Estratégico Situacional

<sup>8</sup> Sobre o Modelo Lógico do Ipea, ver Cassiolato e Guerresi (2010)

<sup>9</sup> Um exemplo de busca pela conformidade é a escolha dos indicadores de responsabilidade da SIT no Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE para o período 2014 a 2015, aprovado pela Portaria nº 300, de 13 de março de 2014. São indicadores focados nas taxas de informalidade e acidentalidade no trabalho.

<sup>10</sup> A OIT propõe seis passos para o planejamento: 1. Análise da inspeção do trabalho; 2. Análise de problemas e público-alvo; 3. Análise de influências; 4. Análise das partes interessadas; 5. Análise das intervenções e 6. Implementação do plano estratégico de conformidade. Ver ILO (2017).



uma forma bastante simples e clara a cadeia de resultados que se pretende gerar no contexto operacional das ações de inspeção. Com ela é possível fazer uma análise aprofundada e, ao mesmo tempo, de fácil compreensão; selecionar as principais perguntas a serem respondidas durante a análise do problema a ser enfrentado; explicar a sequência das atividades e identificar os indicadores necessários ao monitoramento das ações.<sup>11</sup>

O terceiro e último elemento reúne alguns referenciais teóricos sobre a construção de indicadores. A Inspeção do Trabalho produz e armazena uma enorme quantidade de dados sobre seus procedimentos e resultados, entretanto tem deixado a desejar no seu tratamento, transformação em informações úteis e efetiva utilização como subsídio à tomada de decisão. A grande quantidade de dados é sem dúvidas um ótimo ponto de partida para a construção de um sistema de indicadores que possa suprir essa carência, porém é também um estímulo à tentação de se produzir um excesso de números que mais atrapalhem do que direcionem para a melhor decisão. É desejável e importante dispor de um método cuidadoso de escolha das informações que serão utilizadas. Em outras palavras, pode-se até afirmar que quanto mais dados melhor, mas não se pode afirmar que quanto mais indicadores melhor para o acompanhamento das ações. É importante buscar os indicadores corretos e na quantidade certa. Nesse sentido, a incorporação de referenciais teóricos e metodológicos é essencial para viabilizar a criação, classificação, seleção e uso de indicadores no monitoramento das ações e programas.

É importante deixar claro que não se trata de um modelo totalmente novo. Em verdade, o que há de novidade na proposta é a combinação de vários elementos disponíveis no campo de conhecimento das ferramentas de gestão pública para obter um modelo adequado às necessidades da Inspeção do Trabalho.

As principais fontes desse conhecimento para a composição do modelo aqui proposto foram os documentos sobre modelo lógico, avaliação de impacto e indicadores do Ministério do Planejamento, os cursos oferecidos pelo *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL) e Enap, as orientações da OIT para o

---

<sup>11</sup> Sobre a essa abordagem da teoria da mudança, ver Gertler. et al (2015) e o curso Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>

planejamento estratégico das inspeções do trabalho voltado à conformidade e o manual de construção de indicadores compostos da OCDE.<sup>12</sup>

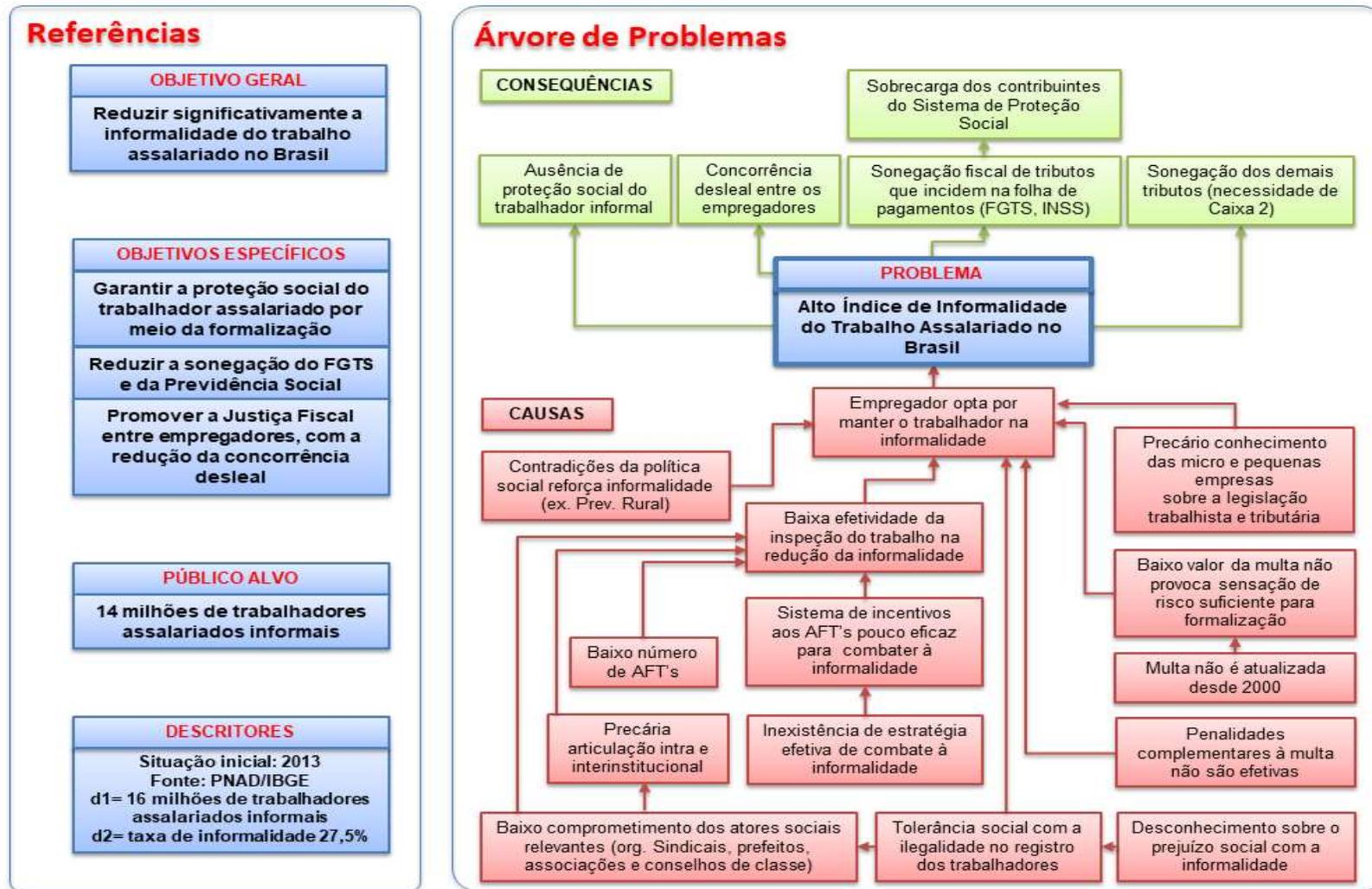
## **2 A PROPOSTA DE UM MODELO LÓGICO PARA A INSPEÇÃO DO TRABALHO**

O modelo lógico proposto para a Inspeção do Trabalho será aqui tratado em duas abordagens. A primeira, aplica-se ao nível mais alto da gestão, sendo adequada para modelagem das políticas de inspeção do trabalho por área de atuação, seja essa área delimitada por um setor econômico ou por um tema que norteiam as atividades ou projetos estratégicos definidos nas diretrizes do planejamento da SIT. Neste caso, é aplicado exatamente o modelo lógico do Ipea, com todos os seus componentes, na forma original. Como exemplo, tem-se o modelo lógico do Plancite, tratado nas Figuras 1 a 4.

---

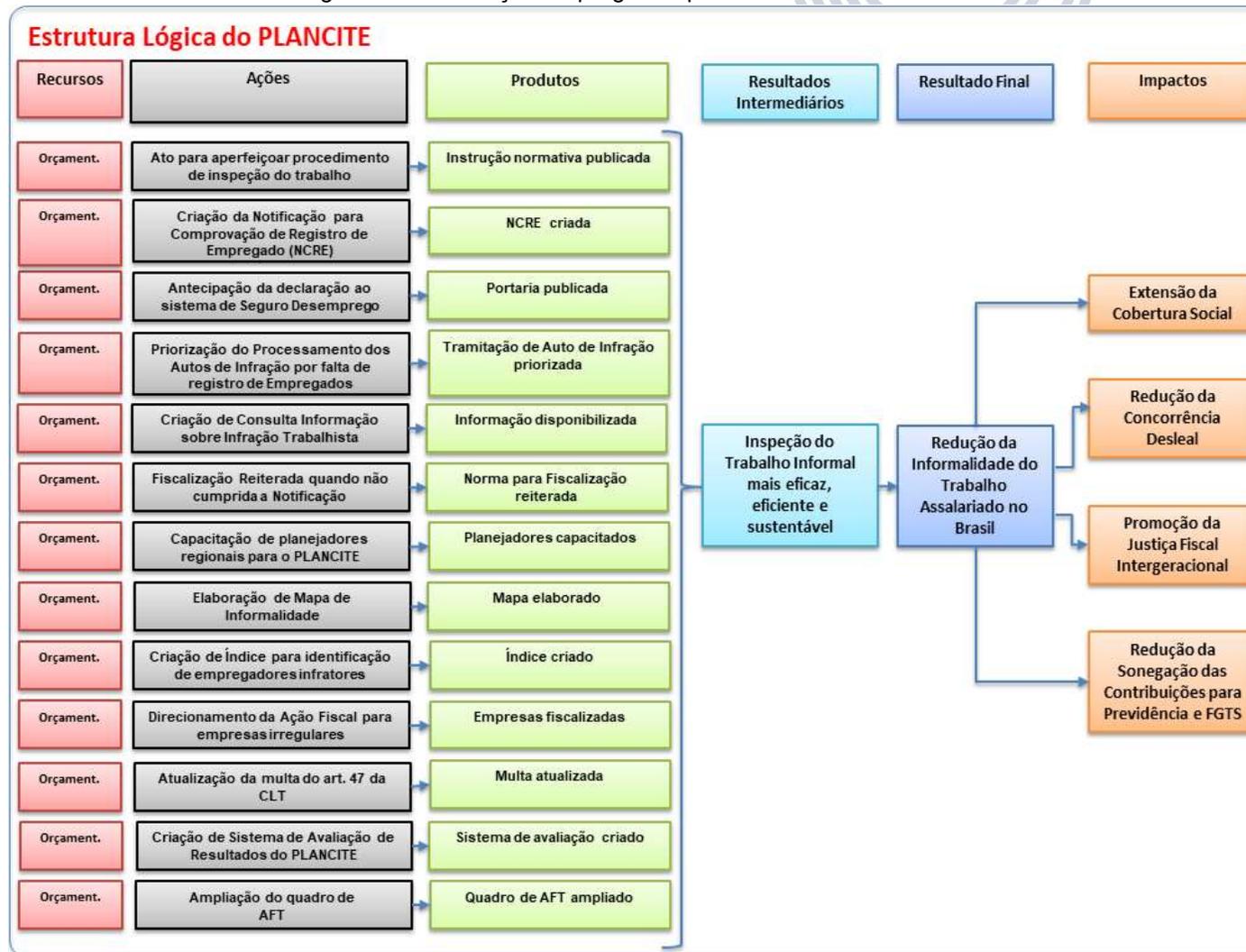
<sup>12</sup> Ver OCDE (2018).

Figura 1: Explicação do problema e referências básicas



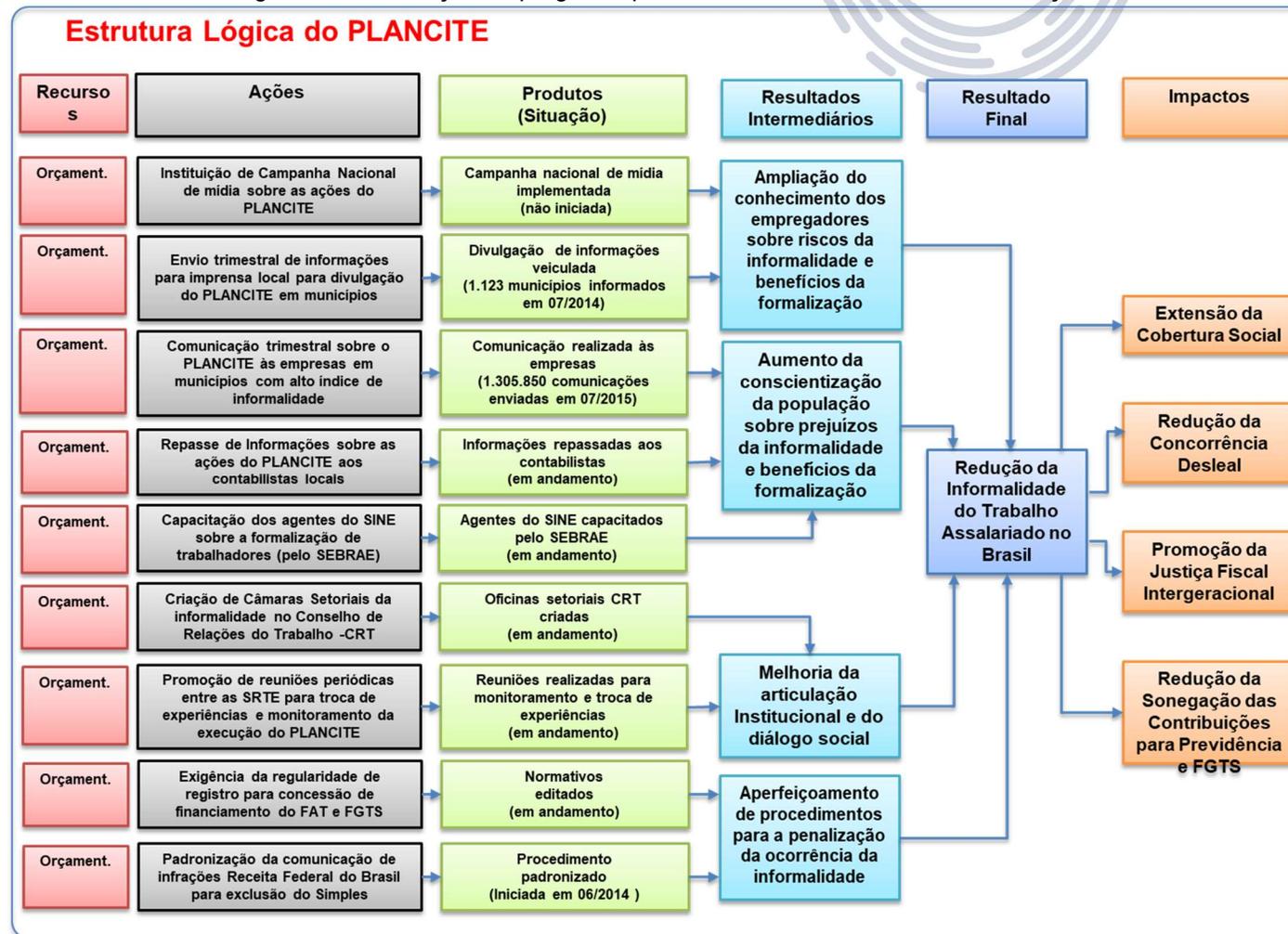
Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 2: Estruturação do programa para alcance de resultados



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 3: Estruturação do programa para alcance de resultados - Continuação



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Figura 4: Fatores relevantes do contexto



Fonte: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.



A segunda abordagem se aplica ao nível operacional, sendo mais adequada para modelagem das intervenções setoriais ou regionais planejadas e executadas em cada atividade ou projeto. Esta abordagem utiliza a estrutura do Modelo Lógico do Ipea com a agregação dos demais elementos citados. Estes elementos, em verdade, também podem ser utilizados para aprofundar a análise das atividades dispostas na primeira abordagem. Assim eles podem, por exemplo, ser muito úteis para a criação de indicadores para acompanhamento destas atividades.

É justamente esse o caso que será aqui utilizado como exemplo para ilustrar a etapa de estruturação do modelo. Parte-se dos problemas levantados no Modelo Lógico do Plancite, que foi elaborado com a primeira abordagem, e detalham-se as etapas do que se propõe como segunda abordagem que traz os elementos adicionados. Ao final de cada tópico, apresenta-se também a enumeração dos passos a serem seguidos para a construção do modelo proposto.

### **3 EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA E REFERÊNCIAS BÁSICAS**



Como no Modelo Lógico do Ipea, o componente da Explicação do modelo proposto é subdividido em árvore de problemas, objetivos, público-alvo e descritores.

#### **3.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS**

Para iniciar a análise, é necessário identificar o problema central que se pretende resolver ou mitigar; pensar nas principais consequências, que são problemas gerados pelo problema central, e nas causas, que são também problemas, mas que estão na origem do problema central. Utiliza-se, então, a árvore de problemas, uma ferramenta que possibilita de forma simples, prática e visual a análise dos problemas enfrentados e suas relações de causa e efeito.

O problema central deve ter um enunciado suficientemente claro para comunicar e não gerar dúvidas sobre o que se quer resolver, pois toda a intervenção a ser realizada para a solução será pensada em torno dele.

Uma vez definido o problema central, é o momento de fazer uma reflexão mais profunda sobre a questão trabalhista foco da intervenção. O recomendado é que esse



esforço seja feito por um grupo de auditores que possa trazer conhecimento e experiências na área de atuação em que está inserido o problema. Na discussão sobre os problemas-causa, é necessário identificar quais deles mais influenciam o problema central, e classificá-los como as causas críticas.

É importante considerar que os problemas trabalhistas no Brasil não são novos e são resultados de muitos fatores, às vezes de questões estruturais complexas. A Inspeção do Trabalho tem papel fundamental na busca da conformidade, mas a experiência mostra que apenas ações de fiscalização de forma isolada não são suficientes para resolvê-los. Assim a análise desses problemas deve sempre considerar que a integração de ações com outros órgãos ou instituições pode ser necessária.

Os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas. Uma ação na área de educação pode ter resultados diretos e indiretos na área de saúde, por exemplo. Da mesma forma, uma política formulada no âmbito federal pode ter diferentes formas de articulação, implantação e de efetividade de resultados, caso estejam ou não envolvidas instituições e atores estaduais e/ou municipais. (BRASIL, 2018).



### **3.1.1 Passos para construção da árvore de problemas**

1. Identificar o problema central que se pretende resolver ou mitigar.
2. Identificar as principais consequências, que são problemas gerados pelo problema central.
3. Identificar as causas, que são também problemas, mas aqueles que estão na origem do problema central.
4. Selecionar os problemas-causa críticos nos quais se deseja intervir.
5. Criar identificador para cada problema-causa crítico, para facilitar a relação com as possíveis atividades, pois cada problema-causa pode dar origem a uma ou mais ações do componente Estruturação.

## 3.2 OBJETIVOS

Os objetivos são as mudanças desejadas nos problemas em discussão. No caso particular da Inspeção do Trabalho, o objetivo central está direcionado para assegurar a conformidade trabalhista de um determinado segmento do mundo do trabalho. Na maioria das vezes o problema não poderá ser totalmente resolvido, assim, a declaração do objetivo deve refletir a parcela do problema que se quer resolver. Quanto mais operacional for a intervenção, mais precisa deve ser essa declaração, que deve levar em consideração o tamanho do problema e da capacidade de intervenção. Erradicar o trabalho infantil, por exemplo, pode ser um objetivo central de uma política institucional de longo prazo, porém jamais de uma operação de combate ao trabalho infantil.

O objetivo central da operação deverá ser mais específico e definido, de maneira a direcionar corretamente as ações. Então, importa analisar certas características do problema que permitirão avaliá-lo na proporção que se deseja resolver. Essas características delimitam os objetivos, permitem avaliar os potenciais e limitações dos instrumentos utilizados pela Inspeção do Trabalho e pensar sobre possíveis inovações nas abordagens a serem adotadas, além de ajudar a aperfeiçoar o processo de identificação das possíveis causas e consequências dos problemas que se deseja resolver ou mitigar. Pode-se estar diante de causas financeiras, sociais, culturais, regionais, entre outras, que fiquem evidentes durante esse esforço.

A análise do problema para sua delimitação é realizada na forma utilizada pela OIT em sua abordagem para o planejamento estratégico dos serviços de inspeção do trabalho visando a conformidade trabalhista.

É possível que a delimitação do problema tenha que ser feita mais de uma vez, por exemplo, quando certa estratégia de ação é pensada nacionalmente e repassada para as unidades regionais. Ao se deparar com a atribuição o gestor regional poderá analisá-la de acordo com as características e limitações locais.

Os objetivos específicos são definidos como as mudanças nas situações problemas que estão em torno do problema central, sejam causas ou consequências. Em verdade, como será visto mais adiante, as mudanças desejadas nos problemas-causa são também resultados intermediários.

### 3.2.1 Passos para definição dos objetivos

1. Definir o objetivo geral como a mudança que se deseja alcançar no problema central.
2. Definir os objetivos específicos como as mudanças que se desejam alcançar nas causas e consequências do problema.
3. Delimitar objetivos<sup>1</sup>:
  - a. Delimitar regiões, setores prioritários e portes das empresas que serão foco da operação.
  - b. Entender o modelo de negócio, descobrir detalhe da lógica do funcionamento da empresa, como a empresa ganha dinheiro (OSTERWALDER, 2004; Apud MARTINS, MOTA E MARINI, FGV p.3). Essa informação pode ser relevante quando a motivação para a inconformidade é financeira.
  - c. Analisar a posição da empresa na cadeia de fornecimento (produtora, atacadista, varejista etc.). Verificar sua postura em relação à devida diligência para uma Conduta Empresarial Responsável (CER)<sup>2</sup>.

### 3.3 PÚBLICO-ALVO

Para definir o público-alvo, é necessário identificar a população potencial, que é aquela afetada pelo problema diagnosticado. Nem sempre o público potencial é igual ao público-alvo. Se a intervenção não é direcionada para um segmento específico de trabalhadores, o público-alvo será igual à população potencial (BRASIL, 2018). Entretanto, sendo a intervenção da Inspeção do Trabalho focada em determinado segmento, será considerada elegível a parcela da população potencial desse segmento que está sem o direito trabalhista e, entre estes trabalhadores, o público-alvo será o segmento selecionado para receber o efeito ou o benefício resultado da intervenção.

No caso das políticas de inspeção do trabalho o público-alvo é sempre definido diretamente pelos gestores da intervenção, uma vez que a população potencial não

---

<sup>1</sup> Baseado em ILO, 2017.

<sup>2</sup> Ver OCDE, 2018.

se candidata para receber o benefício. Os gestores precisam, então, estabelecer os critérios que serão utilizados na seleção do público-alvo.

Como já mencionado, na maioria das vezes a Inspeção do Trabalho tem como foco a intervenção nos empregadores para gerar resultado para os trabalhadores. Para estes o objetivo da Inspeção é assegurar o direito, enquanto para aqueles a função da inspeção é assegurar o cumprimento da obrigação. Em última análise, a intervenção direcionada a produzir mudança no comportamento do empregador é elemento utilizado para alcançar o benefício para o empregado. Assim, os critérios de seleção estão na maioria das vezes relacionados com características dos empregadores ou da relação de emprego. Por exemplo, quantifica-se o público-alvo pela totalização da quantidade de trabalhadores em cada empregador e analisam-se as condições de trabalho a eles oferecidas em função do comportamento desse mesmo empregador. É também com base no comportamento do empregador que se pode analisar detalhes da conformidade, como violações que motivam o projeto e violações derivadas, por exemplo, a sonegação do FGTS como consequência da falta de registro dos empregados. Essas e outras informações são relevantes quando se deseja delimitar o âmbito da intervenção.

Sempre que possível, é importante se valer de indicadores técnicos e políticos para essa delimitação (BRASIL, 2018).

Caso não haja recursos suficientes para atender todas as demandas ou alcançar toda população elegível, é importante definir os critérios objetivos de priorização e a consequente população priorizada. Nesse sentido, vale também considerar a possibilidade de uma segunda delimitação de acordo com as características avaliadas pelo gestor local.

### **3.3.1 Passos para identificação e delimitação do público-alvo**

1. Identificar e quantificar ou estimar o público-alvo.
2. Analisar a distribuição geográfica.
3. Identificar as características do público-alvo (empregadores e trabalhadores)<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Baseado em ILO, 2017.

- 
- a. Estudar as condições de trabalho.
  - b. Levantar detalhes sobre a conformidade – principais violações que motivaram o projeto e quais outros direitos são violados.
  - c. Definir procedimentos a serem adotados em caso de encontrar violações que embora não sendo objeto da intervenção mereçam a adoção de providências, como riscos à saúde e segurança do trabalhador, trabalho infantil, informalidade<sup>4</sup> e fraudes, analisando se a situação será tratada pela mesma equipe ou encaminhada para equipes especializadas.
  - d. Analisar indicadores técnicos e políticos, por exemplo:
    - i. Vulnerabilidade dos empregados a situações como trabalho análogo ao de escravo, trabalho infantil, acidente de trabalho, informalidade.
    - ii. Facilidade de acesso da fiscalização a partir da localização da ação e disponibilidades de recursos como diárias, passagens ou veículos.
    - iii. Segurança dos auditores para definição de equipes e necessidade de apoio policial.



### 3.4 DESCRITORES

Os descritores “cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe” (CASSIOLATO E GUERESI, 2010, p. 9). São descrições de fatos verificáveis, preferencialmente com dados numéricos precisos, que evidenciam o problema no momento inicial da intervenção. Deve-se, portanto, buscar os dados com a maior proximidade possível do momento inicial para que sirvam de linha de base para comparações futuras. É importante que sejam apresentados com a referência temporal e a fonte da informação.

O Plancite diagnosticou uma situação inicial com 16 milhões de trabalhadores assalariados informais e uma taxa de informalidade de 27,5% em 2013 segundo dados da PNAD/IBGE. Em um modelo para intervenção operacional o dado deve ser delimitado ao campo da intervenção, setor econômico, região, porte da empresa,

---

<sup>4</sup> Embora o Plancite seja utilizado como exemplo, o passo-a-passo é aqui colocado de forma genérica, podendo ser adotado em qualquer projeto. Assim como as outras irregularidades citadas, a informalidade foi incluída em função da sua relevância para a Inspeção do Trabalho.

classe de trabalhadores etc. É desejável utilizar dados que evidenciem o comportamento que se deseja modificar nos empregadores. Uma fonte desses dados pode ser o histórico das fiscalizações coletado nos Relatórios de Inspeção.

### **3.4.1 Passos para definição dos descritores**

1. Definir indicadores que evidenciam o problema central e valores como referência.
2. Utilizar dados de conformidade dos empregadores alvo das ações que evidenciem o comportamento após fiscalização<sup>5</sup>
  - a. Taxa de persistência da Infração – percentual de empresas que mantêm irregularidade mesmo depois de fiscalizadas.
  - b. Taxa de retrocesso à infração – percentual de empresas que retrocede à infração depois de regularizada. Essa taxa, vista sob outro ângulo, seria a Taxa de sustentabilidade da ação – percentual de empresas que se mantêm regular depois de fiscalizada e regularizada.

## **4 ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA PARA ALCANCE DE RESULTADOS**

A estruturação do programa para o alcance de resultados deriva dos problemas-causa do problema central. Cada problema-causa pode dar origem a uma ou mais ações ou atividades que precisam ser mapeadas e apresentadas em uma cadeia causal específica.

Uma análise sistemática a partir de cada problema-causa pode antecipar questões importantes para o sucesso do programa. Para isso, propõe-se aqui, como método a ser utilizado na Inspeção do Trabalho, o aprofundamento da análise da cadeia causal das atividades pensadas para solução dos problemas-causa com a utilização de uma abordagem específica da teoria da mudança, como descrito a seguir.

A teoria da mudança é o fundamento para a criação do modelo lógico. Ela é a teoria fundamental que sustenta o programa (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

---

<sup>5</sup> Ibidem.



É certo que o modelo lógico, na abordagem do Ipea, explicita de forma visual e clara a teoria da mudança do programa de forma geral, entretanto uma teoria da mudança pode também ser utilizada para facilitar a análise dos problemas específicos que dão origem ao problema central. É possível utilizá-la para explicitar o processo de solução de cada problema-causa relacionado a uma ação. Ela ajuda a identificar as perguntas que são geralmente relacionadas às premissas ou aos elementos implícitos no problema a ser explicitado; ajuda a definir quais dados coletar e que variáveis medir; e explicita os passos intermediários para se chegar aos resultados ou impacto do programa (ENAP, 2021).

Em uma abordagem mais operacional, a teoria da mudança pode também ser utilizada diretamente para análise do problema trabalhista e construção da cadeia causal de um conjunto de ações fiscais que pretendem resolvê-lo ou mitigá-lo.

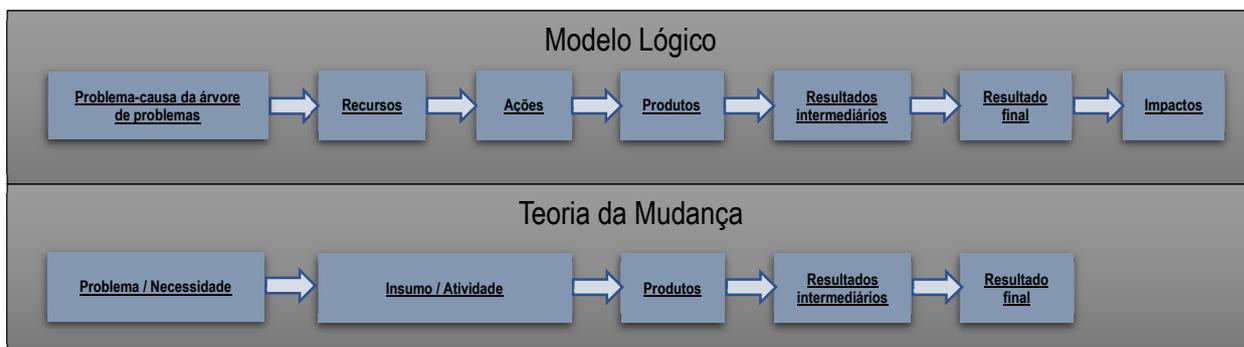
É importante ressaltar que a teoria da mudança pode ter formatos variados a depender da organização que a utiliza. O conceito utilizado aqui é o da abordagem adotada no curso “Avaliação de impacto de programas e políticas sociais”, realizado pela Enap. Nessa abordagem, a teoria da mudança possui cinco componentes:

1. Problema ou necessidade que o programa social quer atacar.
2. Insumos e atividades definidas para tentar minimizar ou eliminar o problema.
3. Produtos que são os resultados imediatos das atividades ou dos insumos.
4. Resultados intermediários ou de mais curto prazo por meio dos quais se podem ver mudanças nos beneficiários do programa.
5. Resultados finais ou de longo prazo que o programa pretende atingir.

Naturalmente, há muita semelhança na diagramação dessa abordagem com os elementos do modelo lógico do Ipea, principalmente quando se analisa cada problema-causa (elemento da Explicação) vinculado a uma ou mais ações propostas para a sua solução (elemento da Estruturação). O diagrama do modelo lógico do Ipea acrescenta uma caixa específica para os impactos com o propósito de evidenciar os benefícios sociais que o programa pode causar, são impactos que vão além do resultado final. Trata-se da cadeia de benefícios que o programa pode causar de forma indireta. Na verdade, a partir dos resultados intermediários, já pode ser necessário utilizar algum método de avaliação de impacto para medir os efeitos do programa. Então, a partir dos resultados intermediários já se está tratando dos impactos. Tanto

é assim que essa abordagem da teoria da mudança, no seu diagrama<sup>6</sup>, trata apenas do impacto relativo aos resultados intermediários e finais sem, entretanto, utilizar uma caixa específica para isso (Figura 5).

Figura 5: Diagramas: Modelo Lógico x Teoria da Mudança



Fonte: Elaboração própria

A proposta, então, é utilizar essa abordagem na análise do caminho com início em cada problema-causa até o alcance do resultado esperado.

#### 4.1 Passos para composição do componente Estruturação

1. Utilizar a teoria da mudança por cadeia de resultados com os seus cinco componentes:
  - a. Definir o propósito das ações.
    - i. Identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações.
  - b. Completar a cadeia causal da teoria da mudança
    - i. Selecionar o problema que se quer resolver.
    - ii. Identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações.
    - iii. Identificar a melhor estratégia para conseguir o resultado desejado:
      1. Do fim para o início:
        - a. Identificar os resultados intermediários.

<sup>6</sup> O diagrama apresenta as etapas tal qual apresentado na abordagem adotada no curso “Avaliação de impacto de programas e políticas sociais”, realizado pelo The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) e Enap.

- 
- b. Identificar os produtos da ação.
  - c. Identificar as atividades.
  - d. Identificar os insumos.
2. Do início para o fim:
- a. Identificar os insumos.
  - b. Identificar as atividades.
  - c. Identificar os produtos da ação.
  - d. Identificar os resultados intermediários.
- c. Identificar premissas e riscos de cada ação.
- d. Resumir a hipótese causal de cada ação.
- e. Definir indicadores (definir, avaliar e selecionar os indicadores).
2. Completar os componentes do modelo lógico



Tomando como exemplo o problema existente na árvore de problema do modelo lógico do Plancite em que as "penalidades complementares à multa não são efetivas" para reduzir a informalidade, o uso da teoria da mudança para se chegar a uma solução iniciaria com a definição do propósito da mudança macro que nós queremos realizar por meio das ações que serão pensadas. Pode ser pensado como a razão de ser das ações. Deve ser formulado de forma geral pensando no objetivo final. Pode ser pensado como um sonho que se quer alcançar. Não há a necessidade de medir o propósito. O propósito então seria: reduzir a informalidade pelo aumento da efetividade das penalidades complementares à multa por falta de registro.

Para completar a cadeia causal deve-se declarar o problema específico ou o problema-causa que está na raiz da árvore de problemas da etapa de explicação do modelo lógico. O problema da baixa efetividade das penalidades complementares à multa por falta de registro de empregados se traduz na baixa efetividade na formalização de empregados durante a ação fiscal e como consequência dela. Então seria este o problema a resolver: baixa formalização de empregados pela baixa efetividade das penalidades complementares.

A partir do problema-causa selecionado, parte-se para identificar o resultado final que se deseja alcançar com as ações que serão pensadas. "Os problemas e necessidades e os resultados finais são como espelho. Se a gente identifica no problema, a falta de alguma coisa a carência de alguma coisa, o resultado final vai ser

justamente como suprir essa falta, como suprir essa carência”. (ARAÚJO, Carolina. 2021b). Muitas vezes é necessário implementar mais de uma ação para alcançar determinado resultado final. Então, um resultado final poderá ser comum a várias ações. No caso específico seria: aumento na formalização de empregados pelo aumento da efetividade das penalidades complementares.

Geralmente, na criação de um programa é mais adequada a estratégia do fim para o início. Neste caso, como ainda não foram definidas as atividades, pode-se permitir um pensamento mais livre para as pessoas que estão buscando identificar as melhores atividades para a solução do problema. Parte-se então do resultado final para pensar nos resultados intermediários, quais produtos devem ser entregues, as ações ou atividades, e, por último, os insumos necessários para implementar a ação que contribuirá para a solução do problema-causa.

Diferentemente, se a teoria da mudança está sendo utilizada para fazer uma análise crítica da lógica por trás de um programa que já está sendo implementado, é mais adequado adotar o método do início para o fim (ARAÚJO, Carolina. 2021b). Parte-se então das ações e insumos, depois para os produtos, resultados intermediários, para se chegar ao resultado final que já foi definido.

A ideia do exemplo é ilustrar como seria a criação da solução de um problema, então, pressupõe-se que ainda não existe Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) e se deseja criar. Então, pensando na criação, seria completada a cadeia causal partindo do resultado final em direção ao problema.

Os resultados intermediários podem ser pensados como mudanças no comportamento dos atingidos pela ação. Geralmente, são “mudanças em atitudes, conhecimentos, capacidades ou comportamentos dos beneficiários do programa” ou daqueles que podem influenciar de forma positiva o alcance do resultado final. (ARAÚJO, Carolina. 2021b). No caso particular das ações de fiscalização, almejava-se alterar o comportamento do empregador infrator.

Ou seja, desejava-se que os empregadores passassem a formalizar seus empregados em função de receber uma notificação que alertasse sobre a possibilidade de sofrer penalidades complementares, no caso em questão, a multa adicional por insistir em manter os trabalhadores na informalidade e a exclusão do Simples Nacional por omitir da folha de pagamento da empresa ou de documento de

informações previsto pela legislação previdenciária, trabalhista ou tributária, segurado empregado. Os resultados intermediários seriam: empregadores passam a formalizar seus empregados em função do alerta sobre a possibilidade da multa adicional e empregadores passam a formalizar seus empregados em função do alerta sobre a possibilidade de exclusão do Simples Nacional.

Os produtos são resultados diretos e mecânicos das atividades ou ações para resolver o problema. Às vezes eles são uma reformulação das atividades com foco nos beneficiários. Pode ser como resultado de uma campanha de informação, de uma capacitação, de uma nova legislação, de utilização de novas ferramentas etc. No caso particular, para a aplicação de penalidades complementares alguns produtos seriam necessários. Em primeiro lugar, uma portaria ministerial expedindo instruções ao empregador para envio antecipado das informações de admissão dos empregados ao Ministério do Trabalho em caso de ser flagrado omitindo essas informações. Em segundo lugar, uma instrução normativa disciplinando o procedimento dos auditores durante as ações fiscais para notificar e advertir os empregadores sobre as consequências de não atender as instruções ministeriais. Além disso, seria necessário o desenvolvimento de sistema informatizado para emitir a referida notificação. Os produtos seriam: instrução normativa da SIT sobre procedimentos de fiscalização, portaria ministerial sobre procedimentos adotados pelo do empregador e notificação implementada no Sistema Auditor.<sup>7</sup>

Após a definição dos produtos, devem-se definir as atividades ou ações. Em verdade, o produto está tão ligado à ação que ao ser definido, imediatamente surge a ação. “Uma diferença importante entre as atividades e os produtos é que enquanto os produtos são vistos do ponto de vista dos beneficiários, as atividades são vistas do ponto de vista dos implementadores do programa” (ARAÚJO, Carolina. 2021b). No exemplo abordado: elaboração de norma SIT de procedimentos de fiscalização, elaboração de norma ministerial sobre procedimentos adotados pelo empregador e implementação da NCRE no Sistema Auditor.

Por fim, definem-se os insumos. Neste ponto, propõe-se a utilização da Abordagem da OIT para o Planejamento Estratégico dos Serviços de Inspeção do

---

<sup>7</sup> Sistema informatizado de emissão de documentos fiscais trabalhistas pelo Auditor-Fiscal do Trabalho.



Trabalho visando à Conformidade Trabalhista<sup>8</sup>, na qual se analisa o mandato, recursos e dados de aplicação e conformidade.

A análise do mandato se refere ao mandato formal e informal dos auditores, da SIT e do Ministério do Trabalho e Previdência enquanto órgão regulador.

Compõem o mandato formal as prerrogativas e deveres, competências e vedações presentes em leis e normativos tais como decretos, portarias, instruções normativas e orientações técnicas superiores.

É importante destacar que não é uma tarefa simples conhecer com detalhes todo o mandato formal da Inspeção do Trabalho. Uma das características da atividade de inspeção do trabalho no Brasil é a variedade de competências e atribuições. Bryson afirma que, “normalmente, poucos membros de qualquer organização já leram, por exemplo, a legislação, políticas, portarias, estatutos, artigos e contratos relevantes que descrevem os mandatos formais da organização.” (BRYSON, 1995). Essa afirmação parece ser muito adequada à realidade da Auditoria-Fiscal do Trabalho. De fato, a legislação trabalhista brasileira traz para o Auditor-Fiscal do Trabalho um amplo leque de competências, cada uma delas com suas características específicas que dão origem a procedimentos bem diversos. Apenas para ilustrar a afirmação, o conhecimento exigido para o levantamento de débitos do FGTS, por exemplo, é completamente diferente do conhecimento necessário para o combate ao trabalho escravo, que, por sua vez, é muito diferente do conhecimento exigido para a análise de acidentes de trabalho e assim por diante.

Quando se propõe uma intervenção de inspeção planejada, é necessário buscar auditores com conhecimento atualizado sobre a legislação do tema abordado. Muitas vezes será necessário esforço para atualização com capacitações, reuniões, leituras etc. Outras vezes, pode ser necessário suprir uma ausência legislativa que esteja inviabilizando o procedimento fiscal, como uma norma regulamentadora, portaria ou instrução normativa. O processo pode não ser simples, porém precisa ser identificado e avaliado como uma das atividades do projeto.

Por sua vez, o mandato informal também tem sua importância. Segundo o documento ILO (2017),

---

<sup>8</sup> Ver ILO, 2017.



...o mandato informal inclui todas as expectativas decorrentes de planos de trabalho internos, metas e indicadores de desempenho, bem como expectativas políticas impulsionadas por programas do governo público e demandas políticas de *stakeholders*. A análise do mandato informal é essencial para entender o que sustenta a relevância da inspeção do trabalho, sua adequada alocação de recursos e sua boa percepção pelos interessados. (ILO, 2017, tradução nossa).

Podem ser acrescentados ao conjunto do mandato informal todos aqueles conhecimentos e experiências que colaboram para o melhor funcionamento da instituição. Entram aqui as experiências dos auditores antes e depois de ingressarem no cargo. Um auditor que antes de ingressar no cargo tenha trabalhado, por exemplo, em plataformas de petróleo pode contribuir muito na elaboração de procedimentos de fiscalização e normatização sobre saúde e segurança desses locais de trabalho. Ele certamente conhecerá detalhes do ambiente e dos processos de trabalho, geralmente de muito difícil acesso a auditores que nunca viveram a experiência. Nesse universo do mandato informal, entram também poderes decorrentes de habilidades e conhecimento técnico, político, de gestão etc., não necessariamente adquiridos em decorrência do cargo e que possam contribuir para a melhor especificação e implementação do projeto.



Também nesse caso, às vezes são necessárias capacitações ou reciclagem dos auditores envolvidos no projeto. Tomando como exemplo algo bem específico, em um projeto de fiscalização de máquinas que causam acidentes de trabalho, não se pode imaginar que todos os auditores conheçam todas as máquinas, ainda que de um setor econômico específico. A busca de compartilhamento de experiências, treinamentos etc. pode ser relevante para o alcance dos resultados.

Na análise do item recursos, além da força de trabalho necessária para o desempenho das tarefas, é importante abordar os recursos materiais, financeiros e tecnológicos. Do ponto de vista financeiro, nesta fase de análise, não é preciso relacionar recursos como salários dos auditores ou outros que fazem parte da própria estrutura da Inspeção do Trabalho e que não vão mudar pelo fato de ser ou não implementada a ação. Financeiramente, é importante incluir os itens que não estão previamente previstos na manutenção regular da estrutura ou podem variar com a implementação da ação. Assim, são incluídos, por exemplo, diárias e passagens,

combustível para veículos etc. São incluídos também computadores, *softwares* e outros componentes necessários à ação.

Neste momento é essencial ter uma visão realista dos recursos disponíveis para o projeto. Ter consciência do déficit de recursos é importante, porém não pode ser motivo de desânimo, pelo contrário, deve servir como estímulo para superá-lo a partir da criatividade e inovação.

O exemplo mais evidente é o déficit de auditores. Ao longo dos últimos 15 anos a Inspeção do Trabalho no Brasil sofreu significativa redução no seu quadro. O fato não deve causar acomodação em função dessa perda, deve motivar a superação do déficit por outros meios. O esforço para realização de concursos e recomposição do quadro de auditores deve ser contínuo, porém a utilização da criatividade e inovação para a solução dos problemas enfrentados deve ocorrer de forma paralela.

Nesse particular, o uso dos recursos tecnológicos pode colaborar bastante. É importante avaliar o que se dispõe para o projeto e o que pode ser desenvolvido, mas é igualmente importante não pensar que só o desenvolvimento do sistema ideal vai permitir a implementação do projeto. Desenvolvimento ou alteração de sistemas pode não ser viável em função do custo ou do tempo hábil para sua utilização.<sup>9</sup> No exemplo do Plancite, necessita-se da implementação da Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) no sistema Auditor.

Além do mandato e dos recursos, a abordagem da OIT trata dos dados relativos ao controle de aplicação e conformidade. São as informações quantitativas e qualitativas de fontes internas à Inspeção do Trabalho e externas, de outros órgãos governamentais ou não, entidades de trabalhadores e empregadores, sociedade civil, meios de comunicação e mundo acadêmico (ILO, 2017).

Os sistemas internos da Inspeção do trabalho como o Sfitweb<sup>10</sup>, o Auditor e o Processo Eletrônico<sup>11</sup>, são fontes ricas de informações sobre a aplicação das disposições legais sobre e conformidade das empresas, deles podem-se extrair dados sobre situação das empresas antes e depois da realização de fiscalizações e com isso

---

<sup>9</sup> Na época da concepção do Plancite, necessitava-se de um sistema de indicadores que não pôde ser desenvolvido. Passou-se, então, a extrair e calcular os indicadores manualmente.

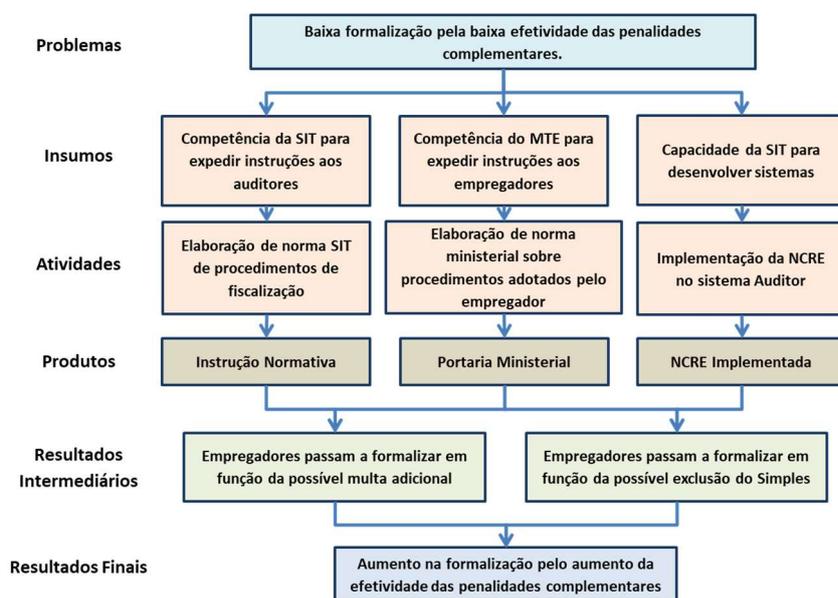
<sup>10</sup> O Sfitweb é o sistema que armazena as informações do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

<sup>11</sup> O Processo Eletrônico é o sistema que armazena e controla a tramitação dos processos administrativos de autos de infração e notificações de débitos do FGTS.

calcular índices e taxas, fazer análises setoriais e regionais etc. Entretanto, há uma clara limitação em relação ao universo abrangido no caso da conformidade. Esses dados se referem apenas às empresas já fiscalizadas. Sabe-se que embora sejam realizadas cerca de 200 mil ações fiscais por ano, não se alcança a totalidade das empresas brasileiras em atividade. Assim, é de fundamental importância para avaliação da conformidade que sejam utilizadas também informações externas. Fontes como a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), os benefícios previdenciários, o eSocial, as pesquisas amostrais, entre outros, são essenciais para a delimitação do problema e para a avaliação do impacto causado pelo programa.

Retornando ao exemplo da baixa formalização de empregados pela baixa efetividade das penalidades complementares e completando a cadeia causal, seriam necessários os seguintes insumos para realizar as atividades: competência da SIT para expedir instruções aos auditores, competência do MTE para expedir instruções aos empregadores e capacidade da SIT para desenvolver sistemas (ver Figura 6).

Figura 6: Cadeia causal da teoria da mudança



Fonte: Elaboração própria.

“As premissas são condições externas necessárias que devem ser cumpridas para que a cadeia causal estabelecida na Teoria da Mudança seja válida” (ARAÚJO,

Carolina. 2021b). Essas condições devem ser pensadas e avaliadas para que não faltem quando necessárias, pois a falta poderá inviabilizar o programa.

Os riscos são efeitos não desejados gerados pelo programa. É importante identificá-los para se tentar evitá-los ou mitigá-los.

A identificação das premissas e riscos é muito relevante, ainda que seja difícil interferir na probabilidade de ocorrência. Identificá-los fará grande diferença no momento da avaliação de impacto, pois caso ocorram mudanças nessas situações externas, ficará mais fácil avaliar a relação causal entre as ações implementadas e o resultado final obtido. No exemplo abordado, tem-se, como premissa: os empregadores terem informações suficientes para registrar os empregados; e, como risco: a Receita Federal não processar tempestivamente a exclusão do Simples Nacional das empresas encaminhadas pela SIT, reduzindo o efeito da NCRE.

A hipótese causal da ação deve ser resumida em um parágrafo curto e direto que mostre os passos necessários para se atingir o objetivo final e o propósito da ação. Ela deve conter os cinco componentes da cadeia causal. No caso em questão poderia ser declarada: se a **elaboração de normativos e o desenvolvimento de sistemas** (Atividade) resultam em uma **instrução normativa que aperfeiçoa o procedimento de inspeção e em uma portaria que instrui o empregador a antecipar a admissão dos empregados para o prazo estipulado em notificação fiscal** (Produtos), isso deveria fazer os **empregadores registrarem seus empregados** (Resultado intermediários), que ao final aumentaria a **formalização de empregados pelo aumento da efetividade das penalidades complementares** (resultado final), contribuindo para a **redução da informalidade** (Propósito).

Para concluir a aplicação da teoria da mudança, é necessário definir os indicadores. Os indicadores são sem dúvidas de grande utilidade para a avaliação e monitoramento de sistemas complexos como os de inspeção do trabalho. Se bem definidos, eles podem evidenciar questões relevantes para a tomada de decisão pelos gestores na direção de uma Inspeção do Trabalho mais efetiva. Eles permitem acompanhar cada etapa da cadeia causal, fazer o monitoramento dos programas, projetos ou ações, além de serem essenciais para avaliar os processos ou resultados esperados. Além disso, é por meio de indicadores confiáveis que se pode alcançar a



transparência necessária e a comunicação eficiente sobre a atuação da Inspeção do Trabalho para os atores internos e externos à instituição.

A SIT tem avançado na forma de planejamento e nos processos de trabalho, seja por meio da utilização da tecnologia, desenvolvimento de novos métodos ou capacitação do corpo fiscal. Esse movimento expressa a busca pelo aperfeiçoamento das ações para assegurar a conformidade trabalhista. Fica cada vez mais clara a necessidade da adoção de indicadores que reflitam o mais fielmente possível essas ações e resultados. Muitos dados passaram a ser sistematizados em forma de indicadores e disponibilizados como auxílio à gestão, entretanto, dado o vasto leque de atribuições e a grande quantidade de dados disponíveis, a escolha desses indicadores não tem se tornado uma tarefa muito simples. Faz-se necessária a adoção de critérios e métodos para a criação, seleção e utilização de indicadores que possam sistematicamente expressar o desempenho da instituição e permitir a tomada de decisões tempestivas para melhorá-lo.



A proposta é, então, utilizar como referências as orientações básicas sobre indicadores do Ministério do Planejamento e os cursos oferecidos pela Enap. Nessa linha, é importante pensar não em indicadores isolados, mas em um sistema organizado com os indicadores necessários e suficientes para expressar o desempenho da Inspeção do Trabalho nas suas diversas áreas de atuação e permitir avaliar tempestivamente a necessidade de ajustes, correções ou alterações de rumo no sentido do aperfeiçoamento institucional. Cada área de atuação, unidade ou coordenação da Inspeção do Trabalho precisa ter suas atividades e projetos abrangidos por esse sistema. Segundo UCHOA (2013), um sistema de medição de desempenho institucional precisa ser abrangente para que todas as unidades sejam direta ou indiretamente representadas por um ou mais indicadores e balanceado para que a organização seja integralmente representada pelo sistema de medição, de forma equilibrada.

ARAÚJO, Carolina (2021c) faz referência à existência de uma linha invisível que divide a cadeia causal em duas partes, o que pode ajudar a compreender diferenças entre os diversos tipos de indicadores. Os elementos Recursos, Ações e Produtos são separados dos Resultados Intermediários e Resultados Finais. Os primeiros elementos



fazem parte do desenho e da implementação do programa e estão totalmente sob controle da instituição que faz e que implementa o programa, enquanto os últimos componentes são mudanças de comportamento e mudanças de longo prazo nos beneficiários do programa que a instituição não pode controlar (ARAÚJO, Carolina. 2021a).

Ainda, segundo a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, 2012, Apud UCHOA, 2013), um sistema de medição de desempenho tem como intuito servir de base para:

- Analisar problemas estratégicos de forma proativa, antes que desvios ocorram.
- Apoiar a busca de novos caminhos estratégicos para a organização.
- Apoiar a tomada de decisão.
- Apoiar o aprendizado da organização.
- Reconhecer a dedicação coletiva.
- Comunicar as estratégias e as prioridades da alta direção e dos gestores.



Para isso, é importante que os indicadores selecionados para esse sistema apresentem algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho (BRASIL, 2012). Considerando a abordagem aqui adotada, podem-se separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos: propriedades essenciais e propriedades complementares. As propriedades essenciais são utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade; enquanto as complementares são simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade.<sup>12</sup>

Do ponto de vista da classificação dos indicadores, propõe-se utilizar a classificação por gestão de fluxo de implementação de políticas públicas e a classificação por avaliação de desempenho (BRASIL, 2012). A primeira delas, bem apropriada ao monitoramento, separa os indicadores nas diferentes fases do ciclo de gestão que se aproximam das etapas do modelo lógico: insumo, processo, produto, resultado e impacto. Já a segunda classificação permite avaliar os recursos alocados e os resultados alcançados sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.<sup>13</sup>

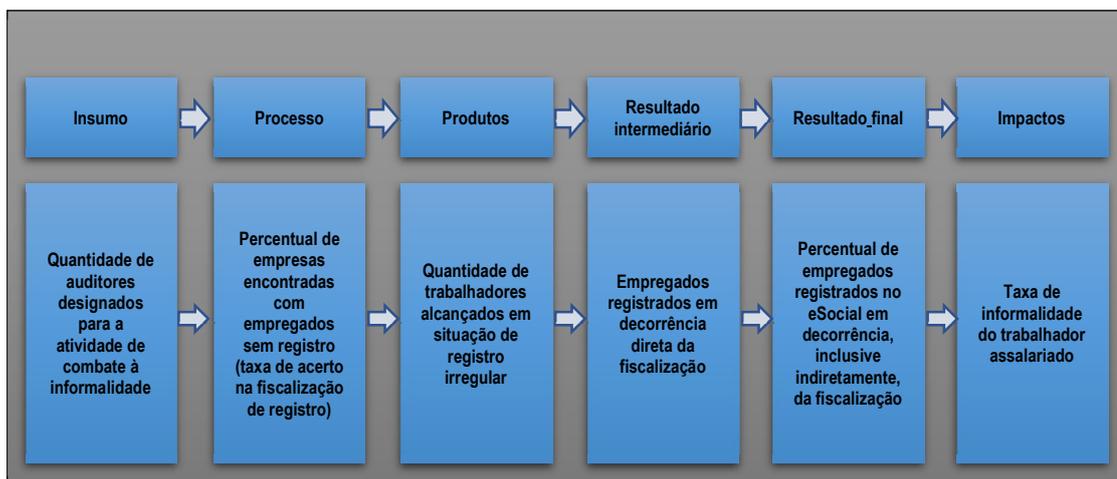
---

<sup>12</sup> Para detalhamento das propriedades, ver BRASIL (2012).

<sup>13</sup> Ibidem.

A Figura 7 a seguir apresenta uma ilustração dessa classificação com alguns exemplos de indicadores do Plancite, cujo objetivo é reduzir a informalidade do trabalhador assalariado.

Figura 7: Exemplos de indicadores de gestão de fluxo para um programa de combate à informalidade



Fonte: Elaboração própria.

## 5 FATORES RELEVANTES DO CONTEXTO

Para completar os componentes do modelo lógico, segue-se na abordagem do Ipea com a identificação dos fatores relevantes do contexto que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das ações (CASSIOLATO e GUERESI. 2010, p.13).

A análise de questões como as relacionadas com o momento econômico ou político, conhecimento e experiências acumuladas no tema objeto do programa, disponibilidade de recursos físicos, financeiros ou tecnológicos podem ser importantes para a escolha do momento ou ritmo de implementação de determinadas ações, por exemplo. Um quadro claro e atualizado que relacione esses fatores ajuda o gestor na tomada de decisões mais acertadas. No caso do Plancite, os fatores são apresentados na Figura 4.

## 6 CONCLUSÃO

A ideia de estruturar em modelos as estratégias de ação certamente não se aplica a todos os casos. Há muitos outros fatores que podem interferir na forma de



atuação da Inspeção do Trabalho. O que se apresentou, em verdade, pretende ser um estímulo para reflexão sobre o quanto pode ser importante para as instituições públicas a utilização de um método de planejamento e organização das políticas, programas e operações.

É importante lembrar que não há o melhor modelo lógico para um programa.

Experimente alguns formatos. Escolha o modelo que melhor se adapta ao seu programa e forneça as informações que você precisa no formato que for mais útil. Como qualquer outra coisa, é preciso prática para usar modelos lógicos como ferramentas de programa eficazes. Aprendemos por tentativa e erro para encontrar o que funciona melhor para cada programa. Não hesite em experimentar o projeto de modelo lógico para determinar o que funciona melhor para o seu programa. E não se preocupe se o seu modelo não se parece com um dos exemplos de casos (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004, tradução nossa).



Entretanto, considerando as características particulares da Inspeção do Trabalho, a proposta de agregar um elemento de aprofundamento da análise como a teoria da mudança e um elemento voltado para essas características como o recomendado pela OIT, trouxe, ao Modelo Lógico do Ipea, a necessária adequação às especificidades da instituição e pode contribuir significativamente para o seu aperfeiçoamento.

Acrescente-se que a estrutura proposta não é rígida e pode ser reduzida ou ampliada de acordo com a complexidade da intervenção. Para ações mais simples, por exemplo, pode-se utilizar a árvore de problemas aliada à teoria da mudança, ou apenas a teoria da mudança. Outra opção seria mover algumas análises do modelo da OIT para uma etapa mais adequada a depender do tipo de ação. Por exemplo, para a organização de uma operação fiscal, talvez a análise dos dados relativos ao controle de aplicação e conformidade (passo 1.3 do modelo da OIT) deva ser feita no momento da delimitação do problema. No momento da definição das atividades, pode-se acrescentar a análise das partes interessadas (passo 4) ou análise de intervenções (passo 5).

Reforça-se, portanto, que o objetivo aqui é demonstrar como essas ferramentas são úteis e flexíveis para se adequar às características da intervenção que se pretende criar, programar, implementar, monitorar ou avaliar no âmbito da Inspeção do Trabalho.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Celso Amorim. **Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil:** ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, n. 65, Brasília: Ipea, 2018.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Como construir uma Teoria da Mudança I. Módulo 03, vídeo 02. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Como construir uma Teoria da Mudança II. Módulo 03, vídeo 03. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

ARAÚJO, Carolina Moraes. Porque a teoria da mudança é importante. Módulo 03, vídeo 04. In: ENAP. **Avaliação de impacto de programas e políticas sociais.** Enap, 2021. Disponível em <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Relatório N° 201702007. Avaliação dos Resultados da Gestão. Programa de Gestão e Manutenção do Trabalho e Emprego. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11000.pdf>. Acessado em jul. 2022.

BRASIL, **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4552.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm). Acessado em jun. 2022.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement** (San Francisco, Jossey-Bass Publishers), edición revisada. 1995.

CASSIOLATO, M. GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica n.6. Brasília: Ipea, 2010. ENAP. **Curso Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais.** J-PAL, Enap. 2021. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.

GERTLER, Paul. et al. Avaliação de Impacto na Prática. 2. ed. Grupo Banco Mundial, 2018.

ILO. ***ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates. Brief 2***, Geneva, ILO. 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/labadmin/info/public/fs/WCMS\\_606471/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/labadmin/info/public/fs/WCMS_606471/lang--en/index.htm). Acessado em jun. 2022.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. In: **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 17, n. 1, p. 49–67, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67893>. Acesso em: 28 jun. 2022.

OCDE. **Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn/produtos/outros/Guidaocdededevidadiligenciaparaumacondutaempresarialresponsavel2.pdf>. Acessado em jun. 2022.

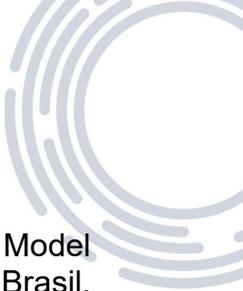
PIRES, Roberto. Rocha. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático**: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010.

UCHOA, Carlos Eduardo. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: Enap, 2013.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. ***Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action***. 2004.

## ABSTRACT

This article presents a proposal for a logical model to systematize a way to create, program, implement, monitor and evaluate the programs, projects and actions of the labour inspectorate in Brazil in order to make managers and labour inspectors have a clear vision of all phases of action and contribute to making decisions based on evidence. It is based on the logical model developed by technicians from the Institute of Applied Economic Research (Ipea) adapted to the reality of the labor inspectorate through the aggregation of other elements: ILO Approach to Strategic Compliance Planning for labour inspectorates, the approach of a theory of change by results chain, and theoretical references for the conceptualization and construction of indicators. It is concluded that the aggregation of an element of analysis such as the theory of change and an element aimed at particular



characteristics, such as the ILO approach, makes the Ipea Logical Model flexible and adequate to the specificities of the labour inspectorate in Brasil.

**Keywords:** logical model. change theory. labour Inspectorate. planning.