

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –
modalidade à distância**

Denise Rejane Mello da Silva

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EFETIVIDADE NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre
2015**

Denise Rejane Mello da Silva

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EFETIVIDADE NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2015

Denise Rejane Mello da Silva

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EFETIVIDADE NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 27 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof.

A minha família, por acreditar em mim. Ao meu amor, por me trazer paz nos momentos angústia. Aos meus colegas de trabalho, por estarem juntos comigo nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

A todos os amigos e familiares que me apoiaram e me incentivaram durante esta caminhada.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que proporcionou este Curso de Gestão Pública Municipal, que foi de extrema importância para mim e para os colegas.

Ao orientador professor Dr. Clézio Saldanha dos Santos e a tutora Amanda Grasiela da Luz Peres pelo carinho e compreensão na construção deste trabalho.

Por fim, aos colegas do Curso, em especial a Ivanisce Christ, pelo apoio nos estudos.

*“Concedei-me, Senhor meu Deus,
Uma inteligência que Vos conheça,
Um zelo que Vos procure,
Uma ciência que Vos encontre,
Uma vida que Vos agrade,
Uma perseverança que Vos espere na
confiança,
Uma confiança que, finalmente, Vos
possua”.*

*São Tomás de Aquino
(Teixeira, 2002)*

RESUMO

O presente trabalho trata da implementação do sistema de controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Porto Alegre. A relevância deste tema encontra-se no fato de o Município de Porto Alegre ser o primeiro no Brasil a implementar o sistema eletrônico de efetividade. São apresentadas questões relacionadas à legislação de pessoal do município, mais especificadamente da classe de médicos. A partir da apresentação de como foi realizada a elaboração do projeto do controle eletrônico de efetividade, são analisados os prazos da implementação do projeto e os níveis de efetividade dos servidores municipais da Secretaria Municipal de Saúde. As resistências encontradas na implementação do projeto por parte dos servidores e também por parte das chefias, a metodologia usada no controle de efetividade do Município de Porto Alegre também são abordadas neste trabalho. Questões comportamentais do servidor público e das chefias também foram tratadas, por serem questões fundamentais no processo de mudança e modernização do serviço público. A pesquisa apresenta dados relativos a implementação, os locais onde estão instalados os relógios ponto e o total de servidores que fazem os registros eletronicamente.

Palavras-chave: servidor público; efetividade; implementação de sistema eletrônico de efetividade

ABSTRACT

The present work deals with the implementation of electronic control system of effectiveness in the Municipal Health Secretariat of the municipality of Porto Alegre. The relevance of this theme is in fact the municipality of Porto Alegre to be the first in Brazil to implement the electronic system effectiveness. Are presented issues related to staffing legislation, more specifically medical class. From the presentation of how the electronic control design of effectiveness, are analyzed the deadlines of the project implementation and effectiveness of the local servers of the City Department of health. The resistance encountered in project implementation by the servers and also on the part of the managers, the methodology used in the control of effectiveness of the Municipality of Porto Alegre are also covered in this work. Behavioral issues public server and managers were also treated, because they are key issues in the process of change and modernization of the public service. The survey presents data on implementation, the places where are installed the cloc and the point total of servers that do the records electronically.

Keywords: public servant; effectiveness; electronic system implementation effectiveness

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Papéis e atividades na área de gestão de pessoas.....	19
Quadro 2	Locais da Secretaria Municipal de Saúde com relógios ponto instalados e em funcionamento.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Cronograma da primeira etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	36
Tabela 2 -	Cronograma da segunda etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	37
Tabela 3 -	Cronograma da terceira etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	38
Tabela 4 -	Cronograma da quarta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	39
Tabela 5 -	Cronograma da quinta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	40
Tabela 6 -	Cronograma da sexta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde 2011.....	40
Tabela 7 -	Indicador de Uso do Ponto Eletrônico da Secretaria Municipal de Saúde em 2015.....	48

LISTA DE SIGLAS

CAPS – Centros de Atenção Psicossocial
CGVS – Coordenação Geral de Vigilância Sanitária
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
GD – Gerência Distrital
GDC – Gerência Distrital Centro
GDGCC – Gerência Distrital Glória Cruzeiro Cristal
GDLN – Gerência Distrital Leste Nordeste
GDNEB – Gerência Distrital Norte Eixo Baltazar
GDNHNI – Gerência Distrital Noroeste Nagevantes e Ilhas
GDPLP – Gerência Distrital Partenon Lomba do Pinheiro
GDRES – Gerência Distrital Restinga
GDSCS – Gerência Distrital Sul Centro Sul
HMIPV – Hospital Materno Infantil Presidente Vargas
HPS – Hospital de Pronto Socorro
NASS – Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor
PA – Pronto Atendimento
PACS – Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul
PGM – Procuradoria-Geral do Município
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PROCEMPA – Companhia de Processamento de Dados Município de Porto Alegre
RCT – Regime Complementar de Trabalho
RDE – Regime de Dedicção Exclusiva
RST – Regime Suplementar de Trabalho
RTI – Regime de tempo Integral
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SMA – Secretaria Municipal de Administração
SMF – Secretaria Municipal da Fazenda
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REVISÃO TEÓRICA.....	17
2.1 GESTÃO PÚBLICA.....	17
2.2 GESTÃO DE PESSOAS.....	19
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.3.1 Política x Técnica.....	21
2.3.2 Regramento geral na efetividade.....	23
2.3.3 A Cultura.....	24
2.3.4 Instrumentos legais do controle eletrônico de efetividade na Prefeitura de Porto Alegre.....	26
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	29
4.1 A EFETIVIDADE DOS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.....	29
4.1.1 O Projeto do ponto eletrônico.....	29
4.1.2 Medidas adotadas para a implementação do sistema eletrônico de efetividade	31
4.1.3 A Recomendação do Ministério Público.....	32
4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE EFETIVIDADE.....	33
4.2.1 Etapas da implementação.....	33
4.2.2 Cronograma de implementação.....	35
4.2.3 Análise da implementação da política de efetividade.....	41
4.2.4 Vantagens e desvantagens.....	43
4.2.5 Momento atual da implementação – ano de 2015.....	44
4.2.6 Indicador de Uso do Ponto Eletrônico.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

A crescente demanda da sociedade pela busca de uma melhor prestação de serviço público, em especial na área da saúde, vem exigindo do gestor público a busca por novos e modernos métodos de trabalho. Diante desse cenário, o serviço público está adotando sistemas eletrônicos para o gerenciamento de processos e gestão de Recursos Humanos, como é o caso da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Até 1994 a forma de registro da efetividade dos funcionários municipais era efetuada de maneira diversa: através de livros ponto de diversos formatos; variados modelos de folhas ponto e, utilização de cartão ponto mecânico em alguns casos. Em 1995 foi publicada pela Secretaria Municipal de Administração, a Instrução Normativa 001, que suspendia a utilização de livros ponto e foram estabelecidos critérios gerais para o registro de efetividade por meio de folhas ponto coletivas ou individuais e cartão ponto mecânico. A utilização de cartão ponto mecânico foi estabelecida em algumas secretarias onde tinham servidores que executavam o serviço extraordinário.

A operacionalização desta atividade de Recursos Humanos ocorria todos os meses nas unidades de trabalho, em que as chefias das áreas comunicavam as unidades de Recursos Humanos de cada órgão, as horas efetivamente executadas pelos seus servidores até o quinto dia útil do mês subsequente. Nesta comunicação constavam tanto as horas extraordinárias, como as horas de trabalho não cumpridas, que são chamadas de faltas, meia-falta, atraso, falta plantão 12h e falta plantão 24h, entre outras estabelecidas no Estatuto do Funcionários Públicos Municipais, Lei Complementar 133 de 1985.

O controle para efeito de pagamento é sempre relativo ao mês anterior. As unidades de Recursos Humanos realizavam o cálculo das horas trabalhadas com base nos registros de ponto e esta atividade consumia cerca de três dias de trabalho em média.

No município de Porto Alegre é histórica a dificuldade de implementação de uma dinâmica de negociação permanente, de tornar orgânica esta função dentro de cada unidade de trabalho, face a grandeza da estrutura organizacional, com quase vinte mil servidores na sua totalidade. Para dar início a um processo eficiente, deve-

se começar a dispor de um sistema transparente, permanente, com regras claras, dinâmico e com credibilidade.

Promover a medição do desempenho da efetividade dos servidores, em todos os níveis, impulsiona a mudança em toda a organização. Via de regra, as pessoas agem de acordo com a forma com que são avaliadas, portanto, oferecer sistemas que produzam indicadores é possibilitar com que as pessoas entendam qual a sua parcela contributiva no trabalho.

Portanto, a implementação do sistema de gerenciamento de efetividade ultrapassa o aspecto da modernização administrativa, tecnológica e racionalidade econômica, para garantir a modernização da gestão administrativa, fomentando o rompimento da situação atual, para produzir análises mais aprofundadas sobre o desempenho global dos recursos humanos da Prefeitura.

Sob o aspecto legal, o sistema rompe a rigidez normativa atual, pois, a partir de uma nova regulamentação traz a possibilidade de flexibilização da carga horária dentro dos limites a serem estabelecidos, considerando também as especificidades de cada órgão. Essa flexibilidade é considerada essencial não apenas para a implementação desse novo sistema de gerenciamento, mas para a materialização de um forma permanente e auto avaliação, auto-gestão e negociação.

Sob o aspecto da cultura organizacional, trata-se da tecnologia substituindo um trabalho pouco agregativo. Busca-se então um redirecionamento do trabalho dos funcionários envolvidos no processo para utilizar todo o potencial criativo em funções menos mecânicas e mais gerenciais. Trabalha-se com o conceito de autogestão, invertendo a lógica, na medida em que o gerenciamento do cumprimento da carga horária individual estabelecida, dentro dos limites padrões, fica sob responsabilidade do servidor, agindo a chefia apenas nas situações de exceção.

Tratando ainda o aspecto cultural, o sistema eletrônico de gerenciamento da efetividade transforma-se em um instrumento efetivo de mudança na medida em que oferece aos chefes e subordinados um instrumento flexível de gestão para avaliação e negociação contínua de padrões de desempenho. Portanto, a iniciativa de implementação deve ser entendida como mais um passo para a incorporação de uma cultura permanente de repactuação das relações de trabalho, ou seja, para a construção de uma relação centrada na negociação nos moldes de uma negociação coletiva, mesmo que de forma primária.

Pelo exposto, esse sistema se contrapõe às negociações individualizadas e

corporativas e promove ampliação do espaço democrático de discussão do trabalho com o consequente fortalecimento da organização.

O controle eletrônico de efetividade foi implementado no Município de Porto Alegre a partir de uma ação civil pública gerada pelo Ministério Público, devido a denúncias realizadas pela população de Porto Alegre a respeito do não cumprimento da carga horária da classe de médicos, que atuam nos postos de saúde da capital e de hospitais do Município.

Ocorria que a população se dirigia ao posto de saúde ou ao hospital público e ficava sem atendimento face à falta de profissionais. Em agosto de 2011, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Ministério Público, em que foi determinado que os servidores da Secretaria de Saúde deveriam ter sua efetividade controlada por meio de sistema eletrônico e, que pelo princípio da isonomia este sistema deveria ser estendido aos demais servidores lotados nos outros órgãos do Município.

Quanto ao Termo de Ajustamento de Conduta, significa que há um acordo entre as partes, em que uma delas se compromete a realizar uma ação determinada pelo Ministério Público para se livrar de uma possível punição, devido ao não cumprimento de uma legislação ou prejuízo, que alguma falta de atendimento possa estar causando a população.

Nesse sentido, a Prefeitura de Porto Alegre elaborou um projeto, coordenado por um grupo de trabalho composto por servidores de diferentes órgãos, a fim de realizar a implementação do sistema eletrônico de efetividade e elaborar legislação específica para tal tema. O estatuto dos funcionários públicos municipais não regula questões de efetividade eletrônica, apenas estabelece instrumentos de efetividade tais como faltas, meias faltas e atrasos. Foi instituído, também, em agosto de 2011, o Decreto Municipal 17194, que determina que a efetividade dos servidores públicos municipais será regulada por meio de sistema eletrônico, utilizando concomitantemente crachá de identificação funcional e validação biométrica.

Isto representou uma mudança cultural muito grande para os municipais, uma vez que a efetividade era comprovada por meio de assinatura em folha ponto manuscrita, em que muitas vezes o servidor preenchia uma nunca vez, no final do mês, descrevendo que seus horários de entrada e saída eram os horários de atendimentos administrativos determinados pelas Secretarias, como, por exemplo, das 08:30 – 12:00 e 13:30 – 18:00, atitude que, também, já havia sido questionada

nas auditorias do Tribunal de Contas do Estado.

Com a efetividade eletrônica os registros de entradas e saídas passariam a ser reais e não mais os horários pré-determinados, o que garante fidedignidade e transparência dos registros funcionais, além de modernidade no serviço público. Foi regulamentada, também, a criação no sistema eletrônico de um banco de horas, para aquelas horas que não são pagas como serviço extraordinário, por meio do Decreto 17273 de 2011.

Diante deste contexto, o problema de pesquisa reside na questão: Como foi implementada a política de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde?

Dessa maneira, tem-se como objetivo geral, analisar a implementação da política de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde desde agosto de 2011 até março de 2015. Como objetivos específicos temos: Realizar levantamento das efetividades da área de saúde no ano de 2015; analisar as etapas de implementação do sistema eletrônico de efetividade; analisar os níveis de efetividade após o fim da implementação; comparar dados atuais (últimos resultados) com os dados anteriores; analisar quais foram as vantagens e desvantagens do sistema eletrônico de efetividade.

Salienta-se que o Controle Eletrônico de Efetividade, também chamado de Projeto do Ponto Eletrônico no Município de Porto Alegre, é um “case” no Brasil, sendo a primeira prefeitura municipal a implementar um sistema eletrônico de efetividade. Em anos anteriores, ocorreram tentativas de implementação desse sistema em outras secretarias do município, porém sem sucesso, uma vez que não era um projeto de governo para todos os municípios.

Para construir esta pesquisa será realizado um levantamento dos dados dos relatórios produzidos pela Área de Controle de Efetividade da Secretaria Municipal de Administração, que é responsável pelo gerenciamento de todo o sistema. O método utilizado neste trabalho será um estudo de caso, utilizando como instrumento a coleta de dados, sendo os dados primários a entrevista com o coordenador do projeto e dados secundários os relatórios de gestão. O modelo de análise dos dados será comparativo.

Este trabalho será dividido em três capítulos, primeiramente será realizado um estudo da teoria acerca da Gestão Pública, Gestão de Pessoas, em especial a área da Gestão em Saúde, bem como estudo sobre a implementação de políticas públicas. No segundo capítulo serão abordados os procedimentos metodológicos

utilizados para a construção deste estudo e, por fim, no terceiro capítulo será apresentada a história do projeto do Ponto Eletrônico, os entraves que surgiram durante a implementação do Projeto, a sistemática de marcação de ponto, com ênfase na efetividade dos servidores da Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre.

Este trabalho também apresenta dados da implementação da política de efetividade, como o cronograma de implementação elaborado em 2011 e a finalização do projeto com dados da conclusão das instalações em 2015.

São apresentados também, dados referentes ao controle da efetividade, tais como percentuais de uso do sistema e ajuste de ponto por parte das chefias.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 GESTÃO PÚBLICA

Entender a gestão pública requer entender uma série de elementos e também vivenciar a dinâmica governamental. As atividades públicas estão regulamentadas por lei, e daí surge a importância da função pública e do entendimento desta função pelos seus servidores.

Conforme Santos (2014, p. 47), a gestão pública é conceituada da seguinte maneira:

Gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço (SANTOS, 2014, p.47).

Desta forma, cabe salientar que as demandas da sociedade se alteram, tornando-se mais complexas e, assim as práticas administrativas também necessitam ser alteradas, modernizando o seu funcionamento. As regras da administração pública também terão de ser alteradas, uma vez que na administração pública só é possível fazer o que a lei autoriza. É certo que para haver uma mudança de uma prática administrativa é provável haver resistências e grupos de interesse.

Os gestores públicos, que são os responsáveis por colocar em prática novos modelos de gestão, devem considerar a premissa de que o bem comum da coletividade é que torna o processo com mais confiabilidade. Santos (2014, p. 48), aborda os fundamentos nos quais os gestores públicos devem se basear, no tocante as áreas operacionais, “habilidade, por parte daqueles encarregados das operações, de dirigir e coordenar essas operações a fim de que sejam cumpridos os planos. Daí a importância de o gestor do projeto estar comprometido com as diretrizes do projeto e preparado para lidar com as adversidades que a implementação de um novo projeto traz.

Outra função administrativa que podemos destacar é o controle. O controle tem a finalidade de assegurar a execução de uma política e suas diretrizes. No caso

do projeto do controle eletrônico de efetividade da Prefeitura de Porto Alegre verifica-se que foi necessário criar uma estrutura, ou seja, uma equipe na Secretaria Municipal de Administração, que é responsável pela política de recursos humanos. Esta equipe, chamada de Área de Controle de efetividade tem como atribuições fazer a gestão do sistema de ponto, auditorias de efetividade, cadastramentos de servidores e treinamento dos usuários.

Esta atividade de pessoal, controle de efetividade, também é controlada por órgãos externos, como Tribunal de Contas do Estado. Verifica-se então, a existência de um controle interno e externo, com o objetivo maior de desenvolver o aperfeiçoamento desta atividade.

No processo produtivo, os sistemas de controle atuam em fases distintas, segundo Montana e Charnov (1998) *apud* Santos (2014, p. 148 e 149):

- Controle de insumo: permite a organização corrigir o desempenho defeituoso antes da utilização final dos recursos. Por exemplo, descrição do trabalho, programas de treinamento com avaliação das habilidades, fixação dos horários de atividades;
- Controle de processo: assegura a administração que o desempenho real satisfaz padrões de desempenho desejados. Por exemplo, controle da qualidade durante o processo, administração por objetivos e planos de contingência;
- Controle de produto: opera depois que o serviço é completado. Por exemplo, controle da qualidade do produto final de auditorias (SANTOS, 2014, p. 149).

Ainda segundo Santos (2014), a função controle deve estar articulada com a função planejamento a fim de assegurar ações corretivas de acordo com os objetivos anteriormente propostos. O modelo da função controle começa pelo planejamento, e segue na definição de padrões, desempenho, medida e ação corretiva, começando o ciclo novamente.

Portanto, torna-se importante o estabelecimento de indicadores de desempenho, a fim de avaliar como estão sendo executadas as atividades. Os indicadores devem ser passíveis de apuração definido dentro de um período. Assim, pode-se avaliar se os objetivos estão sendo alcançados e, caso não estejam, ainda é possível encontrar falhas na gestão. Para a área de gestão de pessoas, o tipo de indicador é de estrutura, pois refere-se a recursos humanos, práticas de gestão que contemple as necessidades daquela área, bem como contemple as características organizacionais da instituição (políticas, remuneração, reconhecimento).

2.2 GESTÃO DE PESSOAS

Na área da saúde, a gestão de todo o trabalho está fundamentada na organização do quadro funcional, sua distribuição entre as atividades prestadas, sendo os servidores responsáveis pela eficiência e qualidade dos serviços prestados. Neste processo, destaca-se o papel do gestor, que é quem tem autonomia para organizar as escalas e atividades, bem como possuir ferramentas de gerenciamento que possibilite tal organização.

De acordo com Vecina Neto e Malik (2011), a área da gestão de pessoas tem quatro diferentes funções e cabe ao gestor gerenciar estas quatro áreas entre si, e também isoladamente. Para que tenhamos uma atuação sistêmica e integrada cada um dos quatro papéis são desdobrados em atividades relacionadas, quais são:

Quadro 1 – Papéis e atividades na área de gestão de pessoas

<p>Administração de Estratégias de Gestão de Pessoas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição de estratégias da área vinculadas à estratégia da organização • Planejamento da força de trabalho da organização • <i>Balanced Scorecard (BSC)</i> 	<p>Administração da Transformação e da Mudança</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mudança na cultura das organizações • Gestão de competências • Gestão do conhecimento • Trabalho em equipe
<p>Administração da Infraestrutura de Gestão de Pessoas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recrutamento e seleção • Remuneração • Benefícios • Gestão de desempenho • Plano de cargos e salários • Capacitação • Universidade corporativa • Sistema de informação • Sistema de controle 	<p>Envolvimento dos funcionários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima organizacional • Qualidade de vida no trabalho • Comunicação • Saúde ocupacional • Atividades sociais e comemorativas • Relações sindicais • Relações com conselhos profissionais

Fonte: VECINA NETO e MALIK (2011, p. 160).

Podemos observar, que o sistema de controle é uma das atividades da Administração da Infraestrutura e Gestão de Pessoas, totalizando nove atividades. Os autores salientam que não há um modelo ideal, e sim que deve ser avaliados sistemas de acordo com as características de cada organização:

Sobre os sistemas de controle na área de Gestão de Pessoas, não há um modelo ideal a ser adotado para todas as organizações. Uma longa discussão sobre o sistema de ponto, por exemplo, pode ser abreviada ao analisarem-se as características da organização e seus profissionais. O sistema de controle adotado por cada organização está intimamente relacionado com o seu sistema de liderança. Segundo Hersey e Blanchard (1986), em sua teoria da liderança situacional, o modelo de liderança a ser adotado, e consequentemente o modelo de controle, depende das características da organização, dos líderes e dos liderados. Segundo os autores, quanto maior o grau de maturidade dos profissionais, maior a possibilidade de delegação. Pessoas imaturas exigem sistemas de controle autoritários. É claro que esta relação não é unilateral: organizações autoritárias tendem a produzir comportamentos imaturos, e maturidade não é diretamente proporcional a escolaridade. O ideal é que se estabeleçam relações de confiança entre os profissionais e a organização, e que os controles se tornem responsáveis de cada um. O objetivo não é apenas obediência às regras, mas de comprometimento dos profissionais com a organização (VECINA NETO e MALIK, 2011, p.162 - 163).

Considerando o grande número de servidores que compõe o quadro da Secretaria de Saúde do Município de Porto Alegre, fica difícil estabelecer um sistema de controle com base apenas na confiança entre gestores e seus subordinados. O sistema de controle de efetividade com base em planilhas de ponto manuscritas, também era um sistema que não trazia confiabilidade.

Por certo, transformações de atividades manuscritas em sistemas de controle trazem conflitos e angústias, pelo fato também de ser um órgão complexo, como a Secretaria Municipal de Saúde, com grande número de locais e atividades. O sistema hierarquizado que existe no serviço público também é fonte de desagrado no ambiente. Alguns locais possuem um chefe de setor, um gerente de área, e um coordenador, o qual se percebe que servidores que realizam a mesma atividade fim, verem chefias adotarem posturas diferenciadas para resolver os mesmos tipos de problemas.

É importante destacar que não se mudam estruturas internas, frutos de estruturas adaptativas desenvolvidas durante anos, rapidamente. No entanto, a resistência a mudança pode ser reduzida a medida que se dê possibilidade de ação aos indivíduos dentro da nova proposta. Técnicas de gestão que favoreçam a emancipação política das pessoas mostram-se mais adequadas à necessidade de adaptação dos indivíduos a uma

realidade de mudanças rápidas e complexas. Indivíduos com diferentes visões de mundo e valores podem demorar a chegar a um consenso, mas têm maior probabilidade de construir soluções que levem em consideração diversos elementos da realidade. Ao contrário, sistemas homogêneos, que reproduzem a mesma visão de mundo e a mesma forma de pensamento, tendem a não questionar os seus pressupostos e a reproduzir os mesmos erros. Um grupo organizacional homogêneo comunica-se mais rapidamente e vivencia menos conflitos; porém, estudos mostram que um grupo organizacional diverso é fonte de aprendizado e inovação (Motta, 2003 apud VECINA NETO e MALIK, 2011, p.164).

É importante salientar a importância de que o gestor público deve ter habilidades para lidar com os diferentes papéis e atividades da gestão pública, pois muitas vezes ao defender a implementação de um projeto ele deva enfrentar resistências, pois a “área de gestão de pessoas pode definir políticas, elaborar estratégias e oferecer suporte, mas a relação cotidiana de trabalho se dá entre os profissionais e suas gerências” (VECINA NETO e MALIK, 2011, p. 166).

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3.1 Política x Técnica

Conforme Siman (2005, p. 28 - 29) *apud* Rua (2009, p.27 - 28), a política pública para o modelo de teoria de grupos é:

Política pública é, para esta teoria, o equilíbrio alcançado nessa luta. Consequentemente, as mudanças que afetem qualquer grupo de interesse podem resultar em mudanças na política, uma vez que elas se movem na direção desejada por aqueles que têm mais influência. Esta é determinada pelo número de participantes, pelo tamanho da riqueza, pelo grau de organização e capacidade de liderança de cada grupo, pela sua coesão interna e pelo grau de acesso aos tomadores de decisão. Estes respondem, frequentemente, às pressões de grupos – barganhando, negociando e comprometendo-se no meio de demandas competitivas de grupos de influência – que por sua vez tentam formar coalizões majoritárias.

De acordo com o exposto, pode-se visualizar também os *withinputs* da política pública. Os *withinputs* são as forças geradas dentro do sistema político. No caso dos servidores da classe de médicos, estes não eram favoráveis a implementação do sistema eletrônico de efetividade.

Quando são acumuladas fortemente as demandas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, pode ocorrer o que se denomina sobrecarga de demandas: uma crise que ameaça a estabilidade do subsistema político. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o subsistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas – novas ou recorrentes – com *withinputs* contraditórios e redução do apoio (RUA, 2009, p. 71).

Observadas estas relações de poder, em um ambiente de conflito e tensão, podemos analisar as políticas públicas em uma divisão de etapas sequenciais, quais são elas: Formação da agenda; Definição do Problema; Análise do Problema; Formação de Alternativas; Tomada de Decisão; Implementação; Monitoramento; Avaliação e Ajuste. Estas etapas formam o ciclo de políticas públicas. Conforme Rua (2009), a política pública é considerada resultante de uma série de atividades políticas, que juntas, formam o processo político.

O objeto de estudo deste trabalho, é analisar a implementação do sistema eletrônico de efetividade no Município de Porto Alegre. Rua (2009, p. 38) conceitua a fase de implementação:

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política.

Importante lembrar, quem são os atores envolvidos nestes conflitos, a fim de entender um pouco mais de como funciona o ciclo das políticas públicas. Rua (2009) diferencia os atores públicos dos atores privados. Neste estudo, estamos abordando os atores públicos, que são divididos em políticos e burocratas.

Os políticos são aqueles atores que estão atuando no serviço público por meio de um mandato eletivo. Os burocratas, por sua vez, são os atores que ocupam os postos de trabalho dentro do sistema de cargos públicos e em serviços especializados. Compreendem todos os gestores e servidores da administração pública.

As expectativas geradas pelos grupos diante dos resultados da implementação da política pública, bem como os conflitos de interesses, geram o que chamamos de arena política. Rua (2009), aborda as arenas políticas como sendo um contexto sistêmico, interativo, onde se percebe a dinâmica dos atores.

Rua (2009) também destaca o grupo conhecido como *street-level bureaucracy* ou burocracia de nível de rua, que é justamente o grupo de servidores administrativos que operam no atendimento ao público, que representam a face do governo, e que podem afetar de maneira muito forte a implementação das políticas públicas devido ao seu controle de acessos. Um exemplo deste grupo na Secretaria de Saúde do Município de Porto Alegre é a Central de Regulação de Internações Hospitalares, que funciona 24 horas por dia, e realiza toda a regulação das internações hospitalares do SUS.

De fato, a implementação de uma política pública na área da saúde envolve não só interesses políticos como também traz à tona a importância de como a boa estruturação de todo o serviço gera no final do processo um bom atendimento ao usuário. A implementação também inclui o esforço para administrar o sistema, que inclui servidores, sistemas eletrônicos e usuários do sistema de saúde.

2.3.2 Regramento geral na efetividade

A Lei Complementar 133/85, estabelece em seu artigo 35, que o Prefeito determinará, quando não discriminado em Lei ou Regulamento, o horário de trabalho normal das repartições. Estabelece também em seu artigo 116, os dispositivos concernentes a faltas, meia falta e atraso. Ocorre uma falta, quando um funcionário deixar de comparecer ao dia de trabalho sem prévia justificativa a sua chefia imediata. Meia falta é quando o servidor deixa de comparecer a um dos turnos de trabalho, ou chega com um atraso superior a uma hora do seu horário de entrada ou saída antecipada, sem apresentar justificativa para a sua chefia imediata. O atraso é quando o servidor chega com até cinquenta e nove minutos de atraso do seu horário marcado, ou saída antecipada neste mesmo período de tempo.

Para a administração centralizada e descentralizada, a indicação da carga horária encontra-se descrita na Lei 6309 de 1988, que estabelece a carga horária

normal de trabalho em trinta horas semanais para todas as classes de cargos, excetuado operador de raio X. Por iniciativa do funcionário ou da Administração é possível fixar essa carga horária em 40 horas semanais, através da convocação para os regimes de trabalho denominado Regime de Tempo Integral (RTI), ou Regime de Dedicção Exclusiva (RDE), ambos fixando quarenta horas semanais de trabalho. Podem assumir RTI, os servidores da classe de cargos de nível fundamental e médio; e podem assumir o RDE os servidores da classe de cargos de nível superior.

Há também complementações relativas a serviço extraordinário e serviço noturno. No tocante as classes de cargos do Magistério Municipal, que são os Professores e Especialista em Educação, a Lei 6151 de 1988 prevê uma carga horária normal de trabalho de vinte horas semanais de trabalho, e permite alterá-la mediante convocação para os regimes RST (Regime Suplementar de Trabalho) ou RCT (Regime Complementar de Trabalho), respectivamente, trinta e quarenta horas semanais de trabalho.

Com relação aos funcionários regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), o Decreto 9377 de 1989, menciona uma carga horária semanal de 30 horas semanais, com a possibilidade de ser complementada com mais duas horas extras diárias. Destaca-se que o máximo de horas extras diárias permitidas pela CLT é de duas horas diárias e que toda a hora excedente à normal só poderá ser extraordinária, exceto se por acordo ou convenção coletiva.

Cabe mencionar também a Lei Complementar 341 de 1995, que dispõe sobre o trabalho em regime de plantão de 12 horas X 36 horas, a fim de assegurar o funcionamento de áreas determinadas, tais como o complexo hospitalar, transporte, vigilância e Departamento Municipal de Água e Esgotos.

2.3.3 A Cultura

A história do serviço público legitimou as mais variadas disfunções e os mais variados tipos de comportamento, inclusive gerencial, no que diz respeito ao cumprimento da carga horária de trabalho.

De fato, verifica-se que uma certa tolerância de até trinta minutos nas entradas e saídas dos turnos de trabalho ocorriam, no entanto, na prática verificamos diferentes níveis de tolerância real e informal. Portanto, os critérios de cumprimento de horário são diversificados de acordo com negociações específicas de cada setor e perfil gerencial, dificultando a exigência do cumprimento do horário de trabalho estabelecido.

Até aqui, trata-se de um elemento constituinte da relação de trabalho estabelecida com os funcionários desconsiderado pela Administração, o que origina uma degradação progressiva dessa relação sob este aspecto.

A forma manual de controle de efetividade legitima a cultura organizacional existente, na medida em que não contribui para a melhoria do gerenciamento da frequência dos funcionários e da postura profissional em relação a função pública exercida, uma vez que na prática a assinatura em folha ponto manuscrita é mera formalidade; os instrumentos de folha ponto e cartão mecânico servem somente para efetuar registros que são transcritos manualmente para o sistema da folha de pagamento; no caso da folha ponto, tendo em vista que o registro é manual, onde o próprio funcionário registra os horários de entrada e saída, o critério do cumprimento do horário é diversificado e varia de acordo com o perfil da chefia, além de ser de difícil gerenciamento, sobretudo em unidades com grande número de funcionários.

A forma manual de registro de folha ponto também suscita dúvidas entre os servidores da própria equipe de trabalho, uma vez que não permite confiabilidade e segurança dos dados pois, no caso, o registro é manual, e a transposição das ocorrências é feita manualmente, sujeita, portanto, a erros e critérios subjetivos e, por outro lado, pressupõe a utilização de recursos humanos para efetuar tais registros. Além do fato, de que compensações informais de horários de trabalho eram combinadas verbalmente com as chefias, o que gerava um descrédito ainda maior no processo.

2.3.4 Instrumentos legais do controle eletrônico de efetividade na Prefeitura de Porto Alegre

A fim de regulamentar o controle eletrônico de efetividade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foi instituído o Decreto 17194 de 2011, que regulamenta o sistema de registro eletrônico de efetividade funcional dos servidores municipais das Administrações Direta, Autárquica e Fundacional.

Nos termos desse Decreto, fica estabelecido que o registro eletrônico da efetividade funcional será realizado pessoalmente, na unidade de lotação do servidor, através de sistema que armazenará, diariamente, de forma automatizada, seus horários de entrada e saída e suas saídas e retornos intermediários.

O artigo quinto, estabelece que o servidor deve realizar suas marcações de acordo com seu horário de trabalho, e veda o registro de ponto realizado além dos limites da jornada, exceto se previamente autorizado a execução de serviço extraordinário.

O servidor deve sempre comunicar a sua chefia, antecipadamente, as suas ausências, a fim de que esta possa regularizar por meio eletrônico o ajuste da carga horária.

É também dever do servidor acompanhar suas marcações no portal RH 24 horas, disponível na internet, suas marcações e ajustes realizados pela chefia até o quinto dia do mês subsequente, podendo concordar ou discordar. O servidor que não manifestar discordância quanto ao registro de sua efetividade no prazo, terá seus dados confirmados.

Importante ressaltar, que o Decreto 17194 também estabelece responsabilidades as chefias e áreas de RH de cada Secretaria. Fica sob responsabilidade da chefia acompanhar e controlar a frequência do servidor, e cabe à área de RH conferir, homologar e transpor o registro das ocorrências para o sistema de folha de pagamento, tempestivamente, até o 10º (décimo) dia do mês subsequente.

Diante do cenário de flexibilização da carga horária dos servidores, e para não tornar rígidas as escalas de trabalho, foi regulamentado o artigo 38 da Lei Complementar 133 (Estatuto dos Funcionários), que trata da execução do serviço extraordinário, por meio da publicação do Decreto 17273 de 2011.

Este Decreto, também chamado do decreto do banco de horas, representou um ganho para os servidores, uma vez que horas realizadas maior podem ser convertidas em crédito de banco de horas e futuramente serem compensadas por folgas, mediante acordo com a chefia imediata.

Com esta regulamentação, a relação chefia x servidor ficou mais madura evitando melindres que haviam entre os colegas da mesma equipe, quando eram acordadas as compensações em um sistema de folha ponto manuscrita.

Um ponto a destacar referente à legislação do controle eletrônico de efetividade é a abrangência estabelecida no Decreto 17194 de 2011. Além desta regulamentação ser aplicada para servidores efetivos, abrange também cargos em comissão e estagiários.

A decisão acerca de incluir os servidores detentores de cargo em comissão na abrangência do Decreto 17194, teve como objetivo incluir todo o grupo de servidores, sem distinção de classes, ou criar uma situação de conflito dentro da arena política. Este fato contribuiu para o processo de convencimento da mudança de cultura para o novo método de controle de efetividade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho utilizou-se de uma pesquisa exploratória com o método de estudo de caso, a fim de trazer elementos específicos do local em estudo (Yin, 2005). O tipo de pesquisa, conforme Gil (2002), é a descritiva, pois serão apresentados e descritos o conjunto de dados extraídos dos relatórios gerenciais da Área de controle de efetividade.

Estes dados são da Secretaria Municipal da Saúde do Município de Porto Alegre, que são as variáveis número de servidores e números de relógios ponto.

Quanto a análise, utilizou-se da análise de conteúdo, de acordo com as descrições de Bardin (2009). Onde primeiramente faz-se uma leitura flutuante dos dados coletados, esta fase chama-se pré-análise, depois o material é mais explorado e elabora-se as codificações e categorias, e por último os resultados são tratados, chegando a interpretações e inferências.

O propósito deste estudo é promover a discussão acerca do tema controle eletrônico de efetividade, uma vez que esta forma de controlar a frequência de servidores públicos efetivos é recente, não sendo possível realizar uma interpretação completa, não sendo também possível comparar com outras Prefeituras, pois a Prefeitura de Porto Alegre foi a primeira do Brasil a adotar este tipo de sistema.

Os dados coletados se referem a dados retirados de relatórios do sistema e documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Administração e também pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, bem como o contato com os envolvidos com a implementação do projeto. Os dados são referentes aos relatórios do ano de 2011 (projeto) e 2015 (avaliação do uso do sistema).

A população foi composta pelo número de servidores da Secretaria da Saúde, que são 6.062 servidores e 108 relógios ponto que estão instalados em todos os locais em que existem serviços da Secretaria da Saúde, tais como Hospitais, Pronto Atendimento e Unidades Básicas de Saúde, que receberam o sistema eletrônico de efetividade entre agosto de 2011 e março de 2015.

Após a análise documental foi realizada uma entrevista com o Gerente da Área de Controle de Efetividade sobre a situação da implementação em 2015. Os dados coletados serão apresentados em tabelas, a fim de mostrar o cronograma previsto em 2011 e a situação do projeto em 2015.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Na análise do conteúdo deste estudo, será possível observar que a implementação do sistema ocorreu, com um prazo um pouco maior que o previsto, mas todas as etapas foram cumpridas.

No entanto, questões gerenciais, como o ajuste de ponto por parte das chefias, ainda não ocorre como o esperado, e as capacitações destas chefias para o uso do sistema continuam ocorrendo de forma sistemática, sempre que necessário.

Verifica-se também, um percentual de servidores com afastamentos por motivo de saúde, que tem como lançamento uma data posterior ao afastamento do servidor, o que acaba gerando efetividades sem alguns registros. Pode-se exemplificar este caso como a marcação das perícias médicas, que por vezes ocorrem em uma data posterior a data de fechamento da efetividade.

4.1 A EFETIVIDADE DOS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Esta seção irá abordar o tema controle da efetividade dos servidores municipais de Porto Alegre, desde o projeto do ponto eletrônico até a implementação do projeto do controle eletrônico de efetividade.

4.1.1 O Projeto do ponto eletrônico

A fim de dar cumprimento a Recomendação do Ministério Público e conforme o compromisso firmado entre o Município de Porto Alegre e Ministério Público celebrado no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado em 2011, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por meio da Secretaria Municipal da Administração (SMA), elaborou um projeto para implantar o controle eletrônico de efetividade nos órgãos da Administração Centralizada e Descentralizada.

O projeto previu desde questões relacionadas a legislação municipal, bem como questões referentes a infraestrutura lógica e elétrica, e compra de equipamentos (relógio ponto, cadastrados biométrica, crachás de identificação funcional).

Esta iniciativa vem ao encontro da diretriz básica da SMA, que está relacionada a racionalização dos processos de trabalho, uso de novas tecnologias, oferecimento de instrumentos flexíveis de gestão e ao redirecionamento ou otimização da força de trabalho para o atendimento mais imediato das demandas da sociedade.

O projeto tem como objetivo geral viabilizar a implementação de um sistema informatizado para o gerenciamento da efetividade funcional dos servidores. Os objetivos específicos estabelecidos foram:

- a) Contribuir para o processo de mudança cultural elevando o nível de profissionalização;
- b) Disponibilizar indicadores para um melhor gerenciamento dos recursos humanos;
- c) Possibilitar aos servidores, onde for possível, flexibilidade para o cumprimento da carga horária;
- d) Reduzir tempo e custo administrativo através da racionalização dos processos relacionados à efetividade de pessoal;
- e) Otimizar a utilização de pessoal administrativo e gerencial envolvido no processo;
- f) Automatizar o processo de apuração de horas desde a marcação até a contabilização na folha de pagamento;
- g) Eliminar erros de marcação, tabulação e cálculos evitando o retrabalho;
- h) Padronizar procedimentos e critérios para registro de efetividade;
- i) Oferecer maior nível de segurança e facilidade de acesso a informações através do processamento e arquivamento em meio magnético
- j) Oferecer maior nível de segurança através do controle de acesso às repartições municipais;
- k) Dar transparência à relação que se dá entre servidor X Prefeitura, sob a ótica da pontualidade e da frequência (deveres X direitos).

4.1.2 Medidas adotadas para a implementação do sistema eletrônico de efetividade

Para que fosse possível realizar a implementação de um sistema eletrônico de efetividade em todos os órgãos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, inicialmente, foi constituído um grupo de trabalho composto por servidores da Secretaria Municipal de Administração (SMA), Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), Procuradoria-Geral do Município (PGM) e Companhia de Processamento de dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), a fim de elaborar Decreto Municipal que regulamentasse o Controle Eletrônico de Efetividade, bem como elaborar Termo de Referência para compra de equipamentos.

Ficou definido e encaminhado por este grupo de trabalho, que a efetividade eletrônica se daria por meio de utilização de crachá de identificação funcional e leitura biométrica, ou seja, o servidor deve aproximar seu crachá no relógio ponto e posteriormente confirmar seu registro de efetividade aproximando sua digital no leitor biométrico do relógio ponto, a cada entrada e saída.

Os relógios estão ligados a central de rede lógica do município, que fica localizado na PROCEMPA, através de uma interface controladora do processo de transferência de dados do relógio. O tratamento dos dados é efetuado por um software de gerenciamento que, inclusive, possibilita a disponibilização das informações na rede.

Todas as informações referentes aos servidores, tais como escala e horário de trabalho, categoria, lotação, cadastro de digitais, foto, estão relacionadas no cartão de identificação funcional e nos parâmetros de controle do sistema de gerenciamento.

Ao passar o crachá no relógio este identificará no banco de dados as digitais do funcionário, e ao aproximar sua digital na leitora biométrica do relógio, este responderá com a mensagem “marcação OK”, registrando e enviando o dado em relação ao horário do registro para o sistema e, através da comparação com os parâmetros, indicará as ocorrências. Estas ocorrências referem-se aos horários cumpridos a menor ou a maior tendo como referência a carga horária diária do servidor. Estas ocorrências, após validadas pelas chefias até o quinto dia do mês

subsequente gerarão registros para o processamento de todos os descontos e vantagens funcionais relacionados a efetividade.

Por fim, para dar início ao processo de cadastramento dos servidores a Secretaria Municipal de Administração criou uma nova área de trabalho, chamada Área de Controle de Efetividade, que é responsável por gerenciar todo o sistema, cadastrar usuários, realizar oficinas de sensibilização e treinamento do sistema com as chefias abonadoras de ponto.

4.1.3 A Recomendação do Ministério Público

A função institucional do Ministério Público é zelar pelo efetivo respeito aos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, em especial aos relativos à saúde.

E, considerando a falta de resolutividade do Postos de Saúde da capital em atender a demanda da população usuária dos serviços públicos de saúde, em julho de 2007, o Ministério Público do Rio Grande do Sul emitiu uma Recomendação ao Município de Porto Alegre para que tomasse providências cabíveis para que fosse garantido cumprimento da carga horária de todos os servidores da Secretaria Municipal da Saúde e que fosse elaborado projeto de controle eletrônico de jornada de trabalho dos servidores da Secretaria Municipal da Saúde. O Ministério Público recomendou também, considerando o princípio da isonomia, que determina tratamento igualitário a todo o quadro funcional do poder Executivo Municipal, que o projeto do controle eletrônico da jornada de trabalho fosse estendido a todos os servidores do Poder Executivo Municipal.

O documento de recomendação do Ministério Público também solicitava providências para que fosse afixada em cada unidade de trabalho da Secretaria Municipal de Saúde, em local de ampla acessibilidade e visibilidade, quadro de horário de todos os servidores, inclusive médicos, com especificação do nome, função, setor e horário de atendimento; e que fosse afixado quadro contendo informações básicas sobre o atendimento, notadamente o nome do servidor (diretor, gerente, ouvidor...) com atribuição de receber denúncias acerca de falhas pertinentes.

4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE EFETIVIDADE

Para que fosse possível dar início ao processo de implementação do novo sistema, a administração municipal teve a preocupação de primeiramente concluir o processo de elaboração e publicação das novas legislações, estabelecer contato direto entre a Secretaria de Administração e Secretaria de Saúde, em que a Secretaria de Saúde também formou uma equipe de trabalho com três servidores dedicados somente a este trabalho.

4.2.1 Etapas da implementação

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) foi o primeiro órgão do Município a adotar o sistema eletrônico de efetividade, a fim de dar cumprimento à determinação do Ministério Público.

Em agosto de 2011, para dar início ao processo de implementação, sendo coordenado pela Área de Controle de Efetividade da SMA foram adotadas as seguintes rotinas:

- a) Reunião com o Secretário Municipal de Saúde, para definição de papéis, agendamentos e expectativas em relação ao projeto, bem como seu custo;
- b) Levantamento junto com a SMS, por meio da sua unidade de Recursos Humanos, dos locais (unidades) que compõe a secretaria, e quantidade de servidores que cada local possui, com o objetivo maior de definir o número de relógios ponto a serem instalados;
- c) Levantamento dos horários e escalas de trabalho dos todos os servidores, por local;
- d) Levantamento das chefias abonadoras (nomes e equipes que atuam, incluindo o nome dos servidores que compõe a equipe), a fim de criar senhas de acesso ao sistema;
- e) Levantamento das permissões de registro de ponto (quais locais/relógios cada servidor pode registrar ponto).

Analisados estes requisitos, foi realizado uma nova reunião para validação do cronograma de instalação e cadastramento, que segue a rotina:

- a) Validação de um cronograma de cadastramento dos servidores, por local, que inclui registro fotográfico e cadastramento biométrico;
- b) Validação de um cronograma de instalação de relógios ponto;
- c) Validação de um cronograma de instalação do software de interface do controle eletrônico de efetividade nos computadores das chefias;
- d) Oficinas de sensibilização e esclarecimentos acerca de como deve ser realizado o registro de ponto;
- e) Oficinas de treinamento no software de interface do controle eletrônico de efetividade para as chefias abonadoras de ponto;
- f) Previsão de um período de adequação de procedimentos operacionais e administrativos;

Por óbvio, a otimização do resultado da implementação depende da capacidade de fomentar a alteração na cultura organizacional, que já está sedimentada e necessita de alteração. A modificação desta cultura passa por um certo grau de resistência que vai desde as funções gerenciais até as operacionais. Os conflitos nas relações se tornam visíveis, já na fase de implementação, e para garantir um preparo adequado dos servidores, incluindo o nível gerencial, e também viabilizar a mudança, se fez necessária uma intervenção progressiva da área de Recursos Humanos junto aos gerentes de cada local.

A partir disso, a Secretaria Municipal da Saúde também criou uma área de Ponto Eletrônico, a fim de atender as demandas da Secretaria, realizar o cadastramento dos servidores, e sanar as dúvidas e anseios destes.

Devido ao alto número de servidores que compõe a Secretaria de Saúde, a criação de uma área específica se fez altamente necessária, e também devido ao fato da Secretaria ter alta rotatividade de servidores e estagiários. Importante ressaltar, que os estagiários também estão incluídos no projeto, bem como os cargos em comissão.

4.2.2 Cronograma de implementação

Para dar início ao processo de implementação do controle eletrônico de efetividade foi realizado o mapeamento de todos os locais da Secretaria Municipal de Saúde, divididos conforme as regiões da cidade, totalizando seis etapas.

Juntamente com os servidores da Secretaria Municipal de Administração, outros dois servidores da Secretaria Municipal da Saúde, se deslocavam até os locais, para realizar o preparo dos servidores no processo de cadastramento e esclarecimento de dúvidas. Este era a etapa prévia de divulgação da implementação, esclarecendo os objetivos, iniciando o trabalho de conscientização com os gerentes e servidores.

Foi de fundamental importância, que esta primeira visita fosse realizada de maneira tranquila e com tempo necessário para esclarecer todas as dúvidas.

A seguir são apresentadas as tabelas que correspondem as etapas da implementação do projeto. Salienta-se que foi uma construção realizada em 2011, e que no decorrer do processo surgiram entraves, que acabou gerando atrasos neste cronograma.

A ideia inicial da primeira etapa da implementação do projeto era a de escolher as unidades da Secretaria que possuíam o maior número de servidores. O objetivo, então, era de que se atingisse um grande número de servidores, que executam atividades em locais com um grande número de atendimentos.

Optou-se por iniciar no prédio da sede da Secretaria de Saúde e em seguida nos Hospitais Presidente Vargas e Pronto Socorro.

Tabela 1 – Cronograma a primeira etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde - 2011

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
Prédio Sede Secretaria Municipal de Saúde	273	4
Hospital Materno Infantil Presidente Vargas	676	4
Hospital de Pronto Socorro	1.416	6
Coordenadoria-Geral de Vigilância Sanitária	214	3
Coordenadoria-Geral de Vigilância Sanitária	24	1
Gerência Distrital Centro (GDC)	5	1
GDC/Casa Harmonia	17	1
GDC/Centro de Atenção Integral à Saúde Mental	20	1
GDC/Centro de Saúde Modelo	110	1
GDC/Centro de Saúde Santa Marta	174	1
GDC/Oficina de Geração de Renda	4	1
GDC/Pensão Pública Protegida Nova Vida	20	1
Gerência Distrital Glória-Cruzeiro Cristal (GDGCC)	6	1
GDGCC/Centro de Saúde Vila dos Comerciantes (CSVC)	98	1
GDGCC/CSVC/Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul	418	3

Fonte: Elaborado pela autora

Nesta primeira etapa, não foi contemplado o Hospital Materno Infantil Presidente Vargas, por já possuir um sistema de controle de ponto. A troca de sistemas de efetividade demorou um tempo maior que o previsto, devido a questões de infraestrutura lógica.

Tabela 2 – Cronograma da segunda etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde - 2011

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
GDGCC/UBS Cristal	20	1
GDGCC/UBS Glória	26	1
GDGCC/UBS 1º de Maio	21	1
GDGCC/UBS Aparício Borges	11	1
GDGCC/UBS Belém Velho	14	1
GDGCC/UBS Estrada dos Alpes	7	1
GDGCC/UBS Tronco	13	1
GDGCC/UBS Vila Cruzeiro	18	1
Gerência Distrital Leste/Nordeste (GDLN)	7	1
GDLN/Centro de Saúde Bom Jesus	53	1
GDLN/Pronto Atendimento Bom Jesus	169	1
GDLN/UBS Chácara da Fumaça	29	1
GDLN/UBS Morro Santana	32	1
GDLN/UBS Vila Jardim	28	1
Gerência Distrital Norte/Eixo Baltazar (GDNEB)	5	1

Fonte: Elaborado pela autora

Já nesta segunda etapa da implementação do projeto, continuaram a apresentar problemas de estrutura de rede lógica e elétrica. A instalação da infraestrutura necessária para a implementação do projeto continuou apresentando problemas, o que deixou clara a necessidade de modernização das instalações dos serviços de saúde do município.

Tabela 3 – Cronograma da terceira etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde - 2011

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
GDNEB/UBS Assis Brasil	30	1
GDNEB/UBS Nova Brasília	26	1
GDNEB/UBS Passo das Pedras	27	1
GDNEB/UBS Ramos	20	1
GDNEB/UBS Rubem Berta	34	1
GDNEB/UBS Santa Rosa	17	1
GDNEB/UBS São Cristóvão	24	1
GDNEB/UBS Sarandi	20	1
GDNEB/UBS Vila Elizabeth	12	1
Gerência Distrital Noroeste/Humaitá/Navegantes/Ilhas (GDNHNI)	15	1
GDNHNI/Casa de Apoio Viva Maria	15	1
GDNHNI/Centro de Atenção Integral à Saúde Mental	16	1
GDNHNI/Centro de Saúde Navegantes	47	1
GDNHNI/Centro de Saúde Vila do IAPI	209	2
Gerência de Saúde do Servidor Municipal	43	1

Fonte: Elaborado pela autora

Após uma fase de ajuste de questões técnicas, as instalações seguiram em ritmo um pouco mais lento, também devido ao tempo maior dado ao treinamento dos usuários e chefias.

Tabela 4 – Cronograma da quarta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
GDNHNI/UBS Diretor Pestana	24	1
GDNHNI/UBS Farrapos	25	1
GDNHNI/UBS Vila Ipiranga	18	1
Gerência Distrital Partenon Lomba do Pinheiro (GDPLP)	77	1
GDPLP/Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro	87	1
GDPLP/UBS Bananeiras	58	1
GDPLP/UBS Mapa	21	1
GDPLP/UBS Panorama	32	1
GDPLP/UBS Pequena Casa da Criança	25	1
GDPLP/UBS São Carlos	24	1
GDPLP/UBS São José	31	1
Gerência Distrital Restinga Extremo-Sul (GDRES)	5	1
GDRES/UBS Belém Novo	31	1
GDRES/UBS Lami	17	1
GDRES/UBS Macedônia	28	1

Fonte: Elaborado pela autora

As etapas seguintes, cinco e seis, foram as que apresentaram mais dificuldades, também por estarem no eixo sul da cidade, dificultando o deslocamento da equipe do ponto eletrônico até esta região da cidade.

As unidades de base do SAMU também passaram por um processo de instalação de rede lógica, pois eram inexistentes.

Tabela 5 – Cronograma da quinta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde - 2011

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
GDRES/UBS Restinga	42	1
Gerência Distrital Sul-Centro Sul (GDSCS)	7	1
GDSCS/UBS Beco do Adelar	18	1
GDSCS/UBS Calábria	14	1
GDSCS/UBS Camaquã	53	1
GDSCS/UBS Campo Novo	14	1
GDSCS/UBS Guarujá	12	1
GDSCS/UBS Ipanema	25	1
GDSCS/UBS Jardim das Palmeiras	10	1
GDSCS/UBS Monte Cristo	19	1
GDSCS/UBS Nonoai	24	1
GDSCS/UBS Tristeza	30	1

Fonte: Elaborado pela autora

Tabela 6 – Cronograma da sexta etapa da implementação do controle eletrônico de efetividade na Secretaria Municipal de Saúde - 2011

	Quantidades	
	Servidores	Número Relógios
Centro de Saúde Murialdo	27	1
UBS Vila Vargas	16	1
UBS Ceres	16	1
UBS São Miguel	15	1
UBS Campo da Tuca		
GDPLP Equipe de saúde mental		
SAMU - Equipe (15 unidades)		

Fonte: Elaborado pela autora

4.2.3 Análise da implementação da política de efetividade

Considerando que o início da implementação da política de efetividade na Secretaria de Saúde do Município de Porto Alegre sofreu resistência por parte de alguns servidores, e também por ser a primeira prefeitura a implementar um controle eletrônico de efetividade, podemos analisar esta política pelo modelo de teoria de grupos.

Durante a implementação, ficou clara a resistência por parte da classe de médicos ao novo método adotado pelo Município. Este fato ocasionou uma greve, que apenas foi solucionada com a aprovação da Lei Complementar 677 de 19 de julho de 2011.

A grande mudança trazida por esta Lei, é de que a carga horária da classe de médicos foi alterada de 30 horas semanais para 20 horas semanais, podendo ser cumpridas com um plantão fixo semanal de 12 horas e, como complementação mensal da jornada, com plantões de 12 horas em finais de semana ou conforme a necessidade da escala do serviço.

Conforme necessidade de serviço, o servidor poderá ser convocado para cumprir 30 horas semanais, chamado de regime especial de trabalho suplementar, ou 40 horas semanais, podendo ser Regime de Tempo Integral ou Regime de Dedicção Exclusiva.

O servidor que tiver jornada de 40 horas semanais poderá realizá-la com 3 plantões semanais fixos de 12 horas e, como complementação mensal da jornada, com plantões de 12 horas em finais de semana ou conforme a necessidade da escala do serviço. Em qualquer caso, os plantões de 12 horas poderão ser divididos em plantões de 6 horas, conforme a necessidade ou o modelo da escala.

Em qualquer caso, a carga horária contratual das classes de Médico Especialista e Médico Clínico Geral não computada nos plantões normais de trabalho e não excedente a 24 horas deverá ser realizada de acordo com a necessidade de serviço.

Estas eram reivindicações antigas da classe de médicos e inclusive era realizada de forma informal, pois a legislação do município não previa a jornada semanal de 20h, bem como não previa a divisão da complementação dos plantões semanais em plantões de seis horas.

Além da alteração da carga horária, a Lei Complementar 677 estabeleceu uma Gratificação de Incentivo Médico, com graduação de 45%, 75% e 100% de acordo com a convocação de cada Regime Especial de Trabalho.

Diante deste cenário, percebemos a busca de um equilíbrio entre os interesses da Administração Municipal e os servidores detentores da classe de médicos.

A implementação do sistema eletrônico de efetividade na Secretaria de Saúde do Município de Porto Alegre envolveu variáveis como adequação da legislação que regulamenta a carga horária da classe de médicos, adequação da legislação que regulamenta o ponto eletrônico, adequação de um sistema de ponto eletrônico com o maior nível de confiança biométrica, compra de equipamentos, e formação de uma equipe de trabalho para atender apenas questões relativas à efetividade dos servidores.

Visualizou-se os instrumentos normativos que tornam claras as regras e as competências. O ambiente de apoio político gerado para que se tornasse possível a implementação do sistema também foi fundamental. Rua (2009) aborda estas questões como sendo o conjunto de variáveis políticas em um contexto de apoio aos objetivos propostos, bem como as mudanças tecnológicas necessárias para que a política fique em condições de ser colocada em prática.

Rua (2009) salienta as seis condições para que uma política pública seja implementada com sucesso: legislação com objetivos claros e consistentes, com critérios que solucionam os conflitos; legislação que incorpora os fatores causais dos objetivos da política; legislação que estrutura o processo de implementação; líderes com habilidades gerenciais, políticas e comprometidos; programa deve ser apoiado por grupos organizados; prioridade dos objetivos não pode ser subvertida durante o tempo.

Para que os objetivos propostos pela política não sejam perdidos, é importante, que a política pública também seja acompanhada e monitorada. No caso do controle eletrônico de efetividade do Município de Porto Alegre, por ter uma equipe de servidores efetivos formada e treinada para gerir todo o processo, foi possível acompanhar os registros dos servidores durante toda a implementação e continuar esta atividade durante os quatro primeiros anos do projeto até os dias de hoje, em 2015.

Nos primeiros dias de uso do novo sistema, em 2011, foram realizadas visitas presenciais, até para que sanar dúvidas ainda existentes dos servidores quanto ao processo da marcação de ponto, como também providenciar um novo registro biométrico caso fosse necessário.

Após este monitoramento presencial, tendo duração em média um mês, a equipe do ponto eletrônico fazia as conferências por meio de sistema de marcações, via tempo real, uma vez que no sistema possui esta funcionalidade. O tempo da implementação do projeto na SMS demorou um tempo muito além do que se previu, que era encerrar a sexta etapa em dezembro de 2011, sendo que acabou se estendendo até o final de 2013. O atraso se deu em função principalmente de problemas de infraestrutura, pois vários postos de saúde não possuíam rede lógica no local.

4.2.4 Vantagens e desvantagens

O gestor da Área de Controle de Efetividade da Secretaria Municipal de Administração, destaca algumas vantagens do controle eletrônico de efetividade:

- a) Garante maior fidelidade e segurança dos dados devido ao registro ser eletrônico, eliminando transcrições manuais e critérios subjetivos;
- b) Reduz a médio prazo os serviços de apoio nas seções, setores e núcleos de pessoal, otimizando a utilização dos recursos humanos;
- c) Maior confiabilidade nas informações em comparação com os registros efetuados via folha ponto e em relação aos cálculos de horas trabalhadas recorrentes de registro em cartão ponto mecânico;
- d) Maior facilidade para o gerenciamento das informações por sua condensação a nível de estrutura organizacional e pela facilidade de obtenção de relatórios gerenciais;
- e) Maior facilidade de acesso ao arquivo de registro e consulta imediata via terminal, sem a preocupação de manutenção de papéis, com todas as dificuldades e riscos inerentes à sua manutenção e manuseio;

f) Regulamentação do banco de horas, fator considerado como moeda de troca na relação servidor X Prefeitura.

Ainda quanto às vantagens, para Prefeitura Municipal de Porto Alegre haverá mais confiabilidade dos dados, uma vez que o registro é armazenado eletronicamente. Além disso, os dados poderão ser utilizados como elementos comprobatórios da jornada de trabalho em eventual ação judicial. O registro eletrônico também ajuda a disciplinar a marcação do ponto e amplia a confiabilidade por parte dos funcionários, uma vez que estes terão a seu dispor a consulta de seus registros via portal do servidor da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Uma desvantagem do ponto eletrônico é o alto custo de implementação do sistema, com os custos gerados com equipamentos, tanto com o processo de compra quanto com o processo de manutenção destes.

A manutenção dos equipamentos era uma preocupação do grupo gestor, na medida em que os relógios ponto pudessem ser violados. No entanto, verificou-se baixíssima taxa de troca de equipamentos devido a este fato, conforme relatado pelo gestor da Área.

A maior reclamação dos servidores é em relação ao registro de ponto exigir a aproximação do crachá mais a confirmação com a digital. Esta definição foi em virtude de uma questão tecnológica, dado o número de biometrias existentes no banco de dados para tornar mais ágil o registro da efetividade, mas também foi avaliada a questão gerencial de tentar obrigar os servidores a portarem o crachá de identificação funcional em local visível.

4.2.5 Momento atual da implementação – ano de 2015

Existem na Secretaria Municipal da Saúde 108 relógios instalados e em pleno funcionamento, e atualmente a Secretaria gerencia 6.062 servidores registrando ponto.

No quadro 2 estão indicados o número total de relógio ponto que estão em funcionamento. É importante salientar, que alguns locais se encontram repetidos no

quadro pelo fato de que naquele local possui um grande número de servidores, ou pelo local ser um prédio com muitos andares.

Quadro 2 – Locais da Secretaria Municipal da Saúde com relógios ponto instalados e em funcionamento – 2015

Nº	LOCAL DA SMS
1	SMS/CGVS
2	SMS/CGVS
3	SMS/CGVS
4	SMS/GD LESTE NORDESTE
5	SMS/GD NORTE EIXO BALTAZAR
6	SMS/GDC/CAIS MENTAL
7	SMS/GDC/CASA HARMONIA
8	SMS/GDC/CS MODELO
9	SMS/GDC/CS MODELO
10	SMS/GDC/CS SANTA MARTA
11	SMS/GDC/CS SANTA MARTA
12	SMS/GDC/OFICINA GERACAO RENDA
13	SMS/GDC/PPP NOVA VIDA
14	SMS/GDGCC/1ºMAIO
15	SMS/GDGCC/CAPS AD
16	SMS/GDGCC/CAPS GCC
17	SMS/GDGCC/UBS APARICIO BORGES
18	SMS/GDGCC/UBS CRISTAL
19	SMS/GDGCC/UBS GLORIA
20	SMS/GDGCC/UBS TRONCO
21	SMS/GDGCC/UBS VILA CRUZEIRO
22	SMS/GDLN/CS BOM JESUS
23	SMS/GDLN/UBS CHACARA DA FUMACA
24	SMS/GDLN/UBS MORRO SANTANA
25	SMS/GDLN/UBS VILA JARDIM
26	SMS/GDNEB/UBS ASSIS BRASIL
27	SMS/GDNEB/UBS NOVA BRASILIA
28	SMS/GDNEB/UBS PASSO DAS PEDRAS
29	SMS/GDNEB/UBS RAMOS
30	SMS/GDNEB/UBS RUBEM BERTA
31	SMS/GDNEB/UBS SANTA ROSA
32	SMS/GDNEB/UBS SAO CRISTOVAO
33	SMS/GDNEB/UBS SARANDI
34	SMS/GDNEB/UBS VILA ELIZABETH
35	SMS/GDNHNI/CASA DE APOIO VIVA MARIA
36	SMS/GDNHNI/CS IAPI

continua

Nº	LOCAL DA SMS
37	SMS/GDNHNI/CS IAPI
38	SMS/GDNHNI/CS IAPI DIMEP
39	SMS/GDNHNI/CS IAPI DIMEP
40	SMS/GDNHNI/CS IAPI DIMEP
41	SMS/GDNHNI/CS NAVEGANTES
42	SMS/GDNHNI/UBS DIRETOR PESTANA
43	SMS/GDNHNI/UBS FARRAPOS
44	SMS/GDNHNI/UBS VILA IPIRANGA
45	SMS/GDPLP/CS MURIALDO
46	SMS/GDPLP/EQUIPE DE SAUDE MENTAL
47	SMS/GDPLP/UBS BANANEIRAS
48	SMS/GDPLP/UBS CERES
49	SMS/GDPLP/UBS MAPA
50	SMS/GDPLP/UBS PANORAMA
51	SMS/GDPLP/UBS PEQ CASA DA CRIANCA
52	SMS/GDPLP/UBS SAO CARLOS
53	SMS/GDPLP/UBS SAO JOSE
54	SMS/GDPLP/UBS SAO MIGUEL
55	SMS/GDRES/UBS BELEM NOVO
56	SMS/GDRES/UBS LAMI
57	SMS/GDRES/UBS MACEDONIA
58	SMS/GDRES/UBS RESTINGA
59	SMS/GDRES-GD RESTINGA EXTREMO SUL
60	SMS/GDSCS
61	SMS/GDSCS/UBS BECO DO ADELAR
62	SMS/GDSCS/UBS CALABRIA
63	SMS/GDSCS/UBS CAMAQUA
64	SMS/GDSCS/UBS CAMPO NOVO
65	SMS/GDSCS/UBS GUARUJA
66	SMS/GDSCS/UBS IPANEMA
67	SMS/GDSCS/UBS JD DAS PALMEIRAS
68	SMS/GDSCS/UBS MONTE CRISTO
69	SMS/GDSCS/UBS NONOAI
70	SMS/GDSCS/UBS TRISTEZA
71	SMS/HMIPV
72	SMS/HMIPV
73	SMS/HMIPV
74	SMS/HMIPV
75	SMS/HPS
76	SMS/HPS
77	SMS/HPS
78	SMS/HPS
79	SMS/HPS

continuação

Nº	LOCAL DA SMS
80	SMS/HPS
81	SMS/MANUTENCAO PREDIAL
82	SMS/MATERIAIS
83	SMS/NASS DEMHAB 25 S339
84	SMS/PA BOM JESUS 51 S106
85	SMS/PA BOM JESUS
86	SMS/PA LOMBA DO PINHEIRO
87	SMS/PA LOMBA DO PINHEIRO
88	SMS/PACS COAS SAGUAO
89	SMS/PACS COAS SAGUAO
90	SMS/PACS ODONTO
91	SMS/PACS RECEPCAO
92	SMS/PACS RECEPCAO
93	SMS/PACS-CSVC SAGUAO
94	SMS/PATRIMONIO
95	SMS/SAMU BASE BELEM NOVO
96	SMS/SAMU BASE CAVALHADA
97	SMS/SAMU BASE CRISTO REDENTOR
98	SMS/SAMU BASE SERRARIA
99	SMS/SAMU CENTRO VIDA
100	SMS/SAMU LOMBA DO PINHEIRO
101	SMS/SAMU MORRO SANTANA
102	SMS/SAMU RESTINGA
103	SMS/SAMU SEDE
104	SMS/SAMU SEDE
105	SMS/SAMU-SMGL/CAR PARTENON
106	SMS/SEDE TERREO
107	SMS/SEDE TERREO
108	SMS/SEDE TERREO

Fonte: elaborado pela autora

4.2.6 Indicador de Uso do Ponto Eletrônico

A Área de Controle de Efetividade produz mensalmente relatórios para verificar as inconsistências nas folhas ponto. O objetivo é verificar se os servidores estão registrando o ponto, verificar se as chefias estão abonando corretamente e também verificar os afastamentos legais previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

Após, os dados são enviados as áreas de recursos humanos para que possam verificar, por exemplo, quem são os servidores que possuem o maior número de ajuste de ponto e quais servidores ficaram mais tempo afastados por motivo de saúde. Os dados dos relatórios de indicadores do ponto eletrônico na SMS nos últimos três meses do ano de 2015, e produzidos pela Área de Controle de Efetividade da SMA, são os indicados na tabela 7.

Tabela 7 – Indicador de Uso do Ponto Eletrônico da Secretaria Municipal de Saúde em 2015

INDICADOR DE USO DO PONTO ELETRÔNICO				
Órgão	Jan/2015	Fev/2015	Mar/2015	Média
SMS	92,77%	89,76%	91,88%	91,47%

Fonte: elaborado pela autora.

Por estes dados, verifica-se que por não dar o percentual de 100%, algumas inconsistências podem ter ocorrido: servidor não registrou o ponto e por algum motivo a chefia não justificou, ou o servidor não registrou o ponto por motivo de afastamento por motivo de doença (perícia marcada com data posterior ao fechamento da efetividade).

Diante deste cenário, importante destacar que o controle de efetividade não é uma avaliação de desempenho, mas sim uma parte complementar do boletim de desempenho.

Conforme Santos (2014), o boletim de merecimento é composto por duas partes, uma essencial, que envolve, dentre outras habilidades, o conhecimento e qualidade do trabalho; e, outra parte complementar, que envolve a assiduidade, pontualidade e disciplina.

Destacamos a pontualidade, como um fator que o controle eletrônico de efetividade traz com a maior precisão possível. Deste ponto, é possível aferir níveis e fazer comparações com o grande grupo.

Santos (2014) destaca a importância da avaliação de desempenho:

A importância da avaliação de desempenho é caracterizada pela necessidade de: aferir níveis de produtividade individual; aferir níveis de produtividade organizacional; reavaliar tecnologia, procedimentos e materiais; adequar os suportes internos às demandas externas; aperfeiçoar

políticas de incentivos e benefícios; reorientar metas, diretrizes e políticas e subsidiar o processo decisório (SANTOS, 2014, p.230).

O controle de efetividade eletrônica passa a ser um dado tangível e de fácil mensuração. Nesse sentido, podemos avaliar o indivíduo, como é a rotina de horários dele dentro da organização, ou seja, é uma avaliação individual que poderá compor a avaliação de desempenho.

Outra questão que podemos destacar é a auditoria. Temos a auditoria interna realizada pela própria Área de Controle de Efetividade, como também temos auditorias externas, realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Justen (2005,) *apud* Santos (2014), define a auditoria como um conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, e classifica-a em: Auditoria de avaliação da gestão, auditoria de acompanhamento da gestão, auditoria contábil, auditoria operacional e auditoria especial.

De acordo com o autor, as auditorias de efetividade se enquadram na classificação de auditoria operacional, que consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo gerencial.

Por fim, podemos avaliar que o objetivo proposto pela nova política de efetividade do Município de Porto Alegre está em funcionamento e em fase de melhorias, tais como customização de novos relatórios gerenciais, que possam subsidiar novos estudos na área de gestão de pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o sucesso da implementação do controle eletrônico de efetividade se deu primeiramente por um apoio do centro de governo municipal, uma vez que as resistências políticas sempre se fazem presentes em um cenário de mudança cultural da administração pública.

Outro ponto a destacar, refere-se ao entendimento de que em sendo implantado o sistema de ponto eletrônico, os problemas em relação a regulação das relações de trabalho estariam resolvidos na medida em que este se encarregaria de regular os problemas de frequência do conjunto de servidores. Cabe ressaltar que tal assertiva é incorreta, não só pelo simples fato de que os problemas nas relações de trabalho não se limitam a problemas de absenteísmo, mas inclusive estes se apresentam como resultado de outros problemas, quais sejam: falta de motivação, autoritarismo nas relações de trabalho, alienação em relação a função pública, entre outros.

O controle eletrônico da efetividade apenas tornou os registros de ponto serem com horários reais, e não com assinaturas de horários fixos em todos os dias de trabalho. Pode-se observar, que servidores comprometidos com a função pública, e que cumprem o horário de trabalho aprovaram o projeto. Não só pelo fato de se sentirem tranquilos com esta nova rotina, mas por saberem que na ausência de um colega, não haveria mais o fato da assinatura na folha ponto como se o servidor estivesse comparecido ao trabalho.

De fato, ocorreu um realinhamento dos padrões da postura profissional. Não apenas por parte dos servidores, mas também por parte das chefias, na medida em que são exigidos um maior grau de responsabilidade no ajuste de ponto, uma vez que o *login* da chefia ficará no gravado no sistema.

As áreas de Recursos Humanos são corresponsáveis, na medida em que são responsáveis por transpor os registros das chefias para o sistema de folha de pagamento.

As resistências encontradas nos servidores, que resistiam em cumprir a carga horária, e também das chefias que eram coniventes com algumas situações, tais como: faltas, saídas durante o expediente, etc.

Os sistemas de gestão e controle produzem efeitos positivos a médio prazo, na medida em que a gerência aprende a utilizá-los corretamente incorporando-os em sua prática de trabalho. Um *software* de gerenciamento cumpre apenas parte de sua finalidade se não encontra pessoas aptas e dispostas a gerenciar, uma vez que dados extraídos informam quase tudo, menos as medidas necessárias para a melhoria de desempenho. Isso só é dado pela capacidade gerencial de ler, diagnosticar, formular, negociar, e implementar ações de desenvolvimento. O gerente é a melhor ferramenta de gerenciamento.

As organizações da área da saúde, embora tenham um trabalho específico, enfrentam os mesmos desafios administrativos das demais organizações. Além das atividades específicas da área da saúde, no setor público, o gestor também tem de enfrentar jogos políticos com fatores que muitas vezes fogem do seu controle.

Diante disso, verifica-se a necessidade da modernização em todos os setores. Não só as necessidades de modernizações necessárias para dar mais precisão e celeridade nos atendimentos, como também modernidade na área de gestão de pessoal, com sistemas que facilitem a vida do gestor e com capacitação gerencial continuada, a fim de manter a equipe com foco no trabalho e bem treinada.

Desta forma, busca-se o aperfeiçoando técnicas e métodos e nos afastamos de julgamentos subjetivos e interesses políticos.

A ausência de controle na administração pública de fato gera muitos problemas, e a administração deve constantemente buscar soluções para os problemas encontrados. Para uma boa gestão, a política de controle deve buscar a transparência, facilitando o trabalho de auditorias e redução de riscos a falhas.

Cumpramos ressaltar a importância dos relatórios de efetividade produzidos pela Área de Controle de Efetividade, na medida em que se buscou padronização dos registros funcionais dentro dos padrões legalmente estabelecidos.

A execução de horas extras dos servidores da área da saúde passou a ser efetivamente comprovadas por meio de sistema eletrônico, fato que gerava diversos questionamentos por parte das auditorias externas devido as assinaturas em folhas ponto manuscritas e com horários previamente determinados.

Este estudo apresentou algumas limitações quanto a sua amostra. Foi utilizado o número total de servidores da secretaria municipal de saúde e o número total de relógios ponto, ou seja, não foi uma amostra aleatória. Por ser uma amostra grande, não foi possível explorar com detalhes as frequências das efetividades.

Por fim, esta pesquisa contribui como um estudo de caso, para que outros órgãos públicos também possam adotar este tipo de sistema eletrônico de efetividade, dado que as dificuldades são grandes.

O tema controle de efetividade e assiduidade no serviço público, por vezes é mostrado na mídia na forma de denúncias de não cumprimento de carga horária por parte dos servidores públicos, o que demonstra também, a importância do entendimento do servidor público no seu papel de servir ao público e a importância que o gerenciamento das pessoas tem nos locais de trabalho.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HERSEY, Paul; BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para Administradores: As teorias e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. Administração. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MOTTA, Fernando Prestes. Aprendizagem e psicodinâmica organizacional. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações – Relatório de Pesquisa nº 9/2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto 9377 de 30 de janeiro de 1989. Altera o dec. 8782/86, que dispõe sobre as funções regidas pela CLT, quanto a carga horária semanal de trabalho e retroage seus efeitos a 01/01/89. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto 17194 de 11 de agosto de 2011. Institui e regulamenta o sistema de registro eletrônico de efetividade funcional dos servidores municipais das Administrações Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto 17273 de 13 de setembro de 2011. Institui a compensação de carga horária no âmbito das Administrações Direta, Autárquica e Fundacional e regulamenta o parágrafo único do art. 38 da Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, que autoriza a compensação por folga do trabalho realizado além das horas normais estabelecidas para o cargo. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 133 de 31 de dezembro de 1985. Estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 341 de 17 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o trabalho em regime de plantão de 12 horas x 36 horas na Administração Municipal e dá outras providências. Disponível em

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 6151 de 13 de julho de 1988. Estabelece o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal; dispõe sobre o respectivo Plano de Pagamento e dá outras providências. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 6309 de 28 de dezembro de 1988. Estabelece o Plano de Carreira dos Funcionários da Administração Centralizada do Município; dispõe sobre o Plano de Pagamento e dá outras providências. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 677 de 19 de julho de 2011. Altera os arts. 4º e 44 e o Anexo I e inclui arts. 36-A, 37-A e 43-A na Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores, criando o grupo ESM – Especialidade Médica e as classes de cargos de provimento efetivo de Médico Especialista e de Médico Clínico Geral, extinguindo a classe de cargos de provimento efetivo de Médico e dando outras providências; altera o art. 37 da Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, e alterações posteriores; revoga o art. 1º e altera o art. 2º da Lei nº 10.959, de 7 de outubro de 2010, e alterações posteriores; e dá outras providências. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>. Acesso em 13/04/2015.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB; 2009.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SIMAN, Angela Maria. Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

VECINA NETO, Gonzalo; MALIK, Ana Maria. Gestão em Saúde. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011.

YIN, Roberto K. Estudo de Caso – Planejamento e Métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.