

O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO INMETRO
Relato de uma Experiência

Ricardo de Oliveira

Versão III

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2002

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. FATORES IMPULSIONADORES DA MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

- 1.1. O Processo de Redemocratização
- 1.2. A Abertura e Competitividade da Economia
- 1.3. A Reforma do Estado

2. O PROCESSO DE MUDANÇA DO INMETRO

- 2.1. Premissas e Modelos de Mudança
- 2.2. A Estratégia da Mudança
- 2.2. Requisitos Básicos para a Mudança
 - 2.2.1. Definição Clara de Objetivos
 - 2.2.2. Capacidade de Ganhar Adesão
 - 2.2.3. Capacidade Gerencial para a Transformação de Objetivos em Ações
 - 2.2.4. Disponibilidade e Autonomia na Aplicação de Recursos Financeiros
 - 2.2.5. Continuidade na Condução da Mudança
 - 2.2.6. Articulação, Apoio e Legitimidade Política

3. O MODELO DE GESTÃO DO INMETRO

- Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados
- Aprimoramento do Controle Social
- Obtenção de Mais e Melhores Resultados a um Menor Custo
- Visão Abrangente de Gestão
- Valorização do Servidor Público

4. AS TRANSFORMAÇÕES DO INMETRO

- 4.1. Antecedentes
- 4.2. Transformação do INMETRO em Agência Executiva e o Contrato de Gestão
- 4.3. O Novo Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentários
 - 4.4.1. Caracterização da Situação Inicial
 - 4.4.2. O Novo Sistema
 - 4.4.3. Características Básicas da Operação do Sistema

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

APRESENTAÇÃO

O INMETRO desenvolve, desde o início da década de 90, um vigoroso processo de modernização institucional, visando o efetivo cumprimento de sua missão, em um contexto de grande dinamismo, e a incorporação dos melhores modelos organizacionais e práticas gerenciais, inclusive os preconizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Apresentar o relato desta experiência é justamente o que propõe o presente documento, tendo em vista dois objetivos básicos. Primeiramente, mostrar como certos princípios de organização e de gestão foram efetivamente incorporados ao dia a dia do INMETRO. Em segundo lugar, descrever o processo de absorção dos princípios da Reforma do Estado no Instituto, apesar dos inúmeros obstáculos que tiveram que ser enfrentados e superados. Com isso, espera-se manter acesa a chama da Reforma e evidenciar os benefícios decorrentes de sua conclusão e consolidação.

Inicialmente, procurou-se explicitar, de forma sumária, tendo em vista a natureza do presente relato, os principais fatores responsáveis pela deflagração do processo de transformação do INMETRO – o processo de redemocratização, a abertura e liberação da economia e a Reforma do Estado. São fatores extremamente dinâmicos que não somente deram partida ao processo, mas que influenciaram e influenciam, até hoje, seus desdobramentos.

O ponto seguinte se volta para os modelos e processos de mudança adotados, cujas características mais operacionais foram construídas ao longo do processo. Neste sentido, serão apresentados, já no seu formato atual, as premissas, os modelos e as estratégias de mudança, bem como os requisitos básicos para sua implantação.

O modelo de gestão do INMETRO – foco básico da mudança – é o objeto do capítulo 3. Trata-se agora de descrever o Projeto de Organização e Gestão do INMETRO, através da explicitação de seus princípios básicos. Da mesma forma que no modelo de mudança, não se partiu de um esquema pronto e acabado, tendo por objetivo apenas a sua implantação. A estratégia adotada, ao contrário, implicava em ir detalhando e ajustando o modelo de gestão à medida que sua instalação avançava, com o devido engajamento e participação dos diferentes parceiros e atores relevantes.

O quarto capítulo, por sua vez, tem por finalidade apresentar as principais mudanças institucionais às quais o INMETRO foi submetido, centrando a atenção na sua transformação em Agência Executiva e na formulação do Contrato de Gestão. Evidentemente, o INMETRO avançou bastante em outros domínios organizacionais – como por exemplo em suas estratégias, métodos e instrumentos de atuação externa – mas o presente relato ficou restrito aos aprimoramentos mais vinculados à Reforma do Estado, em razão dos objetivos deste documento, como explicitado anteriormente.

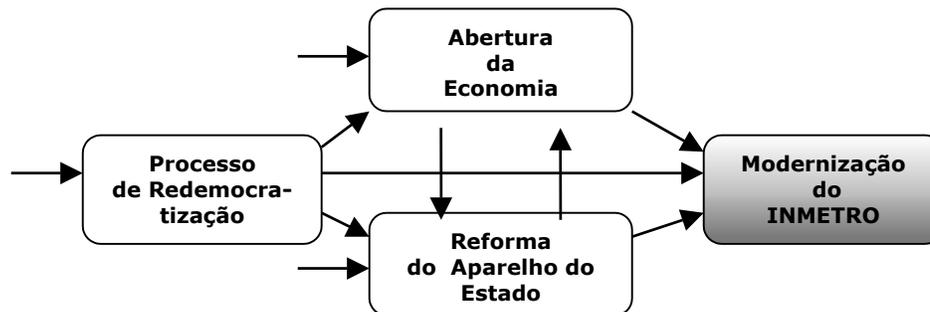
Ainda neste mesmo capítulo, descreve-se o novo Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário do INMETRO, cuja inclusão neste relato se deve a duas razões. Primeiramente, por conta das inovações que foram introduzidas no referido Sistema, que representam avanços consideráveis em relação às práticas orçamentárias tradicionais da administração pública brasileira. Em segundo lugar, em razão da nitidez com os princípios da Reforma do Estado e do modelo de gestão do INMETRO estão presentes e foram fortemente incorporados nas práticas orçamentárias do Instituto.

Finalmente, o documento reserva ainda um espaço para apresentar os destaques mais importantes da trajetória de modernização do INMETRO, apresentando inclusive algumas de suas conquistas e resultados relevantes.

1. FATORES IMPULSIONADORES DA MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

O processo de modernização do INMETRO não pode ser plenamente compreendido sem uma visão dos fatores externos que o impulsionaram e lhe forneceram os fundamentos e as configurações básicas.

Na sua origem, a modernização do INMETRO foi deflagrada e modulada pela confluência de três transformações em curso na sociedade brasileira, que se intensificaram a partir de meados da década de 80, conforme destacado no gráfico seguinte:



1.1. O Processo de Redemocratização

O processo de redemocratização do País, iniciado na primeira metade da década de 80 e consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (“*Constituição-Cidadã*”) teve intensos reflexos em todos os segmentos da sociedade brasileira. No que se refere aos objetivos deste relato, a redemocratização influenciou fortemente não apenas os fatores influenciadores da modernização do INMETRO (abertura e liberalização da economia e reforma do Estado) como também o próprio Instituto, de forma direta.

Cidadania, transparência, defesa e proteção do consumidor-cidadão, servir ao público, igualdade de tratamento e oportunidades, entre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos pelo processo de redemocratização e que se refletiram de forma significativa nos modelos e processos de modernização do INMETRO.

1.2. A Abertura e Competitividade da Economia

A partir do final dos anos 80, a economia e a sociedade brasileiras foram submetidas a intensos e profundos processos de transformação.

O fenômeno central, pelo menos para os objetivos desta análise, foi a liberalização e a abertura da economia do País, até então caracterizada pelo protecionismo, atrelado a uma política de substituição de importações. O início efetivo do processo ocorreu em 1990, com a instituição da Política Industrial e de Comércio Exterior.

Em continuação ao processo, o Governo brasileiro lançou, no final de 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade–PBQP. É justamente no bojo do PBQP que ocorre a reformulação do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO, visando seu ajustamento à nova realidade da economia e da indústria brasileiras. No novo modelo, os papéis e funções do INMETRO são bastante impactados, que se afasta de suas antigas funções operacionais e passa a assumir mais fortemente o apoio às decisões e gestão do Sistema, a articulação das instituições integrantes e o credenciamento e supervisão dos organismos de certificação. O INMETRO deixa igualmente de exercer a função de registro de normas técnicas.

Não bastassem os impactos decorrentes da reformulação do Sistema, o INMETRO recebe igualmente outras pressões, que se prolongam por toda a década de 90, em decorrência tanto da maior exposição do setor produtivo brasileiro a uma economia globalizada, quanto dos desdobramentos internos da liberalização econômica em uma sociedade submetida a forte processo de modernização.

Uma visão dos impactos e pressões sobre o INMETRO, resultante do processo de abertura e liberalização da economia, encontra-se resumida na tabela seguinte.

CONTEXTO E PROCESSOS DE LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA	IMPACTOS SOBRE O INMETRO
Reforma do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO	Fortalecimento do papel de apoio e coordenação técnica aos Integrantes do SINMETRO Intensificação da função de credenciamento e supervisão dos organismos Redução ou afastamento do exercício de funções operacionais do SINMETRO
Abertura da Economia, Integração aos Blocos Regionais e Inserção na Globalização	Maior inserção e participação em foros internacionais de reconhecimento mútuo Ampliação e aceleração da normalização, regulamentação, avaliação de conformidade e metrologia, relativos a produtos importados e para exportação
Movimentos Internos de Defesa do Consumidor e da Concorrência	Integração no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e nos processos de educação e proteção do consumidor Apoio técnico a entidades públicas e a agências e órgãos reguladores na defesa da concorrência. Ampliação do escopo da regulamentação, credenciamento, avaliação de conformidade e metrologia

1.3. A Reforma do Estado

A reforma do Estado brasileiro intensificou-se na década de 90, tendo como eixo básico a revisão dos seus papéis e os modos de intervenção. Nesta linha, duas vertentes se tornaram proeminentes: a modernização do aparelho do Estado e o processo de desestatização e desregulamentação da economia.

Na primeira vertente, foram concebidos e implementados novos princípios, modelos de gestão e formas institucionais para a atuação do Estado, visando fortalecer seus papéis básicos: formulação de políticas e prestação de serviços públicos. Neste sentido, procurou-se imprimir ao aparelho estatal uma nova dinâmica no seu relacionamento com os órgãos supervisores e uma maior flexibilidade e autonomia administrativo-financeiras, além de uma gestão mais profissional, com foco no cliente-cidadão e centrada em resultados.

Na outra vertente, ocorreu um intenso e amplo processo de desestatização e desregulamentação, através do qual importantes atividades desenvolvidas no âmbito estatal foram transferidas ou abertas à participação privada. Complementarmente, promoveu-se o fortalecimento do Estado Regulador, através da instalação de agências especializadas, voltadas inicialmente para os serviços públicos concedidos.

Embora de diferentes maneiras, cada vertente da Reforma do Estado incidiu sobre o INMETRO, como pode ser visto na tabela seguinte:

REFORMA DO ESTADO	IMPACTOS SOBRE O INMETRO
--------------------------	---------------------------------

Modernização do Aparelho do Estado	Disponibilização de novos valores, modelos e instrumentos organizacionais e de gestão, tais como: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Princípios e valores de modernização organizacional ▪ Novos formatos organizacionais – Agências Executivas e Organizações Sociais ▪ Instrumentos mais modernos de relacionamento com os órgãos supervisores – Contratos de Gestão ▪ Modelos de gestão – Administração gerencial ▪ Concurso público para atrair novos quadros ▪ Estímulos e apoios à melhoria da qualidade – Programa de Qualidade e Participação, Prêmio de Qualidade do Governo Federal
Processo de Privatização e Desregulamentação	Fortalecimento da regulamentação, através da instalação de agências reguladoras, pressionando o INMETRO para: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação e agilização dos processos de regulamentação, avaliação de conformidade, credenciamento e metrologia ▪ Intensificação das solicitações de apoio técnico e parcerias junto às agências reguladoras

2. O PROCESSO DE MUDANÇA DO INMETRO

2.1. Premissas e Modelo de Mudança

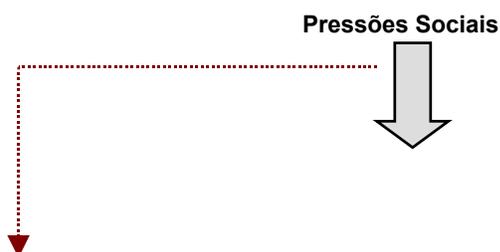
A premissa básica adotada pelo INMETRO foi a de que a mudança deveria voltar-se para a produção de **Resultados** para a sociedade, não devendo se limitar apenas a aprimoramentos internos, sem impactos significativos sobre seu ambiente. Melhorias organizacionais e gerenciais, evidentemente necessárias, deveriam porém ser vistas como meios e instrumentos para o aumento da efetividade da sua atuação.

A partir desta premissa básica, foi sendo construído um modelo geral de mudança ou de intervenção, que pressupunha a existência ou criação das seguintes condições:

- a) Uma forte **Pressão Social**, capaz de legitimar a transformação e reduzir ou conter as maiores resistências;
- b) Uma **Liderança** forte e consistente, com capacidade de formulação e negociação das linhas básicas do projeto, de articulação dos interesses envolvidos e de condução do processo de mudança;
- c) **Estratégias e Requisitos de Mudança**, que estabelecem as formas e as condições básicas segundo as quais o processo de transformação do INMETRO deverá ser conduzido;
- d) Um **Projeto de Organização e Gestão** da nova instituição, explicitando princípios, processos e instrumentos básicos;
- e) Uma forte **Motivação** de atores internos e externos para seu engajamento nos esforços de implantação e manutenção das mudanças.

Uma visão conjunta e esquemática da premissa e do modelo geral adotados para o processo de reformulação do INMETRO é apresentada no gráfico seguinte:

PREMISSA E MODELO DE MUDANÇA DO INMETRO





2.2. Estratégia da Mudança

Um elemento fundamental da Estratégia da Mudança adotada foi a decisão de centrar a atenção e os esforços iniciais na **criação das condições necessárias à viabilização das transformações requeridas**, deixando para detalhar o Projeto de Organização e Gestão do INMETRO – *foco básico da mudança* – à medida que o processo avançasse. Dessa forma, fortalecer a liderança, mobilizar e motivar os principais atores e estimular e reorientar as pressões em benefício do Projeto foram considerados fatores chave para dar partida e assegurar a efetividade das mudanças.

Neste quadro, bastava ao INMETRO dispor inicialmente de uma concepção geral da configuração de organização e gestão pretendida, suficiente para orientar o processo de mudança e mobilizar os parceiros e decisores mais relevantes. O detalhamento do Projeto foi sendo desenvolvido ao longo do processo, simultaneamente com a implantação de seus instrumentos mais estratégicos, à medida que a clareza do modelo e as condições para sua viabilidade foram sendo obtidas. Naturalmente, este tipo de estratégia exigiu um efetivo mecanismo de monitoramento e avaliação, visando manter o controle do processo pela Liderança.

Portanto, a modernização do INMETRO não seguiu um processo linear ou seqüencial, tendo assumido um caráter bastante interativo e circular, onde cada fator básico não apenas estava sujeito a alterações, mas igualmente atuava sobre os demais, reforçando, modificando ou inibindo seu desenvolvimento.

Neste contexto, cabe destacar alguns circuitos de interação que foram muito importantes para as transformações ocorridas no INMETRO.

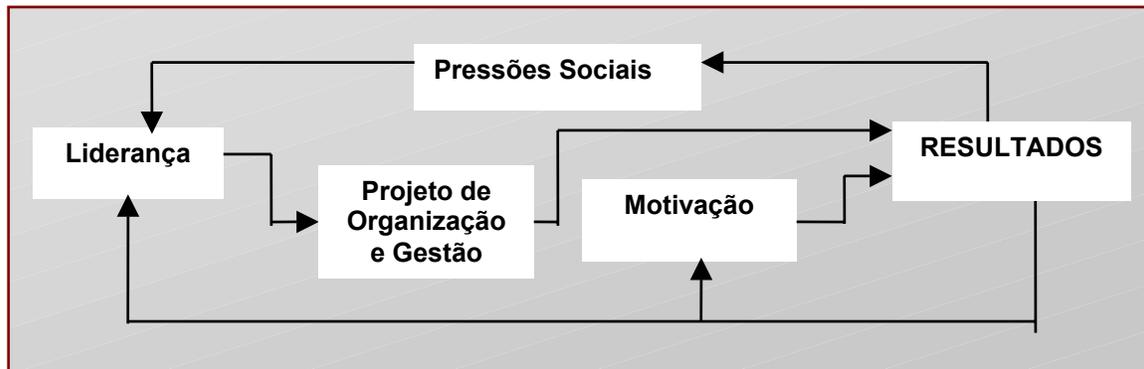
Saliente-se, inicialmente, a interação:



De um lado, a Liderança do INMETRO orientou suas ações com base nas Pressões Sociais que conseguiu reconhecer e valorizar, tais como as demandas por medidas para o avanço na competitividade da indústria nacional e a proteção ao consumidor. Colocam-se aqui igualmente as aspirações da sociedade e do governo por uma administração pública moderna, segundo as orientações da Reforma do Estado, que o INMETRO procurou internalizar no seu modelo de gestão.

Do outro lado, o comportamento da Liderança caracterizou-se por uma postura proativa, no sentido de que o INMETRO induziu as demandas sociais na sua própria direção. O exemplo mais evidente são os testes de qualidade de produtos, cuja veiculação em programa de televisão de grande audiência (“Fantástico”) gerou pressões de toda sorte sobre a Liderança do INMETRO e, de um modo geral, sobre toda a Instituição.

Um circuito interativo bem mais complexo é originado a partir dos **Resultados** obtidos, como esquematizado no gráfico seguinte:



Tem-se aqui uma espécie de **ciclo virtuoso da mudança**. De fato, à medida que os resultados positivos iam se tornando evidentes, seus efeitos começam a ser sentidos, reforçando o prosseguimento das mudanças em andamento.

De um lado, os *resultados* positivos da ação do INMETRO são percebidos pela sociedade e pelo governo e transformados em novas *pressões sociais*, levando inclusive o Instituto a assumir novos papéis e tarefas. Estas novas pressões sociais repercutem sobre a *liderança*, que não apenas vê suas ações legitimadas, mas pressiona a própria Instituição por ajustamentos e maior agilização na *organização e gestão*, o que incide, por sua vez, na melhoria da qualidade dos *resultados* produzidos pelo INMETRO. Vale destacar que a atuação da *liderança* sobre o *projeto de organização e gestão* voltou-se tanto para a modernização dos instrumentos do Instituto, quanto para a descentralização de suas atividades, ampliando sua rede de parceiros (organismos públicos e privados) e aumentando seu raio de ação.

Do outro lado, a constatação dos efeitos positivos dos *resultados*, percebidos diretamente pela Instituição, serve de feedback à sua *liderança* sobre o acerto das medidas implantadas, ao mesmo tempo em que incide fortemente sobre o orgulho de seus integrantes, fortalecendo o seu grau de *motivação* e melhorando o clima organizacional reinante, o que naturalmente não deixa de repercutir favoravelmente sobre os *resultados* da Instituição.

2.3. Requisitos Básicos para a Mudança

Além de premissas e modelos, a modernização do INMETRO seguiu uma série de requisitos básicos que, em consonância com a linha estratégica assumida, foram sendo mais conscientemente percebidos, explicitados e modulados ao longo do processo. Dentre os requisitos mais relevantes, destacam-se os seguintes.

2.3.1. Definição Clara de Objetivos

A disponibilidade de uma visão clara de objetivos e rumos constitui requisito fundamental para qualquer processo de aperfeiçoamento institucional. Ao longo de todo o processo de modernização, a direção do INMETRO não deixou, em momento algum, de explicitar e disponibilizar a seus colaboradores e parceiros os alvos a atingir e as trajetórias a percorrer, que evidentemente foram sendo aperfeiçoados e ajustados no decorrer dos acontecimentos.

No Plano Estratégico (1993), no Plano de Modernização do INMETRO–PMI (1995), no Plano Estratégico 1998-2002 e nos sucessivos Contratos de Gestão, os objetivos, as estratégias, os

indicadores e as ações do Instituto foram sendo sucessivamente explicitados, confirmados e reajustados, sem que fossem deixadas lacunas ao longo da trajetória. Além disso, as sucessivas pesquisas que o INMETRO tem realizado junto aos clientes e ao público em geral servem como importantes balizamentos para confirmação, ajustamentos e correção de rumos.

2.3.2. Capacidade de Ganhar Adesão

A direção do INMETRO posicionou-se sempre com base na premissa de que o sucesso e a efetiva implantação do processo de modernização dependiam fortemente da credibilidade e confiança de atores externos e de seus funcionários, em relação ao projeto de mudança.

Por sua vez, a construção e a manutenção da credibilidade e da confiança repousavam, tanto na participação dos referidos atores e quadros no processo, quanto na transparência e honestidade de propósitos e ações. Duas linhas de ação pareceram então fundamentais – a criação de um clima democrático e a divulgação de informações sobre a mudança.

No primeiro caso, a existência de um clima democrático constituía condição essencial para o incentivo à participação, para a incorporação de novas idéias e para a obtenção de objetivos compartilhados. Neste sentido, em todas as fases de formulação e implantação do projeto, a participação da sociedade e dos quadros do INMETRO foi bastante estimulada, quer através do envolvimento direto em seminários e grupos de trabalho, quer por meio da captação de informações e opiniões, via pesquisas e entrevistas.

Em relação à divulgação, adotou-se deliberadamente a postura de que o conhecimento do processo e de sua evolução constituía requisito básico para uma participação efetiva no seu desenvolvimento (“só cobra quem conhece”). Foram então utilizadas duas linhas de ação. De um lado, um uso intensivo da mídia junto à comunidade e aos clientes, promovendo-se ampla exposição do INMETRO à sociedade, como uma espécie de prestação de contas. Do outro lado, especialmente para o público interno e para o governo, instalou-se um processo de ampla e freqüente divulgação dos progressos da mudança, da melhoria dos resultados e do aprimoramento das operações da Instituição, através de seminários, jornais internos e relatórios.

2.3.3. Capacidade Gerencial para a Transformação de Objetivos em Ações

Para o êxito da mudança, torna-se fundamental agregar uma capacidade empreendedora, visando a tradução dos sonhos em realidade, através da transformação efetiva dos objetivos em ações concretas. Esta foi outra preocupação que permeou todo o processo de transformação do INMETRO.

Dois aspectos porém precisam ser ressaltados. Primeiro, os objetivos do INMETRO sempre foram formulados tendo em vista a inserção mais efetiva da Instituição no esforço de desenvolvimento nacional. Jamais houve a preocupação apenas de definir e buscar metas viáveis e de implantação fácil. A premissa básica do INMETRO sempre foi a melhor contribuição ao País, evidentemente segundo os papéis básicos que lhe cabem.

Segundo, evitou-se assumir uma postura burocrática e rígida de simples cumprimento de modelos e metas originalmente formulados. Em um mundo em permanente e intensa transformação, o comportamento da instituição pública deve ser de permanente agregação de valor às suas atividades. Ao longo do processo, o INMETRO sempre procurou **agregar valor** às suas atividades, a partir dos ativos e recursos que lhe foram disponibilizados. A forte entrada do INMETRO no processo de proteção do consumidor, através da realização e divulgação de testes de produtos e serviços, é um exemplo de atuação segundo estes parâmetros.

2.3.4. Disponibilidade e Autonomia na Aplicação de Recursos Financeiros

Um outro aspecto básico diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros compatíveis com as necessidades do projeto, conjuntamente com a obtenção de uma maior flexibilidade e autonomia na sua aplicação. Neste domínio, duas estratégias foram postas em prática.

De um lado, houve um intenso esforço no sentido de aumentar a disponibilidade de recursos financeiros para o INMETRO, inclusive com a forte incrementação do volume dos recursos próprios. Neste sentido, o INMETRO defendeu reivindicação junto ao Governo Federal para eliminar contingenciamentos de recursos orçamentários próprios, visando assim incentivar os órgãos públicos a expandir suas fontes de receita. No período 1994/2000, a receita total do INMETRO passou de R\$ 53 para R\$ 157 milhões, com um incremento de quase 200%, sendo que a receita própria representa atualmente cerca de 68% dos recursos totais.

De outro lado, tornava-se crucial a obtenção de maior autonomia e flexibilidade na aplicação dos recursos públicos, porém dentro de um quadro de responsabilidade fiscal e eficiência financeira. Ficou então patente a necessidade do INMETRO buscar modelos institucionais e formas de relacionamento com o governo central mais adequados às exigências do seu projeto de modernização. Engajar-se no movimento de Reforma do Estado mostrou ser o caminho mais natural, resultando daí a transformação do INMETRO em Agência Executiva e a assinatura do Contrato de Gestão com os órgãos supervisores, como será detalhado mais adiante.

2.3.5. Continuidade na Condução do Projeto

A manutenção de uma continuidade administrativa na condução do projeto constituiu um outro requisito básico ao seu sucesso. De fato, é justamente a gestão contínua do projeto que possibilita o progressivo aperfeiçoamento dos objetivos, modelos e estratégias, ao longo do processo de implantação do empreendimento.

Não se trata da continuidade em termos da permanência de dirigentes, o que fugia totalmente ao controle do Instituto. Não significa porém que não devam ser buscadas soluções para conferir uma maior estabilidade à direção das instituições públicas, procurando-se vincular mais fortemente sua continuidade ao desempenho da organização, para o que o contrato de gestão é um instrumento muito promissor.

Foi a compreensão deste tipo de restrição que levou os dirigentes a centrar a base de sustentação do projeto em seus próprios princípios, modelos e estratégias e não nas pessoas que eventualmente estivessem à frente do INMETRO. O que requer, por sua vez, a existência de três condições: (1) atualização e divulgação permanentes das bases e avanços do projeto; (2) apoio e engajamento efetivo do corpo permanente da organização; e (3) apoio político e aceitação técnica do projeto por parte do governo e parceiros externos.

2.3.6. Articulação, Apoio e Legitimidade Política

A articulação das forças políticas, externas e internas, em torno do projeto de modernização constituiu uma preocupação constante da direção do INMETRO, durante toda a evolução do processo. Não se trata necessária ou exclusivamente de uma articulação partidária ou com associações de funcionários, mas da construção de uma rede de alianças e parcerias capaz de conferir sustentação e legitimidade políticas ao projeto.

Referida rede envolve os poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, clientes, rede de credenciados e conveniados, foros internacionais e regionais, funcionários da Instituição, formadores de opinião, organizações não-governamentais e, não menos importante, comunidades interessadas. Neste contexto, o Ministério supervisor é um ator cujo apoio político não é apenas

importante, mas indispensável e decisivo. Sem seu apoio e aprovação, nenhum projeto de modernização seria efetivamente implantado.

3. O MODELO DE GESTÃO DO INMETRO

O processo de modernização do INMETRO requeria, antes de tudo, a formulação do *modelo de gestão* a ser adotado e que iria constituir o **centro do processo de mudança**.

A formulação prévia do modelo atendia a três propósitos. Antes de tudo, o modelo sinaliza a qualidade de gestão que se pretende imprimir ao INMETRO, em termos de valores, princípios e ferramentas que deverão ser seguidos e aplicados. Em segundo lugar, o modelo serviu para a negociação de apoios e parcerias ao processo de modernização, especialmente no domínio da Reforma do Estado. Finalmente, constituiu um importante instrumento para o monitoramento do processo de mudança: desvios na implantação de seus parâmetros básicos passaram a ser vistos como sinalizações para ajustamentos nas suas características e/ou nas estratégias de execução das medidas.

Tendo em vista estes marcos gerais, o modelo de gestão do INMETRO foi concebido e implantado com base em cinco princípios, descritos a seguir.

Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados

A *melhoria da qualidade dos serviços prestados* indica, na verdade, o redirecionamento explícito do INMETRO para o *cliente* e para os *resultados*. Por intermédio deste princípio, a Instituição busca reverter uma cultura e uma prática profundamente enraizadas na administração pública, representada pela exclusividade das atenções dos seus gerentes à questão dos meios e dos recursos.

O *foco no cliente* significa uma preocupação com a **efetividade**, isto é, com o atendimento às reais necessidades e demandas da sociedade. Internamente, esta mudança representa tanto a introdução no INMETRO de uma cultura efetiva de *serviço público* (“servir ao público”) em todos seus segmentos, quanto a exigência de um monitoramento permanente do atendimento ao cliente.

Já o *foco nos resultados* indica a orientação do INMETRO para a **eficácia**, ou seja, para sua capacidade de estabelecer, buscar e obter resultados segundo padrões adequados de qualidade e de acordo com as reais demandas da sociedade. Não significa, porém, a desconsideração dos meios e recursos (cuja gestão será objeto de outro princípio), mas apenas sua colocação dentro de uma perspectiva de contribuição para a obtenção dos resultados finais. Em termos internos, esta orientação implica na adoção pelo INMETRO da gestão de desempenho, com todas as implicações decorrentes, em termos de descentralização, autonomia, responsabilização e transparência.

Aprimoramento do Controle Social

Este princípio significa a efetiva abertura do INMETRO à sociedade, atendendo assim aos princípios da redemocratização do País e da Reforma do Estado. O Instituto tem incentivado e estruturado, de diferentes maneiras, o controle social sobre seus atos.

Primeiramente, a participação direta da sociedade nas decisões relevantes do INMETRO tem sido estimulada, promovida e articulada, quer através da sua representação em Conselhos do CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), quer por meio do envolvimento de clientes e associações nos grupos e processos de trabalho do próprio Instituto.

Em segundo lugar, a transparência do INMETRO tem sido uma das principais preocupações da sua direção, através da plena publicidade de seus atos, das atividades realizadas e dos resultados alcançados. Enquadra-se aqui igualmente a ampla disponibilização ao público e entidades de informações relevantes detidas pela organização.

Deve ser destacada ainda a forma como os compromissos do INMETRO foram inseridos no Contrato de Gestão, que passou a ser centrado em *indicadores de desempenho* associados aos macroprocessos básicos, fugindo-se assim à tradicional ênfase em meios e orçamentos. Esta reorientação facilita e estimula o controle social do Instituto, tornando o Contrato acessível à sociedade e não apenas aos especialistas em orçamento e administração pública.

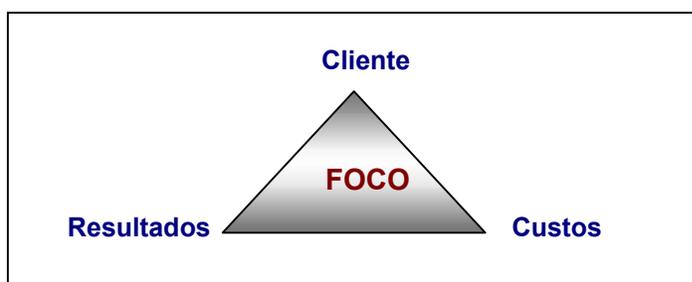
O controle social, por sua vez, constitui igualmente um poderoso instrumento de combate ao patrimonialismo e ao clientelismo. No entanto, não é menos relevante salientar que, quando traduzido de forma inadequada, o combate ao patrimonialismo pode constituir um sério entrave ao processo de modernização da administração pública, através da intensificação desmedida e distorcida de uma postura essencialmente burocrática de controle. A adequada superação, porém, requer mudanças drásticas nos procedimentos de controle e na cultura gerencial da administração pública brasileira, em suas diversas instâncias e esferas de poder.

É importante destacar que a lógica do novo modelo de gestão do Instituto, baseada nos princípios descritos neste item, viabiliza uma gestão voltada simultaneamente para resultados e para o exercício de um efetivo controle sobre meios e processos, sem no entanto engessar o funcionamento e restringir a evolução da organização.

Obtenção de Mais e Melhores Resultados a um Menor Custo

O foco em clientes e resultados, objetivo do primeiro princípio, não significa, de forma alguma, minimizar ou desconsiderar os custos das operações e da administração do INMETRO. A eficiência no uso e na aplicação dos recursos continua a constituir um objetivo fundamental.

Dessa forma, não há uma redução da relevância da gestão dos custos, mas a adoção de uma nova ótica que não restrinja os objetivos e as funções do gestor público a uma dimensão meramente financeira ou orçamentária, embora a referida dimensão não possa ser menosprezada. É imprescindível pois que a gestão do INMETRO foi desenvolvido segundo uma perspectiva mais ampla, dotada de um triplo foco, como indicado no gráfico seguinte:



Em suma, o INMETRO posicionou-se no sentido de atender às demandas da sociedade, na quantidade requerida e aos menores custos. No fundo, o que se pretende é o efetivo exercício de uma gestão baseada no binômio benefício/custo e que implique em uma postura empreendedora e voltada para a agregação de valor aos recursos públicos. Neste contexto, assume importância crucial o conceito de *qualidade do gasto*, no sentido de uma permanente preocupação com a maximização dos benefícios, independentemente do volume de recursos previstos ou efetivamente disponíveis. Assim, ao invés de aceitar passivamente uma redução de metas proporcional aos cortes de recursos, a postura centrada na qualidade dos gastos intensificaria os esforços para o incremento da relação benefício/custo. Isso deveria ser reconhecido pelo Governo como um

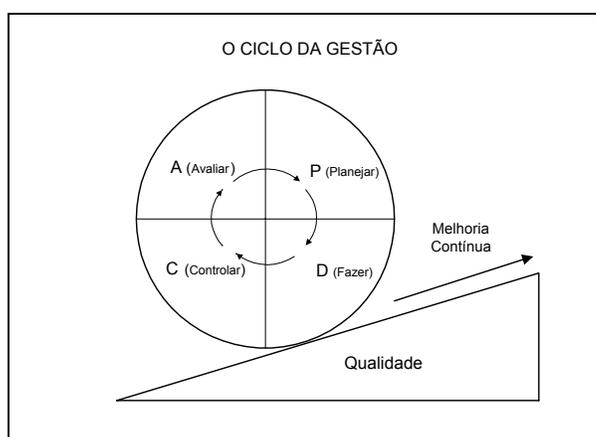
estímulo à criatividade e ao espírito empreendedor dos gerentes do setor público, o que infelizmente ainda não se concretizou.

Visão Abrangente de Gestão

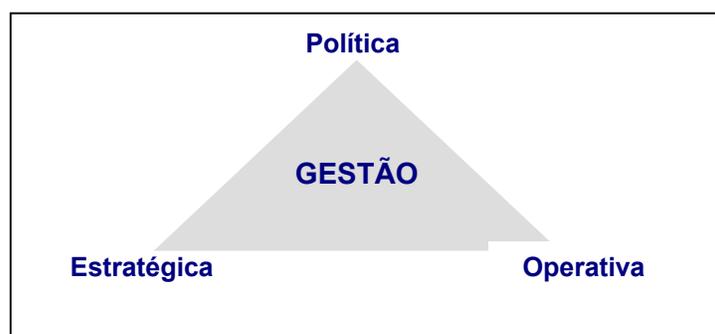
O modelo adotado pelo INMETRO parte de uma visão bastante abrangente do processo e das dimensões de gestão, que pode ser traduzida nos seguintes termos:

- a) Processo de melhoria contínua;
- b) Visão multidisciplinar de gestão.

No primeiro caso, o processo geral de gestão do INMETRO tem como matriz básica o ciclo PDCA, preconizado pelo movimento da Qualidade Total, e que pode ser esquematicamente representado da seguinte forma:



No segundo caso, o modelo de gestão pretende atingir um largo espectro das decisões e ações organizacionais, centrando-se nas três dimensões indicadas no gráfico seguinte:



A **gestão política** visa a construção do apoio e da legitimidade para as estratégias e ações do INMETRO. Já a **gestão estratégica** trata de conferir uma visão prospectiva à Instituição, antecipando cenários e oportunidades futuros e definindo estratégias de posicionamento e de ação. Finalmente, a **gestão operativa** tem por finalidade a transformação das estratégias em ações concretas, articulando sua execução e monitorando suas condições de viabilidade e seus efeitos sobre a comunidade.

Em suma, a complexidade e a dimensão dos desafios que o INMETRO enfrenta não mais lhe permite a adoção de modelos gerenciais baseados em uma perspectiva simplista e linear de suas funções e processos.

Valorização do Servidor Público

Este princípio constitui, na verdade, a âncora de todo o processo de modernização da Instituição. De fato, a reformulação do INMETRO repousa fundamentalmente na criação e manutenção de condições objetivas de valorização, desenvolvimento e reconhecimento pessoal e profissional dos seus quadros que, em última instância, serão os responsáveis pela mudança e operação do INMETRO dentro dos novos parâmetros.

Duas observações assumem aqui uma importância especial.

De um lado, valorizar o servidor não pode implicar apenas no seu desenvolvimento técnico e profissional, embora esta seja uma condição fundamental. É preciso ir mais além, no sentido de estimular sua capacidade empreendedora e criativa, tornando-o apto para promover a agregação de valor às atividades, fortalecendo ao mesmo tempo o espírito público de sua missão e o comportamento ético nas suas ações. Trata-se, em suma, de promover o resgate da auto-estima do funcionário do INMETRO e de fortalecer o profissionalismo nas suas relações de trabalho.

De outro lado, a valorização do servidor não pode significar também a adoção de uma atitude paternalista, no sentido de imprimir um tratamento indiferenciado ao pessoal do INMETRO, sob o argumento de evitar discriminações. Pelo contrário, valorizar o servidor deve significar a aceitação da existência de diferenças e a adoção de uma postura conseqüente que “*trate diferentemente os desiguais*”, reconhecendo e premiando os desempenhos superiores.

Todavia, a adoção desta última postura ainda não pôde ser traduzida em medidas concretas no INMETRO, embora não apenas esteja na sua pauta há bastante tempo, como também seja considerado um princípio fundamental à efetiva implantação do seu processo de modernização. As medidas mais conseqüentes e impactantes neste domínio, porém, dependem de mudança na legislação pertinente e de avanços na Reforma do Estado, ainda não concretizados.

4. AS TRANSFORMAÇÕES DO INMETRO

4.1. Antecedentes

Na realidade, as transformações organizacionais e gerenciais recentes, pelas quais vem passando o INMETRO, tiveram início logo após as mudanças institucionais ocorridas no SINMETRO, no começo da década de 90. Neste início, muitos ajustamentos e reformas tiveram que ser imediata e incrementalmente implementados no INMETRO, como não podia deixar de ser.

À medida que as demandas e a atuação externas do INMETRO se intensificavam, ajustamentos organizacionais mais profundos tornaram-se inevitáveis, principalmente nas áreas e macroprocessos finalísticos. Neste quadro, a primeira tentativa ordenada de mudança foi formalizada através do Plano de Modernização do INMETRO 1995/97, contendo 29 projetos modernizadores, a maioria dos quais voltada para a reestruturação e o fortalecimentos dos macroprocessos.

Embora o Plano contivesse uma série de projetos de natureza organizacional e gerencial, todos de elevada relevância para o INMETRO, ainda se estava diante de uma visão desconectada. Não estava previsto qualquer projeto voltado para uma revisão geral da sua configuração organizacional ou gerencial, embora existissem algumas iniciativas bastante reestruturadoras, como o “Planejamento Estratégico do SINMETRO” ou o “Contrato de Gestão”, já previsto em 1995.

Como consequência do Plano de Modernização, o INMETRO obteve um sucesso considerável no redirecionamento do seu foco de atuação, tendo como suporte uma ampla e profunda visão dos cenários e desafios mundiais e nacionais. Da mesma forma, progressos relevantes foram obtidos em relação não apenas aos macroprocessos e funções finalísticas (metrologia, credenciamento, avaliação de conformidade), como também aos instrumentos e mecanismos de administração interna.

No entanto, estes importantes avanços nos processos estratégicos e de modernização das áreas-fim do INMETRO não serão relatados neste documento, que se deterá exclusivamente nas transformações institucionais e gerenciais mais vinculados à reforma do Estado, como já explicitado.

4.2. A Transformação do INMETRO em Agência Executiva e o Contrato de Gestão

4.2.1. A Agência Executiva

Como foi visto, diante das pressões e demandas decorrentes da abertura da economia, da conscientização do consumidor e da reformulação do SINMETRO, o INMETRO promoveu um forte redirecionamento de seu foco de atuação e um aprimoramento dos macroprocessos finalísticos.

No entanto, à medida que o Instituto avançava na sua estratégia de inserção no novo contexto, duas coisas iam ficando cada vez mais evidentes:

- a) Os aprimoramentos organizacionais efetuados já não mais se mostravam eficazes ou suficientes para atender às demandas e desafios colocados ao Instituto, requerendo-se modelos e práticas significativamente diferentes das até então implantados;
- b) Os novos modelos e práticas requeridos exigiam transformações ou condições que extrapolavam as competências institucionais do INMETRO e, até mesmo, o quadro legal ou formal vigente na administração pública brasileira.

É justamente percebendo este impasse que a Instituição se aproxima e se insere fortemente no movimento de reforma do Estado, comandado então pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado—MARE. De fato, ficou logo evidente para o INMETRO a existência de uma perfeita sintonia entre os princípios e modelos organizacionais requeridos pela Instituição e os preconizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Dessa forma, inserir-se neste movimento pareceu o caminho natural e lógico para o INMETRO conseguir as condições requeridas para promover as mudanças visualizadas por sua direção.

Tendo em vista o conjunto de instrumentos disponibilizados pelo Plano Diretor, transformar o INMETRO em Agência Executiva constituía a solução mais adequada para conferir-lhe as capacidades e competências exigidas pelo novo contexto, por três razões básicas:

- a) A Agência Executiva é a solução institucional preconizada pelo Plano Diretor para entidades que exercem funções exclusivas de Estado, condição na qual o INMETRO se enquadra perfeitamente;
- b) Segundo o Plano Diretor, as Agências Executivas devem desfrutar de elevada autonomia e flexibilidade administrativa, operacional e financeira, condição julgada indispensável pela direção do INMETRO para cumprir adequadamente as exigências que lhe eram colocadas;

- c) O modelo de gestão da Agência Executiva, ainda segundo o Plano Diretor, deve adotar os princípios e parâmetros da “administração gerencial”, o que coincidia perfeitamente com os requisitos de gestão e funcionamento ideais para o novo INMETRO.

Todavia, entre outras exigências, a transformação do INMETRO em Agência Executiva requeria a formulação e aprovação de um Contrato de Gestão com o Ministério supervisor, o então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

4.2.2. O Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão desempenha dois papéis básicos distintos, embora fortemente interligados. Formalmente, como já se destacou, constitui um pré-requisito indispensável à qualificação de uma autarquia como Agência Executiva. Do ponto de vista gerencial, o Contrato exerce a função de disciplinamento das relações entre a Agência e seus órgãos supervisores, ao mesmo tempo em que baliza e restringe as práticas de gestão interna.

Neste último sentido, o Contrato é uma ferramenta que complementa e operacionaliza a autonomia e as flexibilidades administrativas e financeiras conferidas às Agências Executivas. Além disso, é através do Contrato que o Instituto explicita e põe em prática grande parte de sua filosofia de gestão, indicando quais são os focos básicos de sua atuação e preocupação.

Na sua essência, o Contrato de Gestão do INMETRO baseia-se nos dois seguintes princípios:

- a) Focalização em resultados;
- b) Integração entre fins e meio.

Focalizar o Contrato de Gestão em resultados já retrata em si um elemento básico do modelo de gestão do INMETRO. Além disso, a forma de desdobramento dos resultados no Contrato constituiu igualmente uma oportunidade para o Instituto complementar a explicitação de seus princípios de atuação.

Neste sentido, o INMETRO, através do Contrato de Gestão, decompôs seus resultados em dois conjuntos básicos:

- a) **Resultados globais** – que constituem os indicadores corporativos, expressos em termos de imagem externa, confiabilidade junto à população, aumento de receita própria, entre outros;
- b) **Resultados de atendimento** – referentes à prestação de serviços associados a cada um dos macroprocessos finalísticos do INMETRO (credenciamento; informação tecnológica; avaliação de conformidade; controle metrológico; e padronização e disseminação de unidades de medida).

Para cada macroprocesso, foram então formulados indicadores segundo três perspectivas distintas:

- **Efetividade** – voltada para medir o grau de atendimento do macroprocesso à função social do INMETRO, tomando como foco a sociedade;
- **Eficácia** – tendo em vista a mensuração da qualidade da prestação dos serviços vinculados aos macroprocessos;
- **Eficiência** – objetivando a otimização dos recursos do INMETRO e de cada um dos seus macroprocessos.

Além deste conjunto de indicadores, o Contrato de Gestão do INMETRO explicita dois tipos de compromissos:

- **Obrigações do INMETRO** – metas e indicadores de desempenho que o Instituto se compromete a alcançar, com base na capacidade instalada; aprimoramentos organizacionais, gerenciais e de capacitação profissional, visando aumentar seus padrões de efetividade, eficácia e eficiência, em consonância com os desafios a serem enfrentados; preservação e crescimento do patrimônio público.
- **Compromissos dos Ministérios** – referentes à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros; promoção de medidas e de condições para ampliação da autonomia e flexibilidade administrativa e financeira do INMETRO, compatíveis com as obrigações assumidas pelo Instituto

Dessa forma, o Contrato de Gestão constituiu a via através da qual o INMETRO transformar-se-ia em uma organização voltada para resultados e possuidora das condições básicas para uma gestão equilibrada, segundo os indicadores de efetividade, eficácia e eficiência. Não significa necessariamente que todas as dimensões devam desfrutar do mesmo peso, mas sim que todas elas deverão ser explicitamente consideradas, por ocasião da formulação das políticas e planos para o Instituto. A natureza de órgão público do INMETRO e a conseqüente ênfase na sua função social tornaram a *efetividade* a dimensão de maior relevância na gestão do Instituto, seguindo-se, em escala de prioridade, os indicadores de *eficácia* e *eficiência*, nesta ordem.

4.2.3. O Processo de Transformação

Para concretizar a transformação pretendida, o INMETRO desenvolveu um processo de negociação com o Governo, iniciado em janeiro de 96, através da assinatura de um protocolo de intenções, e que se estendeu até julho de 1998, com a publicação do decreto de qualificação do Instituto em Agência Executiva. Com isso, o INMETRO se constituía na primeira entidade pública brasileira a obter a qualificação de Agência Executiva.

Este pioneirismo, porém, teve um preço bastante elevado. No decorrer do processo, surgiram enormes dificuldades à efetivação da transformação em Agência e à aprovação do contrato requerido, principalmente em razão da falta de referenciais e experiências prévias, o que inclusive explica o longo tempo consumido no processo.

Todavia, embora a maioria das dificuldades tenha decorrido do ineditismo da solução, muitos obstáculos tiveram origem na resistência ao modelo institucional e ao contrato, cujos requisitos contrariavam os interesses, as lógicas e os poderes já consolidados. Neste sentido, a crise financeira do Estado constituiu um fator adicional de resistência, à medida que exigia da equipe econômica uma postura mais centralizadora, em relação ao controle dos gastos, prejudicando fortemente a devida concessão de autonomia e flexibilidade, condição básica para a efetiva transformação em Agência Executiva e para a operacionalização do respectivo Contrato de Gestão

Não houve a compreensão de que o processo de modernização da Administração Pública não significa necessariamente o enfraquecimento do controle dos gastos. O que se pretendia, em última instância, era a introdução de novos modelos institucionais e formas de gestão, que não apenas fossem mais eficazes e transparentes em relação aos gastos, mas que igualmente permitissem melhores condições para o controle social. É justamente o que acabou acontecendo no interior do INMETRO, como se verá mais adiante.

Na realidade, o foco básico das discussões e dificuldades do processo centrou-se na formulação e aprovação do Contrato de Gestão. Além das resistências já mencionadas, houve dificuldades na obtenção de consenso tanto a respeito de que flexibilidades conceder ao INMETRO, quanto aos focos e indicadores de medição. Como não havia precedente, o modelo geral de contrato de

gestão para as Agências Executivas terminou sendo construído e moldado no processo de transformação do INMETRO.

Além de tudo, a preocupação em se dispor de um instrumento realmente efetivo constituiu um fator adicional de complicação para o processo. De fato, esse tipo de preocupação levou à inclusão, entre os signatários do Contrato, além do Ministério supervisor (o então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo), como era natural, dos Ministérios provedores de recursos (Ministérios da Administração e Reforma do Estado, da Fazenda e do Planejamento), o que ampliou bastante o espaço e a complexidade das negociações.

De qualquer forma, o processo de transformação institucional do INMETRO e a aprovação do correspondente Contrato de Gestão permitiram a obtenção de algumas flexibilidades administrativas, e ajudou o Instituto a redirecionar o foco das suas relações com os órgãos supervisores. Mas é inegável que a implantação do processo foi bastante lenta e que os ganhos ficaram muito aquém das pretensões iniciais.

Não se pode esquecer porém que o referido processo constituiu um marco na modernização da Administração Pública, consolidando princípios e modelos, e abrindo caminho para a viabilização de novas transformações, tendo agora como referencial essa experiência. O INMETRO entrou neste processo muito consciente de que, dificilmente, o modelo ideal seria atingido logo na primeira rodada. Seu engajamento visou igualmente contribuir para a manutenção, o fortalecimento e a consolidação do processo de reforma do Estado.

Finalmente, cumpre destacar que a longa discussão que se travou, interna e externamente, durante o processo de modernização, ajudou o INMETRO a absorver e consolidar valores e comportamentos inerentes à “administração gerencial”. O exemplo mais patente desta incorporação de valores e posturas é o novo sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário, cujas principais características são descritas no próximo item.

4.3. O Novo Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário

4.3.1. Caracterização da Situação Inicial

Até o ano de 1997, o processo orçamentário do INMETRO seguia, em suas linhas básicas, o modelo geral que ainda prevalece na administração pública brasileira. Neste contexto, a execução do processo era praticamente restrita à unidade e às equipes orçamentárias, com o orçamento constituindo mera peça formal e abstrata para os demais integrantes da Instituição.

Evidentemente, os gerentes e técnicos programavam suas atividades, mas não eram estabelecidas vinculações diretas entre as programações e os recursos orçamentários requeridos, quer na fase de planejamento, quer na etapa de execução. Dessa forma, embora pudessem possuir uma visão razoavelmente precisa do que lhes cabia fazer, técnicos e gerentes não dispunham de informações sobre os correspondentes recursos orçamentários.

Na realidade, nem os gerentes, nem as equipes de orçamento dispunham de informações precisas a respeito dos recursos destinados às atividades do INMETRO, mesmo as mais estratégicas. Os primeiros, por não participarem da programação orçamentária e os últimos, por alocarem os recursos segundo os itens de despesas (pessoal, material, serviços de terceiros etc.) das unidades, e não de acordo com suas atividades ou processos, por conveniência dos seus próprios controles burocráticos.

Neste contexto, como ocorre praticamente em toda a administração pública brasileira, o INMETRO adotava, como modelo básico, a *gestão da dotação orçamentária*. Em conseqüência, os gerentes da Instituição não eram estimulados a incorporar em seus comportamentos a prática efetiva de

gerenciamento de recursos, nem incentivados a se sentirem responsáveis pelos custos e receitas de suas unidades. Neste sentido, limitavam-se a solicitar os insumos necessários às suas atividades (e que, no máximo, tinham sido vagamente previstos nas fases de programação), deixando que as unidades corporativas resolvessem a questão, através de um jogo burocrático e de forte influência pessoal, cuja característica principal era a *completa falta de transparência* para os gerentes, para a instituição e, conseqüentemente, para a sociedade.

4.3.2. O Novo Sistema

A decisão da direção do INMETRO para a radical reformulação do seu sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário baseou-se essencialmente em duas razões.

Primeiro, tratava-se de superar as deficiências e insuficiências que o processo orçamentário do INMETRO apresentava, como caracterizado anteriormente, e que tendia a se agravar ainda mais. De fato, a situação vigente, que já era insatisfatória em si, tornava-se cada vez mais insustentável à medida que o INMETRO avançava no planejamento estratégico e se incorporava ao movimento da Reforma do Estado, absorvendo seus princípios e conceitos, principalmente os relacionados à “administração gerencial”.

Segundo, partiu-se do reconhecimento de que o *sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário* é um dos instrumentos mais influentes e de maior penetração na prática e na cultura gerencial de qualquer organização. Portanto, o referido sistema desfrutava das condições ideais para a efetiva implantação de inúmeros princípios preconizados no modelo de gestão do INMETRO. Dessa forma, orientações e diretrizes fundamentais ao modelo de gestão - tais como, descentralização, transparência, responsabilidade fiscal, predominância dos fins sobre os meios, entre outras – encontram-se fortemente presentes no novo sistema, como se verá nos itens seguintes.

4.3.2.1. Os Objetivos e Diretrizes para o Novo Sistema

Em última instância, o novo Sistema visa dotar o INMETRO de ferramenta capaz de formular propostas orçamentárias e acompanhar sua execução, de forma participativa, descentralizada e controlada, permitindo a introdução de uma gerência de recursos efetiva e transparente, exercida em todos os níveis hierárquicos e solidamente vinculada ao planejamento do Instituto e ao Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

A concretização deste objetivo requereu sua tradução em um conjunto de diretrizes, descritas a seguir:

- a) Introduzir uma gestão efetiva de recursos, receitas e despesas, envolvendo todos os níveis hierárquicos, tanto nos projetos, quanto nos processos ou atividades;
- b) Induzir uma prática gerencial segundo os princípios da responsabilidade fiscal, vinculando à realização de despesas a existência prévia de receita que a financie;
- c) Promover a integração entre o planejamento (estratégico e operacional) e o processo orçamentário do INMETRO, transformando efetivamente o orçamento na dimensão financeira dos planos;
- d) Permitir a consistência e a interatividade do processo orçamentário do INMETRO com o Sistema de Administração Financeira Federal (SIAFI);
- e) Implementar uma gestão orçamentária descentralizada, permitindo que cada gerente da Instituição formule sua própria proposta e opere diretamente a execução orçamentária dos seus projetos e atividades, continuando, porém, submetido às leis e regras que regem a administração orçamentária federal;

- f) Viabilizar uma prática orçamentária ágil, transparente e confiável, disponibilizando diariamente, a todos os níveis gerenciais, dados atualizados e oficiais a respeito da execução orçamentária das ações de todo o INMETRO;
- g) Informatizar e colocar em rede todo o processo orçamentário do INMETRO, conferindo-lhe elevadas agilidade e interatividade, e permitindo a eliminação de procedimentos manuais e de formulários, em todas as fases de elaboração e acompanhamento do orçamento.

4.3.2.2. A Estrutura do Sistema

Estruturalmente, o novo Sistema foi organizado nos seguintes módulos:

- **Módulo de Proposta da Receita e Despesa** – Vincula a proposta de receita e despesa do INMETRO às metas do seu Plano Estratégico, ligando assim o processo orçamentário às perspectivas de futuro da Instituição. Torna possível a eliminação de formulários, a redução da burocracia e da centralização, ampliando, conseqüentemente, o grau de participação dos gerentes e técnicos;
- **Manual de Entrada de Dados** – Contêm informações sobre padrões especificações, preços e momentos ideais de aquisição de insumos, permitindo que os gerentes possam formular diretamente as propostas orçamentárias para suas unidades. Permite a racionalização e a articulação das compras do Instituto, bem como a explicitação das estratégias e regras das áreas meio, através de orientações aos gerentes para suas solicitações de aquisição. A partir destas entradas, elabora-se um Plano Anual de compras para os diferentes itens, que permite aferir a consistência entre as solicitações efetivas dos gerentes e as orientações prévias fornecidas pelas áreas meio.
- **Módulo de Execução Orçamentária** – Viabiliza o relacionamento entre o Sistema de Administração Financeira Federal e o SIPLAN do INMETRO, possibilitando a extração de dados do SIAFI. Permite aos gerentes executar, sem necessidades de autorização prévia, os recursos liberados, disponibilizando informações sobre os saldos resultantes. Enfim, permite que a gestão e o monitoramento orçamentários sejam exercidos efetivamente pelos próprios gerentes, respeitadas naturalmente as regras gerais da administração orçamentária do Governo.
- **Módulo Saldo Corrente** – Permite que, imediatamente após uma decisão gerencial de efetuar um determinado gasto, o bloqueio dos recursos correspondentes seja imediatamente efetuado, enquanto o processo ainda segue seu trâmite formal. Dessa forma, o gerente recebe informações sobre os gastos já iniciados, mas ainda não processadas pelo SIAFI.
- **Módulo Pré-Proposta Orçamentária** – Permite que a formulação da pré-proposta orçamentária do INMETRO, a ser negociada com o Governo Federal, tenha como base os grandes balizamentos do planejamento do Instituto. Possibilita assim a adoção de uma sistemática mais consistente para a negociação dos recursos orçamentários globais, fugindo do procedimento tradicional caracterizado pela definição dos montantes do orçamento futuro com base exclusivamente nos valores do orçamento corrente.

4.3.3. Características Básicas da Operação do Sistema

A implantação do Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário do INMETRO, segundo os parâmetros descritos anteriormente, resultou em uma gestão orçamentária profundamente distinta das práticas até então vigentes, como o demonstra a descrição seguinte, que aborda alguns dos pontos básicos do processo instalado:

- a) Subordinação clara dos meios aos fins, pela precedência do planejamento operacional (formulação de metas e indicação de serviços, materiais, equipamentos, instalações etc. requeridas) sobre a programação orçamentária, com o orçamento passando a constituir efetivamente a tradução financeira das decisões programadas;
- b) Envolvimento real e direto dos gerentes e técnicos de todas as áreas no processo de planejamento e acompanhamento orçamentário, através de sua participação nas fases básicas:
 - na programação operacional e financeira de seus processos e projetos, quantificando física e financeiramente os insumos necessários;
 - na execução orçamentária, através do manejo e apropriação, sem necessidades de autorização prévia, dos recursos liberados e da obtenção direta de informações sobre saldos orçamentários e sobre as despesas realizadas mas ainda não processadas pelo SIAFI
- c) Participação efetiva das áreas e funções corporativas (compra, treinamento, informática etc.) no processo orçamentário, através do fornecimento de orientações para o orçamento de aquisição dos diferentes setores do INMETRO, da discussão conjunta com as áreas sobre suas demandas de insumos e, finalmente, da gerenciamento de Planos Anuais de compra;
- d) Conseqüentemente, adoção por cada área meio de um novo e mais ativo papel no processo de gestão orçamentária do INMETRO, com o estabelecimento de um efetivo diálogo com as unidades finalísticas e com os demais setores funcionais;
- e) Adoção de medidas concretas para o estreitamento do diálogo entre as áreas (que terminou extrapolando inclusive os limites da gestão orçamentária), principalmente através da criação e implantação das seguintes instâncias organizacionais:
 - Grupos de trabalho especializados, compostos de representantes das áreas meio e finalísticas envolvidas, tendo em vista aprimorar suas formas de atuação e de relacionamento;
 - Comitê de Gestores dos Planos Anuais, composto por coordenadores dos grupos de trabalho mencionados, visando a troca de experiência e a discussão das boas práticas de gestão, inclusive orçamentária.
- f) Criação no corpo gerencial, técnico e administrativo de um compromisso efetivo com o gerenciamento de recursos, devido à ampla difusão na Instituição da imprescindível vinculação e dependência entre o gasto e sua fonte de financiamento, introduzindo, assim, no dia a dia do INMETRO, a prática da responsabilidade fiscal.
- g) Implantação efetiva de uma gestão de caixa no INMETRO, através do estabelecimento de um fluxo de caixa planejado de receitas e despesas, geral e setorial, e de seu acompanhamento mês a mês.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização da administração pública é um imperativo do mundo atual. Não se pode mais admitir uma administração ineficiente e ineficaz de recursos públicos, principalmente em sociedades altamente carentes de serviços públicos, em quantidade e qualidade. É fundamental incentivar gerentes e técnicos para agregar valor às suas atividades, buscando o cumprimento dos objetivos sociais através da prestação de serviços com qualidade e ao menor custo possível.

A trajetória do INMETRO nos últimos 10 anos, conforme relatada nos capítulos anteriores, mostrou que isso é possível, mesmo em um quadro de fortes restrições. A existência de lideranças firmes e decididas, desde que devidamente orientadas, pode mobilizar a organização e seus parceiros externos relevantes, no sentido da implantação de uma gestão inovadora e centrada em princípios e modelos consistentes com os desafios e papéis sociais da organização.

Nesta caminhada, a adesão aos princípios e modelos preconizados pela Reforma do Estado e a parceria com a equipe por ela responsável constituíram fatores fundamentais e decisivos. A transformação pioneira do Instituto em Agência Executiva e a formulação do Contrato de Gestão são exemplos fundamentais desta parceria, mas que não atestam devidamente toda a riqueza do processo de modernização.

Outras melhorias, não menos importantes, foram a instalação efetiva do planejamento estratégico, a implantação e operação de um moderno sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário, os aprimoramentos nos macroprocessos finalísticos, a introdução de uma gestão centrada em uma hierarquia consistente de indicadores, e o desenvolvimento e implantação de pesquisa de satisfação do cliente/usuário. Estes avanços levaram, inclusive, o INMETRO à conquista do reconhecimento ouro do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

No entanto, as conquistas obtidas pelo INMETRO não se limitam aos aspectos institucionais e organizacionais, mas se refletem fortemente em sua imagem e desempenho, consistentemente com a premissa básica de *foco nos resultados*, que orientou todo o processo de transformação.

Apenas a título de exemplificação, destacam-se em seguida alguns dos marcos atingidos:

1. O INMETRO é atualmente conhecido por 62% da população brasileira;
2. Dentre os que o conhecem, 86% confiam nele e 85% utilizam as informações do INMETRO nas suas decisões de compra;
3. A satisfação do usuário em relação ao INMETRO, medida pelo *serviço de atendimento ao cidadão* e pelo *serviço via Internet*, atingiu em 2001 índices de 88,1% e 79,3%, respectivamente.
4. A satisfação do usuário com a certificação compulsória, a verificação dos instrumentos de medir e a confiabilidade dos exportadores com o sistema metrológico atingiram, no ano de 2001, índices de 95,5%, 95,8% e 93,5%, respectivamente;
5. O INMETRO criou uma forte marca com elevada credibilidade junto à população, ocupando um espaço na mídia equivalente a 100 milhões de reais, apenas nos três primeiros anos, totalmente financiados pelos parceiros, portanto sem uso de recursos públicos em mídia;
6. O número de instrumentos verificados, em todo o País, passou de três milhões em 1994 para 11 milhões em 2001;
7. A receita própria do INMETRO aumentou de R\$ 40 milhões, em 1994, para R\$ 121 milhões, em 2001.

Apesar da significativa evolução do INMETRO, segundo vários prismas, não se pode porém deixar de constatar que, em termos institucionais, os resultados ficaram, pelo menos até o momento, aquém da expectativa inicial. As flexibilidades e autonomias administrativas e financeiras preconizadas pela Reforma não foram alcançadas. Portanto, embora o INMETRO já esteja qualificado como Agência Executiva, seu processo de transformação não pode ser dado por concluído. As negociações com o Governo precisam avançar, até que se obtenha um modelo de gestão condizente com os desafios enfrentados, corrigindo-se as falhas e insuficiências ainda existentes.

Essa evolução, porém, depende fortemente dos avanços do processo de Reforma do Estado, principalmente no que tange às formas de controle e às flexibilidades e autonomias efetivamente conferidas às Agências Executivas. Mantido o estágio atual da Reforma, dificilmente o INMETRO, ou qualquer outra instituição pública federal, poderá avançar mais no seu processo de modernização, independente de seu potencial de mudança e das necessidades da sociedade brasileira. Corre-se até mesmo o risco de retrocesso nas conquistas já alcançadas, caso as frustrações e as desmotivações com a falta de avanço se acumulem além dos limites.