

O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

Relato de uma Experiência

Ricardo de Oliveira

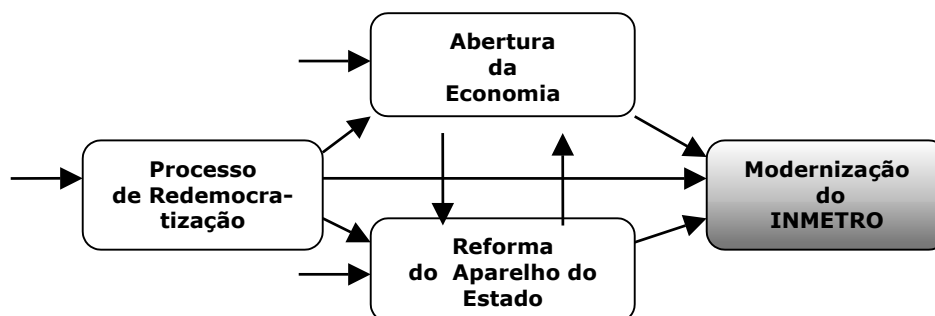
Versão Executiva

Rio de Janeiro, Julho de 2002

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.

Fatores Impulsionadores da Modernização

O processo de modernização do INMETRO, porém, 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, o processo foi deflagrado e modulado 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:



O **processo de redemocratização** do País, iniciado na primeira metade da década de 80 e consolidado com a promulgação da Constituição de 1988, teve intensos reflexos em todos os segmentos da sociedade brasileira. Cidadania, transparência, defesa e proteção do consumidor-cidadão, servir ao público, igualdade de tratamento e oportunidades, combate ao patrimonialismo, entre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos pelo processo e que se refletiram de forma significativa na modernização do INMETRO.

Simultaneamente, a sociedade brasileira foi submetida a um intenso processo de **abertura e liberação da economia**. Papéis e funções do INMETRO são então fortemente impactadas, com seu afastamento das atividades operacionais e sua centralização na articulação do SINMETRO, no credenciamento de organismos e na metrologia. As pressões são intensificadas ao longo dos últimos 10 anos, em decorrência da maior exposição externa do País e da liberalização da sua economia. Maior inserção em foros internacionais, ampliação e aceleração das atividades de credenciamento, certificação e metrologia, bem como integração aos movimentos de proteção do consumidor e da concorrência, foram os principais impactos e pressões sobre o INMETRO.

A **Reforma do Aparelho do Estado** brasileiro intensificou-se na década de 90, com destaque para duas vertentes: a modernização do aparelho do Estado e o processo de desestatização e desregulamentação da economia. A primeira, proporcionou novos princípios, formas institucionais e instrumentos de gestão, fortalecendo o processo de modernização que o INMETRO então desenvolvia. A desestatização da economia, por sua vez, resultou no fortalecimento do Estado Regulador, cujas pressões sobre o INMETRO, em termos de agilização dos processos de avaliação de conformidade, credenciamento e metrologia, têm se ampliado e diversificado cada vez mais.

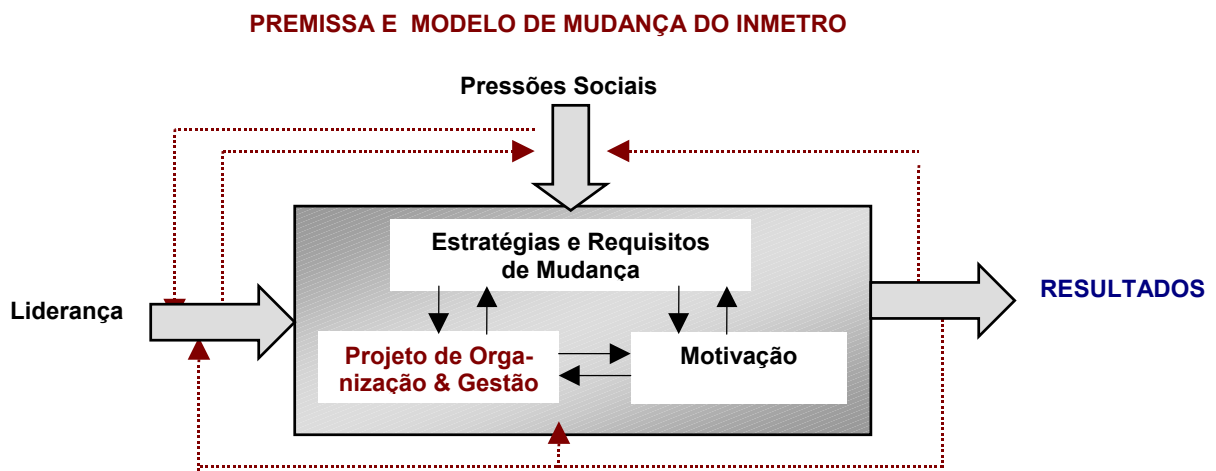
O Processo de Mudança

A **premissa básica** de mudança adotada pelo INMETRO foi a de que o processo deveria voltar-se para a produção de **Resultados** para a sociedade, não devendo se limitar apenas a aprimoramentos internos, sem impactos significativos sobre a comunidade.

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

- a) Uma forte **Pressão Social**, capaz de legitimar as transformações 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 estabeleçam as formas e as condições básicas segundo as quais o processo de transformação será 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, visando seu engajamento e parcerias 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 apresentado no gráfico seguinte:



Um elemento fundamental da **estratégia da mudança** foi a decisão de centrar os esforços iniciais na **criação das condições necessárias à viabilização das transformações requeridas**, deixando para detalhar o Projeto de Organização e Gestão – *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 sociais em benefício do Projeto foram os fatores chave para dar partida e assegurar a efetividade das mudanças. Portanto, a modernização do INMETRO não seguiu um processo linear ou seqüencial, assumindo 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.

Além dos fatores anteriormente destacados, a modernização do INMETRO seguiu uma série de requisitos básicos que foram sendo mais conscientemente percebidos e modulados ao longo do processo, com destaque para os seguintes:

- a) **Definição clara de objetivos** – ao longo de todo o processo, a direção do INMETRO não deixou, em momento algum, de disponibilizar a seus colaboradores os alvos e as

trajetórias de mudança, como requisito fundamental para manter parcerias e motivação.

- b) **Abertura e capacidade para ganhar adesão** – fator crucial para o processo, dependia da credibilidade e confiança no projeto, às quais por sua vez repousavam na participação dos atores relevantes e na transparência das informações. Criação de um clima democrático e a divulgação da mudança tornaram-se então aspectos cruciais.
- c) **Capacidade gerencial para transformação de objetivos em ação** – Agregar e desenvolver uma capacidade empreendedora, inserindo o INMETRO efetivamente no processo de desenvolvimento do País e evitando uma postura burocrática de simples cumprimento de metas estanques.
- d) **Disponibilidade de recursos e autonomia na sua aplicação** – disponibilizar e alavancar recursos compatíveis com a ambição do projeto e lutar por maior autonomia e flexibilidade na sua aplicação foram objetivos permanentes do processo de mudança.
- e) **Continuidade na condução do projeto** – Manter um direcionamento contínuo da mudança, sem significar necessariamente a continuidade dos dirigentes, foi um desafio que o INMETRO procurou superar. Manter o foco em princípios e modelos, e não em pessoas, desenvolver um processo permanente de divulgação, de prestação de contas e de mobilização interna e externa – estas foram as medidas básicas adotadas.
- f) **Articulação, apoio e legitimidade política** – O engajamento político de atores e instâncias relevantes, internas e externas, inclusive internacional, foi uma preocupação constante, através do fortalecimento de uma ampla e diversificada rede. A inserção efetiva do Ministério supervisor nesta rede foi não somente importante, mas decisiva.

O Modelo de Organização e Gestão do INMETRO

O centro do processo de mudança era evidentemente a implantação efetiva do **modelo de organização e gestão**, no qual estariam configurados os valores, princípios e ferramentas que o Instituto pretendia inserir na sua ação do dia a dia.

Neste sentido, o referido modelo foi construído tendo por base os cinco princípios descritos a seguir:

- a) **Melhoria da qualidade dos serviços prestados** – Indica o redirecionamento explícito do INMETRO para o *cliente* e para os *resultados* – e conseqüentemente para a efetividade e a eficácia – revertendo a cultura e as práticas gerais da administração pública, focada primordialmente nos meios e nos recursos.
- b) **Aprimoramento do controle social** – Significa a abertura do INMETRO à sociedade, através do estímulo à participação direta de seus representantes em Conselhos, que propõem na sua área de atuação, e em grupos de trabalho, bem como da plena publicidade e prestação de contas de seus atos administrativos, atividades e resultados. O incentivo à transparência de seus atos é condição básica para o exercício do controle social.
- c) **Obtenção de mais e melhores resultados a um menor custo** – O foco em clientes e resultados, não significa a desconsideração do custo. Trata-se de novo posicionamento que retira a despesa como centro exclusivo da administração financeira e que requer uma gestão equilibrada do trinômio *cliente-resultado-custo* e a prática efetiva do conceito de *qualidade do gasto*.

- d) **Visão abrangente de gestão** – Incorpora à gestão do INMETRO uma visão de *processo de melhoria contínua*, tendo como matriz o ciclo PDCA, e uma perspectiva multidimensional e simultânea de gestão *política, estratégica e operativa*.
- e) **Valorização do servidor público** – A modernização do INMETRO repousa na criação e manutenção de condições de valorização, desenvolvimento e reconhecimento dos seus quadros, envolvendo inclusive o estímulo à capacidade empreendedora e criativa e a rejeição a posturas paternalistas e indiferenciadas na gestão de pessoal.

As Transformações do INMETRO

As transformações mais profundas no INMETRO começaram com as mudanças no SINMETRO (Sistema Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial) e foram ocorrendo, de forma um tanto desarticulada e incremental, ao longo da maior parte da década de 90. Neste processo, além de importantes aprimoramentos organizacionais e processuais, principalmente na área finalística, o INMETRO redirecionou seu foco de atuação, tendo como suporte uma ampla e profunda visão dos cenários e desafios mundiais e nacionais.

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;
- 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 insere fortemente no movimento de reforma do aparelho do Estado, comandado pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado–MARE.

Tendo em vista o conjunto de instrumentos disponibilizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, transformar o INMETRO em **Agência Executiva** constituía a solução mais adequada para conferir-lhe as capacidades e competências exigidas pelo novo contexto. Todavia, entre outras exigências, a transformação em Agência requeria a formulação e aprovação de **Contrato de Gestão** com seu Ministério supervisor.

Para concretizar a transformação em Agência e a aprovação do Contrato, o INMETRO desenvolveu um processo de negociação com o Governo, iniciado em janeiro de 1996, através da assinatura de um protocolo de intenções, e que se estendeu até julho de 1998, com a publicação do decreto de transformação do Instituto na primeira Agência Executiva brasileira.

Este pioneirismo, porém, teve um preço elevado. No decorrer do processo, surgiram enormes dificuldades à efetivação da requerida transformação, principalmente em razão da falta de referenciais e experiências prévias. Muitos outros obstáculos, porém, tiveram origem na resistência ao novo modelo, cujos requisitos contrariavam interesses, lógicas e poderes já consolidados.

Além disso, a preocupação efetiva com a viabilidade das mudanças requeridas pela Agência e pelo Contrato foi um fator adicional de complicação. De fato, essa preocupação levou à inclusão, entre os signatários do Contrato, além do Ministério supervisor (o então Ministério da Indústria e Comércio), dos Ministérios provedores de recursos (Ministérios da Administração e Reforma do Estado, da Fazenda e do Planejamento), ampliando bastante o espaço e a complexidade das negociações.

Apesar das dificuldades de implantação, de uma evolução lenta e de obtenção de flexibilidades e autonomias aquém das originalmente pretendidos, a transformação do INMETRO em Agência Executiva tem um significado muito especial. Constitui um marco na modernização da Administração Pública, consolidando princípios e modelos, e abrindo caminho para a viabilização de novas transformações, tendo agora como referencial a experiência do Instituto.

É importante destacar que embora não se tenha alcançado todos os objetivos traçados, o referido processo de transformação ensejou o surgimento e a consolidação no Instituto de pré-condições técnicas e culturais necessárias à promoção de avanços consideráveis na sua gestão. Neste sentido, o novo **Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário** é um caso exemplar.

Ciente das limitações do seu processo orçamentário, ainda mais agravadas com a incorporação no INMETRO dos conceitos e práticas de planejamento estratégico e de “administração gerencial”, sua direção decidiu pela radical reformulação da sua gestão orçamentária. Dessa forma, foi concebido, implantado e encontra-se em pleno funcionamento um sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário bastante alinhado aos mais modernos conceitos de planejamento e gestão e cujas principais características são as seguintes:

- a) Subordinação clara dos meios aos fins, concretizada pela precedência do planejamento estratégico-operacional sobre a programação orçamentária;
- b) Envolvimento real dos gerentes e técnicos no processo, através de suas participações diretas nas fases de programação e de execução orçamentárias;
- c) Participação ativa das áreas corporativas no processo, através do diálogo com as áreas demandantes e do fornecimento de orientações estratégicas e operacionais aos gerentes para a programação da aquisição de seus insumos;
- d) Montagem, a partir do processo orçamentário, de um esquema para a gestão operacional do INMETRO, com a criação de grupos de trabalho, envolvendo todas as áreas e coordenados pelas unidades funcionais (gestoras dos Planos Anuais) e de um Comitê de Gestores de Planos Anuais de aquisição;
- e) Criação no quadro gerencial e técnico do INMETRO, em função das exigências do processo orçamentário, de um compromisso efetivo com o gerenciamento de recursos e com os princípios da responsabilidade fiscal;
- f) Implantação efetiva do planejamento, gestão e acompanhamento mensal do fluxo de caixa de receita e despesas do INMETRO.

Considerações Finais

A trajetória do INMETRO nos últimos 10 anos mostrou que é possível avançar na implantação, em uma instituição pública, de um modelo de gestão baseado nos modernos princípios de organização, mesmo em um quadro de fortes restrições. A sua transformação em Agência Executiva, a formulação do Contrato de Gestão e a implantação e operação de um moderno sistema de planejamento e gestão orçamentária constituem alguns dos principais aprimoramentos efetuados. Outras melhorias, não menos importantes, foram a instalação efetiva do planejamento estratégico, 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;
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. Dessa forma, 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.