

O Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária -SIPLAN

1. Caracterização da situação anterior

A partir de janeiro de 1998, o Inmetro começou a desenvolver e a implementar o Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária - SIPLAN, para o qual podemos destacar alguns pontos, com origem nas seguintes necessidades:

- Construção de uma proposta orçamentária participativa, descentralizada, integrada ao planejamento estratégico, que possibilitasse o gerenciamento e o cumprimento dos prazos estabelecidos para o processo de sua elaboração;
- Gestão orçamentária descentralizada, ágil, transparente e confiável, disponibilizando a todos os níveis hierárquicos, dados atualizados diariamente, propiciando um acompanhamento efetivo da execução dos projetos e processos da instituição;
- Planejamento das áreas de apoio, permitindo uma gestão corporativa de suas funções, de forma a exercerem um papel pró-ativo nas demandas institucionais;
- Racionalização de formulários e papéis no processo de elaboração e acompanhamento do orçamento da instituição;
- Ferramenta informatizada, disponível em rede, que possibilitasse a qualquer gerente, que não fosse afeto ao jargão orçamentário, construir proposta consistente com suas necessidades, sem se tornar especialista em orçamento.

2. Descrição da experiência

Para atender às premissas estabelecidas quando da concepção do sistema, um grupo de pessoas da casa, envolvido diretamente no processo de elaboração e execução orçamentária, coordenou o desenvolvimento de uma ferramenta informatizada, que deveria operar em rede, de forma descentralizada, garantir a participação de todos, ser de fácil interatividade e que exprimisse, através do orçamento, todo o planejamento estratégico da instituição, focado em resultados, envolvendo os gerentes de todos os níveis hierárquicos, tanto de projetos como de processos.

O início do desenvolvimento coincidiu com a implantação, na instituição, de um novo modelo de gestão, baseado nos critérios da Fundação Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ, o que corroborou para a sua consolidação. Este novo modelo trouxe mais uma exigência para o sistema, qual seja, a de operar tanto com a estrutura

verticalizada (U.Os.) como com os macro-processos estabelecidos no planejamento estratégico.

Com o desenvolvimento do sistema, verificou-se que a forma de atuação de várias funções corporativas poderia ser modificada a partir dele, apesar de não ser premissa quando do seu desenvolvimento, pois, como ficou claro desde o início, o sistema seria desenvolvido para exprimir o orçamento de projetos e processos da instituição, no entanto, não poderíamos perder a oportunidade de melhorar a gestão dos vários processos que seriam impactados.

Apenas para exemplificar, podemos citar o estabelecimento de vários grupos para discutir as funções corporativas de compras, capacitação e captação de recursos humanos, informática, diárias e passagens, eventos, engenharia e publicações, onde cada unidade principal da instituição indica um representante para compor cada um dos grupos. Além dos temas orçamentários, também são discutidas políticas de atuação da unidade responsável pela função, dentre outros assuntos. Todos os coordenadores desses grupos compõem o Comitê de Gestores dos Planos Anuais, que visa a troca de experiências entre os vários grupos, bem como a discussão de boas práticas de gestão, já que estamos mudando o paradigma de atuação de todas as funções corporativas, deixando de lado a postura reativa para assumir um posicionamento pró-ativo.

Temos uma meta audaciosa, do ponto de vista da administração pública: a transparência para a sociedade, em última instância, do tratamento de recursos orçamentários e financeiros da instituição, através da disponibilização, em um primeiro momento via terminais nos pontos de acesso à instituição, e posteriormente, via internet, para consulta de qualquer cidadão brasileiro interessado em saber em que processos e projetos a instituição está aplicando os recursos provenientes dos seus impostos e taxas.

Desde 1998 que todo o processo de elaboração da proposta orçamentária, bem como sua respectiva execução, são realizados através do sistema, que é melhorado continuamente, incorporando sugestões dos próprios usuários.

O sistema é utilizado para subsidiar a alta administração na tomada de decisão, quando do estabelecimento de prioridades institucionais.

A execução do orçamento de outras fontes de financiamento, tais como recursos provenientes da FINEP e de prestação de serviços tecnológicos em parceria com a ANEEL, ANP, dentre outras, também é realizada através do sistema.

A metodologia orçamentária implantada estabelece para os gerentes de projetos e/ou atividades, que o orçamento é meio para a realização de suas ações, portanto é uma

ferramenta de planejamento, que deve refletir suas reais necessidades, para não prejudicar o cumprimento das metas estabelecidas para o exercício corrente.

O SIPLAN foi estruturado com os seguintes módulos:

Elaboração da proposta orçamentária da receita e da despesa – Com a criação do sistema foi possível acabar com os formulários existentes para a elaboração orçamentária, diminuindo a centralização, a burocracia e ampliando o número de técnicos envolvidos no processo.

Com a implantação deste módulo, a proposta orçamentária ficou consistente com as metas do planejamento estratégico, ligada às reais necessidades da instituição, não representando uma ficção meramente cumpridora dos prazos e metodologias estabelecidos pela gestão orçamentária do governo federal.

Manual de entrada de dados - Foi a forma idealizada para disponibilizar aos diversos gerentes, sem conhecimento técnico dos conceitos, prazos e valores existentes nas funções corporativas, visando a elaboração da proposta orçamentária de forma estruturada, realista e compatível com as orientações prestadas pelos gestores dos Planos Anuais.

Acompanhamento da execução orçamentária da receita e da despesa - Este módulo permitiu a liberação orçamentária das despesas previstas mês a mês; a inclusão e a extração de dados no SIAFI, atendendo a uma lógica codificada dos projetos e processos (detalhamento dos Planos Internos); o monitoramento nos diversos níveis gerenciais e de agregação da programação e da execução orçamentárias; a gestão orçamentária efetiva, propiciando o remanejamento de recursos de projetos e atividades, que por questões técnicas e/ou administrativas possam prejudicar a sua execução.

Saldo corrente - Módulo idealizado para permitir ao gerente que no momento inicial do processo de aquisição, reserve os recursos orçamentários de seu projeto e/ou atividade para aquela aquisição, demonstrando em relatório, o verdadeiro saldo disponível, bem como os recursos programados/destinados a despesas já iniciadas e não processadas no SIAFI. Funciona basicamente como um canhoto de cheque, que no momento da emissão é anotado, porém, ainda não foi compensado no banco; no nosso caso, o banco é o SIAFI.

Este módulo é o típico exemplo de melhoria advinda de sugestões dos usuários.

Pré-proposta orçamentária - Este módulo foi criado para permitir aos gestores corporativos do processo em questão, obter informações orçamentárias e de metas de produção, de forma abrangente, compatíveis com o planejamento estratégico

das áreas, visando subsidiar a proposta orçamentária do Inmetro para o exercício seguinte.

Como temos a participação de todo o corpo gerencial na elaboração e no acompanhamento do orçamento da instituição, o próprio gerente, detentor de senha de identificação única, é responsável pela sua respectiva proposta, sendo que a mesma é consolidada em um nível hierárquico imediatamente superior, ficando este último gerente responsável, além do seu próprio orçamento, pelo de todas unidades organizacionais a ele subordinadas.

Desde a implantação do sistema, disponibilizamos módulos de acompanhamento da execução orçamentária, onde qualquer usuário tem acesso à execução de toda a instituição, mesmo àquelas unidades que não pertençam a sua diretoria e/ou macroprocesso.

3. Mudanças efetivamente ocorridas: relato de um usuário

Anteriormente, o orçamento era uma abstração para qualquer técnico que não fizesse parte da equipe de orçamento e planejamento da instituição. As atividades a serem desenvolvidas eram planejadas sem, no entanto, atrelar tal fato à necessidade de dotação orçamentária. Os gerentes sabiam o que precisava ser feito, mas não tinham idéia se iriam consegui-lo, por não possuírem informações quanto ao montante orçamentário a ser recebido para o desenvolvimento de suas atividades. Havia uma dificuldade enorme de compreensão dos mecanismos orçamentário e financeiro.

Atualmente, após o desenvolvimento e a implantação do SIPLAN, a situação é completamente diferente. Logo de início, pode ser citada a criação de uma interação constante com a área de planejamento e orçamento, possibilitando que todos os gerentes bem como pessoas por eles designadas, tenham acesso direto de consulta ao sistema e de atualização, quando for o caso. Outra consequência positiva dessa interação é o processo de melhoria contínua do sistema, através das sugestões dos usuários que, ao utilizá-lo, identificam os possíveis problemas, relatando-os aos responsáveis.

A participação dos usuários se dá de diversas maneiras, a saber: na elaboração da pré-proposta orçamentária, na elaboração da proposta em si, bem como no acompanhamento do desembolso orçamentário.

Foram criados diversos comitês onde cada Unidade Principal do Inmetro tem representação, o que traz uma cumplicidade no planejamento e na operacionalização das atividades.

4. Indicadores e mecanismos de avaliação

Como principais indicadores, podemos citar:

- ✓ Execução do orçamento através do sistema / orçamento do Inmetro
- ✓ Eventos realizados / eventos previstos
- ✓ Receita realizada / receita prevista
- ✓ Despesa realizada / despesa prevista
- ✓ Satisfação do usuário

Dentre os indicadores listados, já implementamos o primeiro e estamos em fase de implantação dos demais, no atual ciclo de planejamento tático/operacional.

Vale destacar, que no exercício de 2001, obtivemos para o indicador citado, o índice de 100%.

Para fins de avaliação, utilizamos as revisões dos ciclos de planejamento, bem como as reuniões dos diversos comitês constituídos, no intuito de gerir o sistema.

5. Recursos utilizados

No que diz respeito ao desenvolvimento da ferramenta, o Inmetro desembolsou, ao longo desses anos, aproximadamente R\$ 1.000.000,00, não estando contemplado neste montante, a remuneração de seus técnicos envolvidos, nem a infraestrutura de informática (servidores, rede e microcomputadores) existente, pois esta também é utilizada por outros sistemas.

6. Conclusão

Como pode ser observado pelo relato apresentado, o trabalho dos técnicos das áreas envolvidas foi árduo, no entanto gratificante, pois durante o período de concepção, desenvolvimento e implementação do sistema houve uma integração muito grande com a casa, o que efetivamente garante o sucesso da metodologia.

O Inmetro tem recebido, sistematicamente, visitas de diversos órgãos governamentais, inclusive de controle, visando conhecer a metodologia e a ferramenta que contribuíram para que ele alcançasse posição de vanguarda entre instituições públicas e, até mesmo, entre empresas particulares com o mesmo porte.

- Não se pode deixar de registrar o fato de que o melhor de tudo não é contar o que houve e o que ainda está havendo, mas sim participar do processo, navegar no sistema e contribuir para sua melhoria.