

Proposta de Integração e Alinhamento da Função Orçamentária dos Institutos de Pesos e Medidas Estaduais e Municipais, ao Planejamento Estratégico do Inmetro

Resumo

Vários instrumentos gerenciais vêm sendo utilizados objetivando um relacionamento mais efetivo entre o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, e os Institutos Estaduais de Pesos e Medidas – Ipem's. Considerando que a execução orçamentária e financeira deva ser o principal instrumento de tradução do planejamento estratégico de uma instituição em ações, representadas através de seus projetos e de suas atividades, esta sistemática deve ser utilizada também nos instrumentos contratuais celebrados entre as partes relacionadas. Essa execução, alinhada ao planejamento, deve ser constantemente mensurada, entre vários aspectos, tornado as decisões gerenciais melhor embasadas. A implementação de tal sistemática gerencial, baseada no Balanced Scorecard, é o instrumento de gestão apropriado a ser implementado na relação do Inmetro com os institutos da RBMLQ, visando a efetiva avaliação do instrumento contratual, além do estabelecimento de metas e referenciais comparativos.

Palavras chave: Planejamento; Orçamento; Integração; Gerenciamento.

1. Formulação Da Situação Problema

O presente estudo busca apresentar uma metodologia de trabalho que proporcione um melhor direcionamento de recursos orçamentários e financeiros para a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, aprovando-os para projetos e atividades elaborados a partir de um maior alinhamento e da integração do processo de planejamento estratégico dos Institutos Estaduais de Pesos e Medidas – Ipem's com o do Inmetro. Tal proposição se prende ao fato de que atualmente a alocação destes recursos está pautada, principalmente, nos percentuais estabelecidos em convênios celebrados entre a RBMLQ e o Inmetro. Dessa forma, pode-se dizer que a tônica da aprovação e da alocação orçamentária está muito mais focada em obrigações legais do que em ações conjuntas, que se realizadas de forma integrada e a partir do processo de planejamento, contribuirão para a melhoria do desempenho, bem como para ampliar a atuação e a qualidade dos serviços prestados. Entende-se que contribuir para uma melhor alocação de recursos, viabilizando os projetos e as atividades que traduzam as prioridades estabelecidas no processo de planejamento estratégico, certamente proporcionará maior transparência da própria função planejamento e na execução orçamentária, com efetivo fortalecimento da RBMLQ e do Inmetro, contribuindo para o pleno cumprimento de suas funções e para o desenvolvimento contínuo das organizações.

2. Objetivo

O objetivo geral desse trabalho é apresentar uma proposta de metodologia que permita maior integração e alinhamento da função orçamentária dos Ipem's ao planejamento estratégico do Inmetro e aos Planos Plurianuais dos respectivos Estados, além de viabilizar a elaboração de planos de ação, metas e indicadores que contribuam para evidenciar o esforço na busca da melhoria contínua e no desenvolvimento das atividades e dos projetos dos Ipem's. Com esta implementação, haverá maior transparência na aplicação dos recursos orçamentários.

O objetivo específico é contribuir para o aperfeiçoamento da parceria entre o Inmetro e os Ipem's, proporcionando uma forma de gerenciamento mais estruturada e focada em resultados, fundamentada em técnicas reconhecidas, e que permita a implantação de um sistema de medição de desempenho dos planos de ação, com indicadores relacionados aos respectivos objetivos estratégicos institucionais.

3. Metodologia Da Pesquisa

O Inmetro é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, sendo o órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Sinmetro. Foi criado pela Lei 5.966, de 11.12.73, e possui como uma de suas principais competências verificar a observância das normas técnicas e legais no que se refere às unidades de medida, métodos de medição, medidas materializadas, instrumentos de medição e produtos pré-medidos, em todo o território nacional. Ocorre que, para operacionalizar a referida competência, o instituto se vale de parceria com os Ipem's, em sua maioria órgãos estaduais. Assim sendo, e considerando a independência e as especificidades do processo de planejamento das esferas federal e estaduais, se torna indispensável uma maior integração do processo de planejamento dos Ipem's com o do Inmetro, uma vez que aqueles se constituem no braço executivo deste. Portanto, buscar uma maior integração no processo de planejamento dos Ipem's e do Inmetro, além de contribuir para a implementação de um modelo de gerenciamento focado em resultados, onde aspectos como clareza de objetivos e de ações, o processo de participação, o dinamismo, a análise crítica e o aprendizado organizacional ficam evidenciados, torna o planejamento e a execução orçamentária muito mais simples, uma vez que os recursos disponíveis serão sempre alocados nos projetos e atividades cujas prioridades foram determinadas no processo de planejamento estratégico corporativo.

- Sistema Orçamentário Brasileiro

Segundo FEIJÓ (2003, p.28) e de acordo com o artigo 6º do Decreto-Lei 200/1967, as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Determina, ainda, que estes princípios devem ser obedecidos na consecução de todas as atividades da administração pública federal. No que se refere ao planejamento, reza o seu artigo 7º:

A ação governamental obedecerá ao planejamento, que visa promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, define os instrumentos de planejamento. São eles:

- O Plano Plurianual (PPA) – Que tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
- Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Que tem por função estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), alterar a legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- Lei Orçamentária Anual (LOA) – Que discriminará os recursos orçamentários-financeiros destinados ao cumprimento das metas e prioridades estabelecidas pela LDO.

FEIJÓ (2003, p.29) apresenta o processo de integração do planejamento e do orçamento (figura 1), afirmando que o ciclo orçamentário ou processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público, nos aspectos físicos e financeiros. Corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

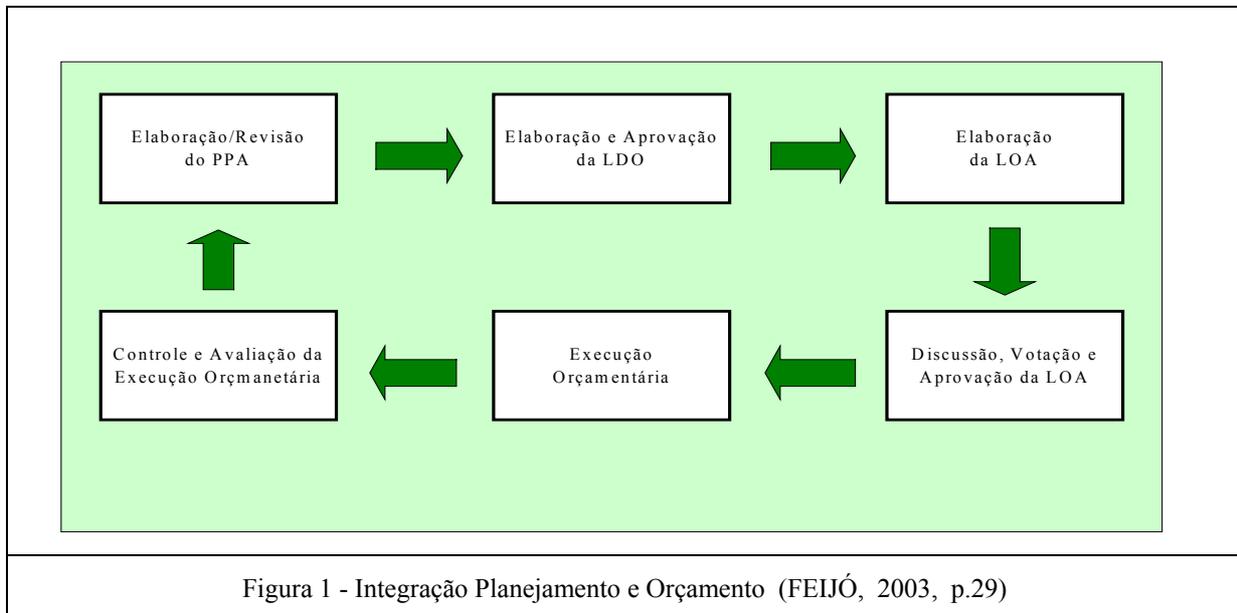


Figura 1 - Integração Planejamento e Orçamento (FEIJÓ, 2003, p.29)

- *Balanced Scorecard – BSC*

Até o início do século XX, a evolução das organizações ocorria internamente. Estudiosos como Taylor, Faiol e Ford, dentre outros, detinham-se na organização dos processos internos, visando basicamente minimizar custos e melhorar a produtividade. Esse olhar predominantemente para dentro, advinha de um ambiente externo de poucas mudanças fato este que não demandava preocupações ou influências no processo produtivo.

Após a metade do século XX, com o avanço científico e tecnológico, mudanças no meio externo tomaram proporções significativas, obrigando as organizações a ir além das evoluções internas e a realizar um monitoramento das mudanças que estavam ocorrendo no ambiente. Neste novo cenário, segundo Campos, 2001 (apud OSÓRIO, 2003, p.74), surge a teoria dos sistemas, que considera as organizações como um sistema aberto em constante adaptação às condições externas, em processo de mudança, para desempenhar seu papel, ter sucesso e conseguir sobreviver no longo prazo. Nestas condições, percebeu-se que os indicadores financeiros, apesar de importantes, já não eram mais suficientes para garantir o

sucesso organizacional. Aspectos como qualidade, prazo de entrega, satisfação dos clientes, funcionários comprometidos, dentre outros, passaram a ser um diferencial capaz de definir a permanência ou não de uma organização no mercado.

Neste contexto, e com a finalidade de mensurar os ativos financeiros e não financeiros emergem metodologias, como o *Balanced Scorecard* - BSC, que foi concebido na década de 90, a partir de um projeto denominado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, ou seja, Medindo a Performance nas Organizações do Futuro, patrocinado pela unidade de pesquisa da empresa KPMG e desenvolvido pelo Instituto Nolan Norton.

Os estudos foram conduzidos por David Norton e Robert Kaplan com a participação de representantes de empresas – de manufatura e serviços, da indústria pesada e da alta tecnologia – onde, por um período de um ano, realizaram reuniões bimensais com o objetivo de criar um modelo de medição de desempenho que adicionasse aos indicadores financeiros tradicionais medidas de desempenho relativas a prazos de entrega, qualidade, melhoria de processos e desenvolvimento de novos produtos e/ou serviços.

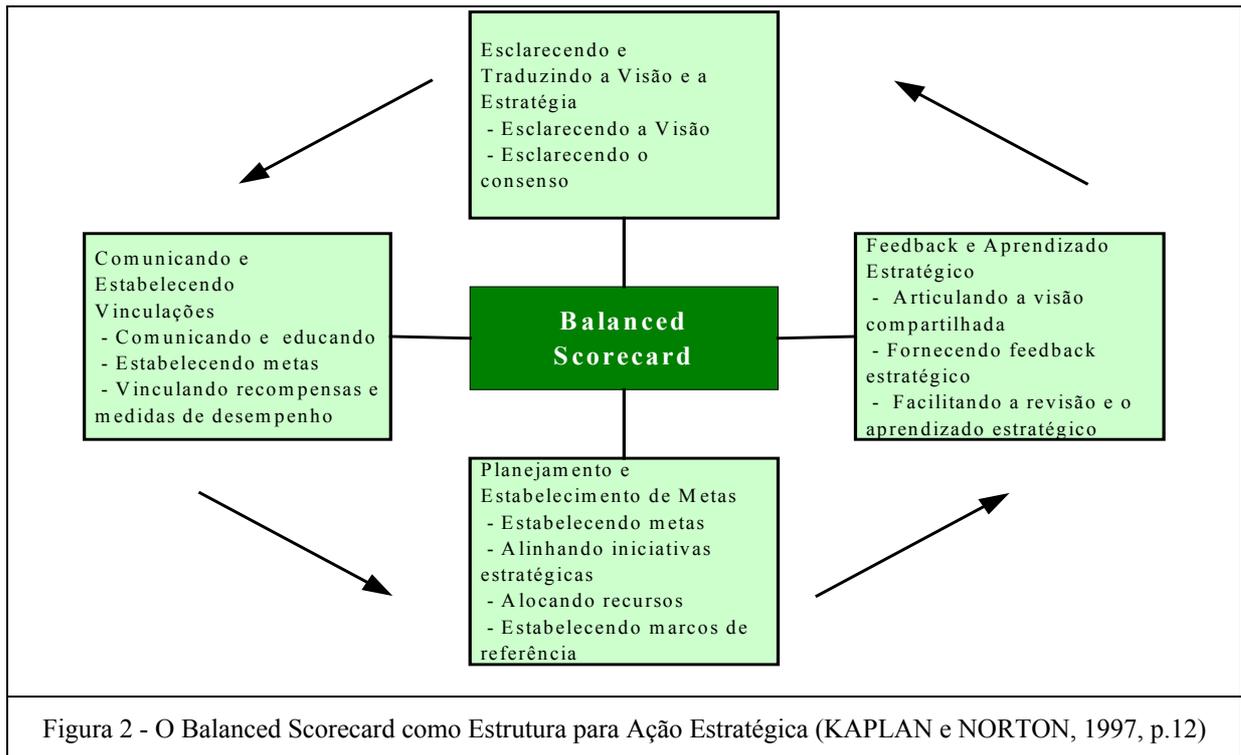
Para Campbell, 1997 (apud TEIXEIRA, 2003, p.29) o BSC é parte de um sistema de gerenciamento de desempenho. É uma ligação entre cada empregado e a visão da empresa. É um caminho para medir o grau no qual a visão e a missão são alcançadas. Para ele, um bom BSC reflete o plano estratégico, fornece uma estrutura que ajuda a moldar o comportamento do trabalho e permite a cada pessoa medir seu desempenho individual.

Afirmam KAPLAN e NORTON (1997, p.2):

O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui os vetores de desempenho desses objetivos. O Scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro.

KAPLAN e NORTON (1997, p.9) informam que o *Balanced Scorecard* é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais. Empresas inovadoras estão utilizando o *Scorecard* como um sistema de gestão estratégica para administrar a estratégia a longo prazo. Elas adotaram a filosofia do *Scorecard* para viabilizar os seguintes processos gerenciais críticos:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia.
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas.
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas.
- Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.



Devido à importância do entendimento e da internalização dos conceitos apresentados na utilização do *Scorecard* como um sistema de gestão estratégica, e visando proporcionar total alinhamento e foco dos gerentes e formadores de opinião, para a definição e implementação dos objetivos estratégicos institucionais, entende-se ser necessário discorrer sobre a relevância dos processos críticos descritos por KAPLAN e NORTON (1997, p.12 a 20) e apresentados na figura 2.

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia - Este processo crítico é desenvolvido a partir da formação de uma equipe da alta administração para traduzir e estratégia de sua unidade de negócios em objetivos estratégicos específicos. É comum executivos de áreas funcionais diferentes, quando no trabalho em equipe, depararem-se com questões obscuras, tornando-se difícil formar equipes e criar consenso. Isto ocorre em virtude de pouco conhecimento dos objetivos globais da empresa e da contribuição e integração das diferentes unidades funcionais.

O *Scorecard* trabalha esta questão, na medida em que busca a integração do grupo de executivos, proporcionando alinhamento estratégico e foco, resultando em um modelo consensual da empresa para o qual todos prestaram sua contribuição. Os objetivos do *Scorecard* tornam-se uma responsabilidade funcional conjunta do grupo executivo, e passa a funcionar como ponto de referência para uma série de importantes processos gerenciais baseados em equipes.

- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas - Os objetivos e medidas estratégicas são transmitidos amplamente a toda empresa. A comunicação visa apresentar a todos os funcionários os objetivos críticos que devem ser alcançados, para que a estratégia da empresa seja bem sucedida. É somente a partir do conhecimento do que se pretende e do entendimento dos objetivos e medidas de alto nível, que os funcionários se tornam capazes de estabelecer metas locais que contribuam para a obtenção da estratégia global da unidade de negócios. Além da comunicação e do estabelecimento de metas, esse processo crítico propõe a vinculação de recompensas e medidas de desempenho, questão

muito difícil de ser implementada no serviço público devido à legislação que regulamenta a remuneração de pessoal.

- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas – O *BSC* produz maior impacto ao ser utilizado para induzir a mudança organizacional. Para que essa transformação na empresa seja obtida, os altos executivos deverão estabelecer e perseguir metas para os objetivos do *Scorecard* com uma antecedência de três a cinco anos.

As metas para as iniciativas estratégicas, que surgem de medidas do *Scorecard*, tais como redução do tempo de processamento de pedidos, redução do tempo de implantação de novos serviços e aumento na qualificação de funcionários, apesar de não constituírem-se no maior objetivo, quando associadas à incorporação no *BSC* de uma série de relações de causa e efeito, desenvolvem capacidades que contribuem para um melhor desempenho financeiro.

O *BSC* permite que a empresa integre seu planejamento estratégico ao processo de orçamentação anual, bem como propicia que o processo gerencial de planejamento e estabelecimento de metas:

- Quantifique os resultados pretendidos a longo prazo;
 - Identifique mecanismos e forneça recursos para a obtenção dos resultados; e
 - Estabeleça referenciais de curto prazo para todas as medidas do *Scorecard*.
- Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico – Este processo crítico certamente é o mais importante de todos, se considerarmos a dinâmica das mudanças ambientais, que vem ocorrendo em ciclos cada vez mais curtos, a falta de *feedback*, de forma estruturada, sobre a implementação das estratégias adotadas, bem como a inexistência de tempo, por parte dos altos executivos, para realizarem análises sobre os resultados passados, visando aprender sobre o futuro, podem destinar os esforços da empresa na realização de estratégias, que embora concebidas, inicialmente, com as melhores intenções e com os melhores conhecimentos e informações disponíveis, tenham deixado de ser adequadas ou válidas dentro das circunstâncias atuais. Assim sendo, e para demonstrar o verdadeiro poder do *Balanced Scorecard* é que KAPLAN e NORTON (1997, p.20) afirmam que quando existe o entendimento de que o *BSC* não é apenas um sistema de medidas, mais também e sobretudo um sistema de gestão estratégica, as empresas poderão constatar sua utilização para :
 - Esclarecer o obter consenso em relação à estratégia;
 - Comunicar a estratégia a toda empresa;
 - Alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia;
 - Associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais;
 - Identificar e alinhar as iniciativas estratégicas;
 - Realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas; e
 - Obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la.

Portanto, pode-se afirmar que os processos gerenciais elaborados a partir do *Balanced Scorecard* asseguram que a organização fique alinhada e focada na implementação da estratégia de longo prazo.

Outros aspectos importantes apresentados por KAPLAN e NORTON (1997, p.25) são:

- O *Balanced Scorecard* deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como um sistema de controle;
- *Scorecards* bem elaborados, caracterizam-se pela unidade de propósito, posto que todas as medidas apontam para a execução de uma estratégia integrada.

De acordo com Lee e Sai On Ko, 2000 (apud TEIXEIRA, 2003, p.33), o que faz o *BSC* sobressair é que ele é um sistema de gerenciamento de desempenho holístico que equipada a direção de definir medidas de desempenho e comunicar objetivos e visão para a

organização.

Segundo Farias, 2002 (apud OSÓRIO, 2003, p.77), o *BSC* é um sistema de gestão estratégica que visa adequar o desempenho atual da empresa àquele desempenho futuro desejado a longo prazo. Hernandez, Cruz e Falcão, 2000 (apud OSÓRIO, 2003, p.77), comentam que o *BSC* traz uma visão abrangente de quais vetores organizacionais devem receber especial atenção para assegurar o crescimento das empresas em ambientes competitivos.

PEDRO, (2004, p.14), informa que:

O setor público tradicionalmente guiado pela imensidão de normas legais, pressionado pela escassez de recursos financeiros, está hoje colocado perante a necessidade urgente de adaptar novos instrumentos de gestão. O *Balanced Scorecard - BSC* é um instrumento de gestão muito divulgado atualmente nas empresas que praticam estilos de gestão modernos e orientados à estratégia. Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planejam a sua utilização se ainda não o fizeram. Mas, os resultados nem sempre são os esperados, porque as organizações têm características diferentes e freqüentemente confundem o *BSC* com um mero conjunto de indicadores ajustados à informação disponível. A utilização da metodologia de *BSC*, numa organização do setor público, pressupõe uma visão horizontal de processos estruturados e orientados para o cidadão e para as empresas.

4. Resultados

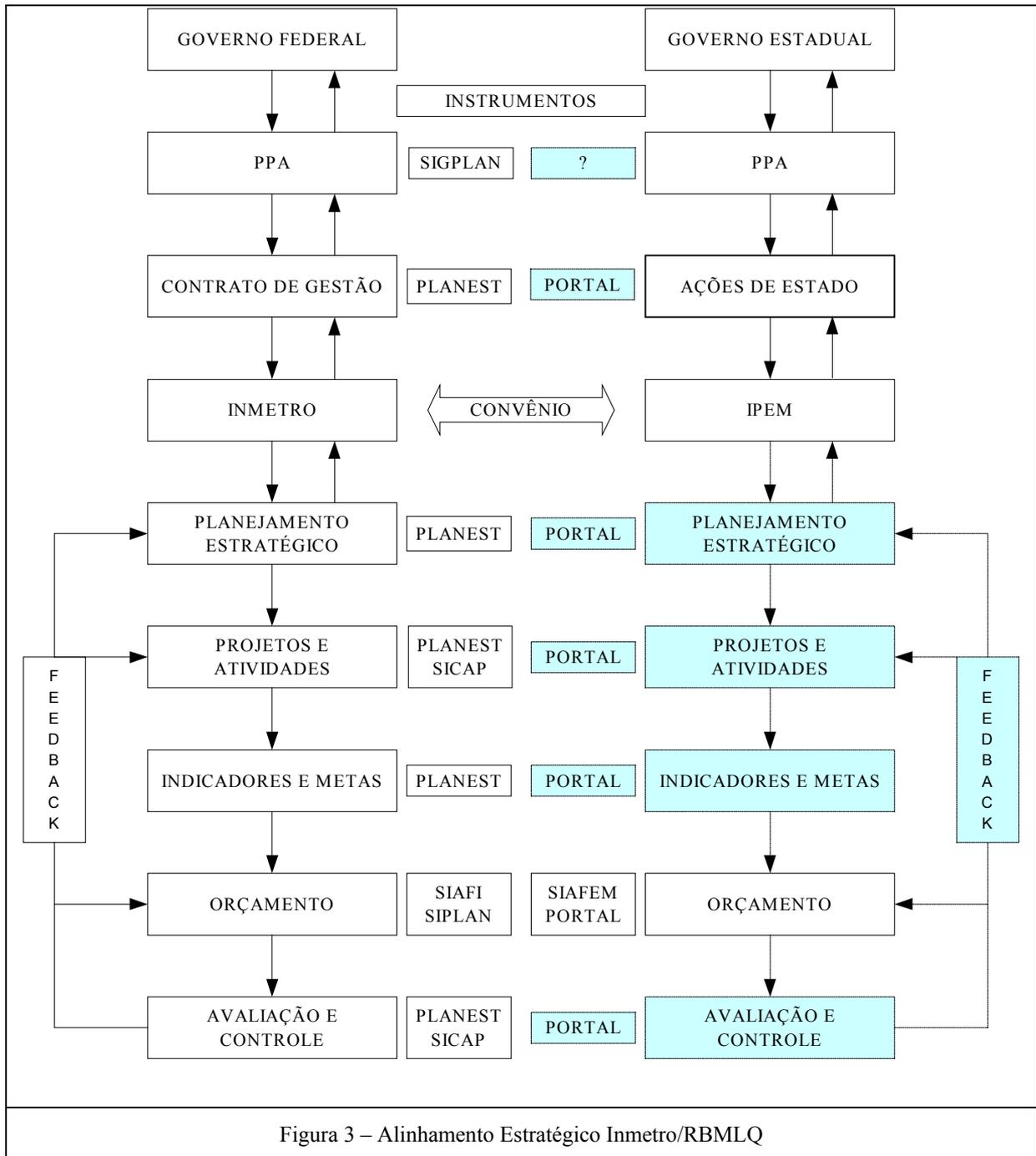
Neste capítulo serão apresentados a metodologia proposta no estudo e os instrumentos a serem utilizados, exemplificando a possibilidade de aplicação para o alinhamento do processo de planejamento estratégico do Inmetro e dos Ipem's, bem como a integração desses com os órgãos superiores.

A figura 3 apresenta, em seu lado esquerdo, como se processa o alinhamento estratégico do Inmetro, desde a estratégia macro, estabelecida nas diferentes diretrizes governamentais, até os respectivos desdobramentos na função orçamentária; em seu lado direito, é demonstrado o equivalente nas esferas estaduais.

Na parte central da figura evidencia-se os instrumentos de gestão existentes.

A parte tracejada da figura representa os instrumentos e as ações que devem ser estabelecidas e/ou implementadas visando perfeitos alinhamentos dos processos estaduais com o federal e um efetivo controle no que refere-se à transferência de recursos federais e a sua aplicação nos planos acordados.

Aplicando-se a metodologia sugerida, como a implantação das devidas ferramentas, haverá a efetiva integração entre as funções orçamentárias dos Ipem's e do Inmetro, estando todas perfeitamente alinhadas com o planejamento estratégico institucional do Inmetro.



5. Conclusões

Como pode ser observado, a implantação de tal metodologia, norteadas por modernas técnicas de gestão e atendendo aos preceitos legais, tanto estaduais como federais, trará várias vantagens para todos os parceiros envolvidos no presente projeto, destacando-se:

- Alinhamento das despesas orçamentárias e financeiras dos Ipem's com o planejamento estratégico do Inmetro;
- Maior transparência na execução dos recursos públicos pelos órgãos estaduais;
- Estabelecimento de indicadores de desempenho visando avaliar, qualitativamente, a gestão dos Ipem's.



6. Referenciais

- FEIJÓ, Paulo H. **Administração financeira e orçamentária & noções de finanças públicas**. Apostila utilizada pela STN para ministrar cursos. Atualizada em agosto 2003. 125 p.
- GODINHO, Raul M. **Implantação do Balanced Scorecard no Aprimoramento da Gestão Orçamentária do Inmetro**. Niterói, UFF 2005. 99 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL - INMETRO. **Coordenação de planejamento: 12 anos de planejamento e melhoria da gestão – 1993 - 2004**. Rio de Janeiro, 2005. CD-ROM.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 344 p.
- _____. **Mapas Estratégicos: balanced scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 471 p.
- _____. **Medindo a prontidão estratégica de ativos intangíveis**. Harvard Business Review, São Paulo, fev. 2004. 12 p.
- OSÓRIO, Vera Lúcia T. **A utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial: estudo de caso de uma autarquia municipal**. Porto Alegre: [s.l.], 2003. 226 p.
- PEDRO, José Maria. **O balanced scorecard (BSC) no sector público**. Gartner, [s.l.]. Disponível em: <http://www.gartner.com/resources/117900/117962.pdf> . Acesso: 09.12.2003.
- QUINTELLA, Odair M. **Balanced scorecard como ferramenta para o desenvolvimento de um sistema de medição do desempenho: uma proposta de implantação**. Rio de Janeiro, 2004. 124 p.
- TEIXEIRA, Fabrícia S. **Mensuração do grau de eficácia do balanced scorecard em instituição privada de ensino superior**. São Paulo, USP 2003.
- VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.