

ORÇAMENTO INMETRO - PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

MELO, Carlos José de Albuquerque

Mestrando do Curso de Mestrado em Sistemas de Gestão da UFF
Rua Noêmia Nunes, 553 apto. 202, CEP 21021-610, Olaria, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
cjmelo@inmetro.gov.br

SANTOS, João Alberto Neves dos

DSc, Prof. Curso de Pós-Graduação em Gestão pela Qualidade Total da UFF
Rua Passos da Pátria, 156, CEP 45632-070, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
Universidade Federal Fluminense
neves.cln@uol.com.br

RESUMO

Este artigo é referente ao processo de descentralização da gestão orçamentária, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do planejamento e execução do orçamento, assim como, o seu alinhamento ao planejamento estratégico institucional.

Palavras - chave: Gestão Orçamentária, Descentralização e Participação.

ABSTRACT

This paper it's referer to the decentralized budget process developed by Inmetro with objective to promote a better quality of the budget plan and execution and your alignment with the strategic institutional plan.

Key words: Bud get Management, Decentralization and Participation.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças de cenário ocorridas em função da globalização econômica vêm exigindo que as organizações reavaliem, sistematicamente, suas estratégias no sentido de adequar-se à nova realidade. Observa-se que, a implementação de sistemas de Gestão da Qualidade tem apresentado resultados eficazes, como estratégia de melhoria dos produtos e serviços e da capacidade produtiva dessas organizações, proporcionando-lhes condições de sobrevivência num mercado que se apresenta altamente competitivo e que exige produtos e serviços com níveis elevados de qualidade.

A administração pública brasileira, responsável pelos rumos do país estruturada no modelo organizacional tradicional e, portanto, centralizador, viu-se, por consequência, obrigada a promover ações em vários segmentos da sua gestão, para também adequar-se a esse novo cenário. Desse modo, traçou novas estratégias no sentido de tornar a sua gestão mais flexível e atender, efetivamente os anseios do setor produtivo e da sociedade do país.

Neste sentido lançou, dentre outros, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública. Esses Programas inseriram a administração pública federal num processo de modernização e o PBQP, particularmente, alavancou a reestruturação do Sistema Nacional de Metrologia (Sinmetro), responsável pela política metrológica do país.

Fez parte da reestruturação do Sinmetro a criação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) substituindo o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM). O Inmetro foi designado como Órgão executivo central do Sinmetro e responsável pela execução da política nacional de metrologia, da normalização técnica e do fomento à produtividade. Com isso, teve seu

universo de atuação consideravelmente ampliado, fato que deu início a um importante processo de modernização institucional.

Inserido nesse novo contexto, o Inmetro buscou um modelo de organização e gestão, adequado às peculiaridades de suas atividades e, sobretudo, com o foco na qualidade total. Esse novo modelo, deveria ainda, atender às diretrizes do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, que traz em seu conteúdo um dos aspectos relevantes da modernização da administração pública: a estratégia da descentralização da gestão pública para torna-la mais flexível e mais operante, além do Projeto das Agências Autônomas, que integra o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública.

O Projeto das Agências Autônomas envolve aspectos importantes para a modernização das instituições públicas. Atendendo as exigências como, por exemplo, a implementação de sistemas de auto gestão e de gerenciamento de atividades por Projetos e Processos, essas instituições firmariam um Contrato de Gestão com os respectivos Ministérios Supervisores e seriam transformadas em Agências Executivas.

2. O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

O Inmetro tornou-se a primeira instituição pública federal a ser qualificada com Agência Executiva. A partir desse ponto, passou a ter maior flexibilidade em suas ações e compromisso no cumprimento das metas e objetivos pre-estabelecidos no seu Contrato de Gestão.

2.1. INMETRO - AGÊNCIA EXECUTIVA

Um dos aspectos relevantes observados, a partir da qualificação do Inmetro como Agência Executiva, foi o alinhamento do planejamento estratégico institucional às metas e objetivos constantes do Contrato de Gestão. Evidenciou-se neste ponto que, os atores envolvidos deveriam promover uma gestão institucional com o foco no desenvolvimento sustentável e na prestação de serviços com qualidade, atendendo as exigências da sociedade.

Para o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos, identificou-se a necessidade de se reestruturar a gestão orçamentária de modo a possibilitar uma visão mais clara e precisa das reais necessidades institucionais. Identificou-se ainda que, o sucesso dessa reestruturação dependeria, principalmente, do envolvimento do corpo funcional com as questões orçamentárias. Optou-se então pelo desenvolvimento de um novo modelo de gestão que fosse descentralizado, participativo e que viabilizasse a elaboração do planejamento orçamentário vinculado ao planejamento estratégico institucional.

Os pesquisadores do assunto evidenciam que os benefícios do planejamento orçamentário superam claramente o seu custo e esforço para ser elaborado, pois viabilizam objetivos e metas que poderão ser medidos através de um sistema de avaliação do desempenho, e promove a harmonização gerencial.

Segundo Faria (2003, p.55), "O orçamento é inanimado, mas sua administração é uma tarefa delicada. Todos os que são por ele afetados têm que entender e aceitar a noção de que o orçamento é, primordialmente, para ajudar e não para atrapalhar". (FARIA, 2003, p 55).

3. O NOVO MODELO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1. CARACTERÍSTICAS

O modelo de gestão orçamentária foi delineado com as seguintes características:

- 3.1.1. Participativo;
- 3.1.2. Descentralizado;
- 3.1.3. Transparente;
- 3.1.4. Integrado ao Planejamento Estratégico;
- 3.1.5. De acordo com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado

3.1.1. Por que deve ser Participativo?

É consenso dentre os autores da bibliografia consultada, principalmente quanto a sistemas de gestão da qualidade que, a participação e o envolvimento do corpo funcional nas atividades da organização, são aspectos fundamentais para conduzi-las ao sucesso num cenário econômico em que a competitividade e a necessidade de mudanças são constantes.

Além desses aspectos, o modelo participativo está de acordo com os princípios do Programa Qualidade e Participação na Administração Pública, um dos que promoveu a alavancagem do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). O Programa define que, a gestão pela Qualidade é Participativa, quando:

- Pressupõe a convocação dos servidores a participar da melhoria de seus processos de trabalho

Enquanto o processo orçamentário da Instituição foi centralizado, ou seja, restrito a uma seção ou divisão, haviam sérias distorções nas propostas orçamentárias. A partir do momento em que a Instituição promoveu o envolvimento e o comprometimento, principalmente do corpo gerencial, o cenário modificou-se. Na medida em que o conhecimento sobre o assunto era por assim dizer, democratizado, o nível de qualidade das propostas também se elevava;

Ressalta-se que, o Inmetro, inserido no contexto da modernização desde o início dos anos 90, vem focando a sua gestão buscando, sistematicamente, a participação e o envolvimento efetivo de todos os funcionários nas atividades institucionais. Além disso, acompanha as demais ações de modernização administrativa promovidas pelo Governo Federal do país. Desta forma, o modelo de gestão orçamentária desenvolvido, representa a concretização de um dos anseios da Administração Pública Brasileira para sua modernização.

- Estabelece a cooperação entre gerentes e gerenciados

No âmbito do Inmetro, observou-se que a relação gerente/gerenciado vem evoluindo desde que teve início o processo de modernização institucional. O modelo proposto mostra que a prática da gestão participativa minimiza a distância dessa relação. Os pesquisadores identificaram a gestão participativa como sendo um dos caminhos em direção ao sucesso que devem ser seguidos pelas organizações modernas;

- Dissemina informações organizacionais

O envolvimento de todos nas atividades institucionais e o emprego da tecnologia da informação, praticamente tornou impossível a não disseminação de informações no âmbito da Instituição;

É consenso entre os estudiosos do assunto que informação gera conhecimento, e que este é atualmente considerado capital intelectual, e contabilizado como ativo intangível das organizações modernas.

- Compartilha desafios

O maior exemplo de compartilhamento de desafio é o próprio modelo de gestão. A partir da sua implementação, o novo modelo propiciou mudanças significativas no processo de planejamento e orçamento do Inmetro.

3.1.6. Por que deve ser Descentralizado?

Com a implementação do novo modelo, as propostas orçamentárias passaram a ser construídas a partir da menor célula institucional. Com isso, promoveu-se o envolvimento de todos, conferindo-lhe um caráter essencialmente descentralizado.

A própria administração pública vem procurando promover ações no sentido de diminuir a centralização de poder para tornar-se mais "leve", mais operante e voltada para suas funções vitais como por exemplo, a

social. O Inmetro é um exemplo desse processo de descentralização quando foi transformado em Agência Executiva.

O processo de descentralização da gestão, tanto numa visão macro como no foco interno das instituições, tornou-se o ponto vital para a efetividade do processo de modernização pretendido pelo Governo Federal, ou seja, transformar a administração pública burocrática em gerencial.

Nesse contexto, um dos pontos essencialmente focado foi, justamente a gestão orçamentária. Restrita a poucos funcionários e carente da conscientização quanto a sua importância para a sobrevivência da Instituição, principalmente como Agência Executiva, promoveu-se um processo de envolvimento e de responsabilização de todos para que o planejamento e execução orçamentária se tornassem, essencialmente descentralizado e participativo.

3.1.7. Por que deve ser Transparente?

Para promover o envolvimento e a responsabilização do corpo funcional com as questões orçamentárias. O Siplan, além de viabilizar todo o processo de descentralização, constituiu-se numa ferramenta fundamental para dar visibilidade e transparência as ações de planejamento e orçamento.

3.1.8. Por que deve ser Integrado ao Planejamento Estratégico?

De acordo com os pesquisadores, não se pode desvincular o planejamento orçamentário do planejamento estratégico institucional, sob pena de não se obter coerência e êxito na elaboração e execução das respectivas propostas orçamentárias.

O planejamento das atividades deve estar coerente com a realidade orçamentária institucional. Deve espelhar com clareza que os gastos projetados estão de acordo com o que se pretende arrecadar, portanto, compatíveis com a capacidade financeira da Instituição.

Vale ressaltar que este foi um dos pontos enfaticamente repassados aos gestores do Inmetro: Toda proposta orçamentária deve estar alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional.

3.1.9. De acordo com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado

Como não poderia deixar de ser, esse Plano tem sido o balizador maior de todas as ações de reestruturação da administração pública. Observando-se as características do modelo e analisando-o de acordo com as premissas desse Plano e dos Projetos nele contido, pode-se observar que, descentralização, participação, responsabilização, enfim, o envolvimento do corpo funcional, são as evidências marcantes, consideradas na sua elaboração.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

A partir do conjunto de ações implementadas pela Instituição nos últimos 10 anos - Sistema de Gestão pela Qualidade Total; transformação da Instituição em Agência Executiva, e implementação do novo modelo de Gestão Orçamentária, os números relativos à Receita, Despesa e Execução Orçamentária, evoluíram de maneira significativa. A Receita Própria, por exemplo, passou de 40 milhões, em 1994, para 146 milhões em 2003. Um incremento de 262%, conforme relatório Cplan/Seplo do Inmetro e SIAFI.

Com a implementação do novo modelo de gestão orçamentária em 1999, os relatórios de acompanhamento e avaliação demonstraram que, o planejamento e a execução orçamentária institucional tornaram-se mais objetivos e racionais, observando-se considerável melhoria da capacidade produtiva (serviço prestados à sociedade) e aumento dos recursos arrecadados (43%, no período entre 1999 e 2003).

Constatou-se portanto que, a partir do dimensionamento adequado das necessidades orçamentárias, pôde-se ter uma visão mais clara e mais precisa dos recursos financeiros necessários para o desempenho das atividades institucionais.

5. CONCLUSÕES

O objetivo deste artigo foi demonstrar a aplicabilidade do modelo de gestão orçamentária de caráter descentralizado e participativo, focado em resultados, de acordo com as premissas do Plano de Reforma do Aparelho do Estado e dos conceitos de modernidade evidenciados, quando o assunto é gestão das organizações modernas.

Observou-se que, no âmbito interno da Instituição, o novo modelo propiciou melhorias consideráveis, tanto na fase de elaboração como na de execução do orçamento. Na medida em que os novos conceitos foram sendo absorvidos, os questionamentos foram diminuindo e os problemas minimizados. O modelo, praticamente induziu todos os funcionários ao envolvimento, à responsabilização das ações e à conscientização quanto à importância da descentralização da gestão orçamentária. Vinculando-se o orçamento ao planejamento estratégico, tem-se hoje, uma gestão orçamentária com um nível de qualidade superior e de acordo com as reais necessidades institucionais.

Quanto ao desenvolvimento sustentável, observou-se que a relação de dependência dos recursos do Tesouro Nacional poderia ter índices inferiores aos registrados, caso não houvessem ocorrido contenções e contingenciamentos no decorrer do processo orçamentário, sobretudo nos três últimos exercícios. Esses fatos impactaram, efetivamente no crescimento da Receita Própria da Instituição, uma vez que os recursos são gerados, sobretudo, a partir das atividades metrológicas de campo, onde são necessários, constantes investimentos em sua infra estrutura.

No âmbito externo, a metodologia aplicada é considerada interessante, tanto pelos Órgãos Superiores (Ministérios) quanto por outras instituições públicas. Como foi elaborado de acordo com os princípios vigentes da administração pública, o modelo pode servir de referência para outras instituições federais ou de outras esferas do Governo (Estados e Municípios), fazendo-se necessário, apenas adaptações, quanto as peculiaridades de cada uma delas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS NBR ISO 9000: Sistemas de gestão da qualidade - fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2001. 26 p.

BRASIL, Presidência da República; Ministério da Administração e da Reforma do Estado; Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: 1995. 86 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. 314 p.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, 2001, 43 p.

CROSBY, Philip B; Qualidade Falando Sério. São Paulo: McGraw-Hill, 1990. 201 p.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENAP, E-cursos; Elaboração e execução de orçamento público. Brasília, 2003, 50 p.

_____. ENAP; Estrutura e organização do poder executivo - volume I e II. Brasília: Imprensa Nacional. 1993, 229 p.

_____. ENAP; Gerência pública com qualidade. Brasília: 1997. 52p.

_____. ENAP; Qualidade e participação na administração pública. Brasília: 1997. 52p.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. INMETRO. Norma nº NIG-CPLAN-023: Elaboração e aprovação da proposta orçamentária do

INMETRO. Rio de Janeiro, 2003. 05 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIG-CPLAN-024: Elaboração e aprovação da proposta orçamentária da Rede Nacional de Metrologia Legal. Rio de Janeiro, 2003. 03 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIG-CPLAN-025: Liberação, execução e acompanhamento orçamentário do INMETRO. Rio de Janeiro, 2003. 03 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIG-CPLAN-026: Aprovação, liberação e acompanhamento orçamentário dos órgão da Rede nacional de Metrologia Legal. Rio de Janeiro, 2003. 03 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIG-CPLAN-028: Regimento interno do comitê de planejamento operacional. Rio de Janeiro, 2003. 02 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIT-SEPOP-001: Extração de dados do SIAFI. Rio de Janeiro, 2002. 04 p.

_____.INMETRO. Norma nº NIT-SEPLO-002: Liberação orçamentária do INMETRO. Rio de Janeiro, 2003. 02 p.

_____.INMETRO. Coordenação de Planejamento. Planejamento estratégico institucional do INMETRO para 2002-2010. Rio de Janeiro: Cplan, 2002. 13 p.

BRASIL, LEI 5.966, de 11 de dezembro de 1973. Institui o SINMETRO, cria o CONMETRO e o INMETRO, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República do Brasil.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de; Planejamento Estratégico - Conceitos metodologia, prática. São Paulo: Atlas, 2002. 312 p.

PORTER, Michael E. Vantagem competitiva - criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 312 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Qualifica o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial como Agência Executiva. Brasília, Decreto-lei 2.487 de 02/02/1998.