

IMPLANTAÇÃO DO MAPA ESTRATÉGICO COMO METODOLOGIA PARA O APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO INMETRO

Raul Machareth Godinho 1
rmgodinho@inmetro.com.br

Stella Regina Reis da Costa 2
stella@ufrj.br

1 Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente – LATEC/UFF

2 Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

RESUMO

Neste trabalho foi desenvolvida, uma forma de avaliar a função orçamentária institucional, identificar, de maneira sistêmica, as ações que devem ser implantadas para melhoria contínua da função para buscar, no seu desenvolvimento, maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. Procurou-se proporcionar, a partir do enquadramento da função orçamentária nas perspectivas do cliente, financeira, de processos internos e, de aprendizado e crescimento, maior alinhamento aos objetivos estratégicos institucionais e total integração às várias funções corporativas de apoio. Pretendeu-se, a partir da implantação da metodologia proposta, disponibilizar um modelo de gestão estruturado, voltado para resultados, que proporcione a melhoria contínua da função orçamentária e que possa ser adotado por outros órgãos públicos

Palavras-Chave: função orçamentária, melhoria contínua, alinhamento estratégico e órgãos públicos.

1. FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Existe hoje no Brasil um consenso em relação à necessidade da administração pública melhorar, substancialmente, a prestação de serviços ao cidadão. Assim sendo, entende-se que buscar o aprimoramento contínuo na utilização dos recursos, deve se transformar em uma verdadeira obsessão. Proporcionar uma gestão orçamentária flexível, transparente, participativa, ágil, integrada ao planejamento das unidades executoras e, sobretudo, que disponha de um sistema estruturado de medição de seu desempenho, poderá contribuir, de forma objetiva, para uma maior racionalidade na utilização dos recursos públicos e maior agilidade na obtenção de resultados pretendidos.

A presente pesquisa se propõe a apresentar uma proposta de metodologia de gerenciamento para o Serviço de Planejamento Orçamentário – SEPLO, baseada no Balanced Scorecard – BSC, que permita implantar um sistema de medição de desempenho da unidade, bem como dar sustentabilidade ao processo de aprimoramento contínuo da função orçamentária do Inmetro, proporcionando uma maior integração com as demais funções corporativas de apoio e para um maior alinhamento da gestão orçamentária aos objetivos estratégicos institucionais.

A opção pelo Balanced Scorecard – BSC se deve, principalmente, pelo fato do Inmetro já possuir uma estrutura sólida de planejamento estratégico, necessitando apenas aprimorar o sistema de medição de desempenho de seus projetos e processos, tornando-se possível com o BSC, sistema de medição sugerido pela Fundação Nacional da Qualidade e

pelo GESPÚBLICA para melhor avaliar resultados, bem como seu efetivo alinhamento com os objetivos estratégicos institucionais.

2. OBJETIVO

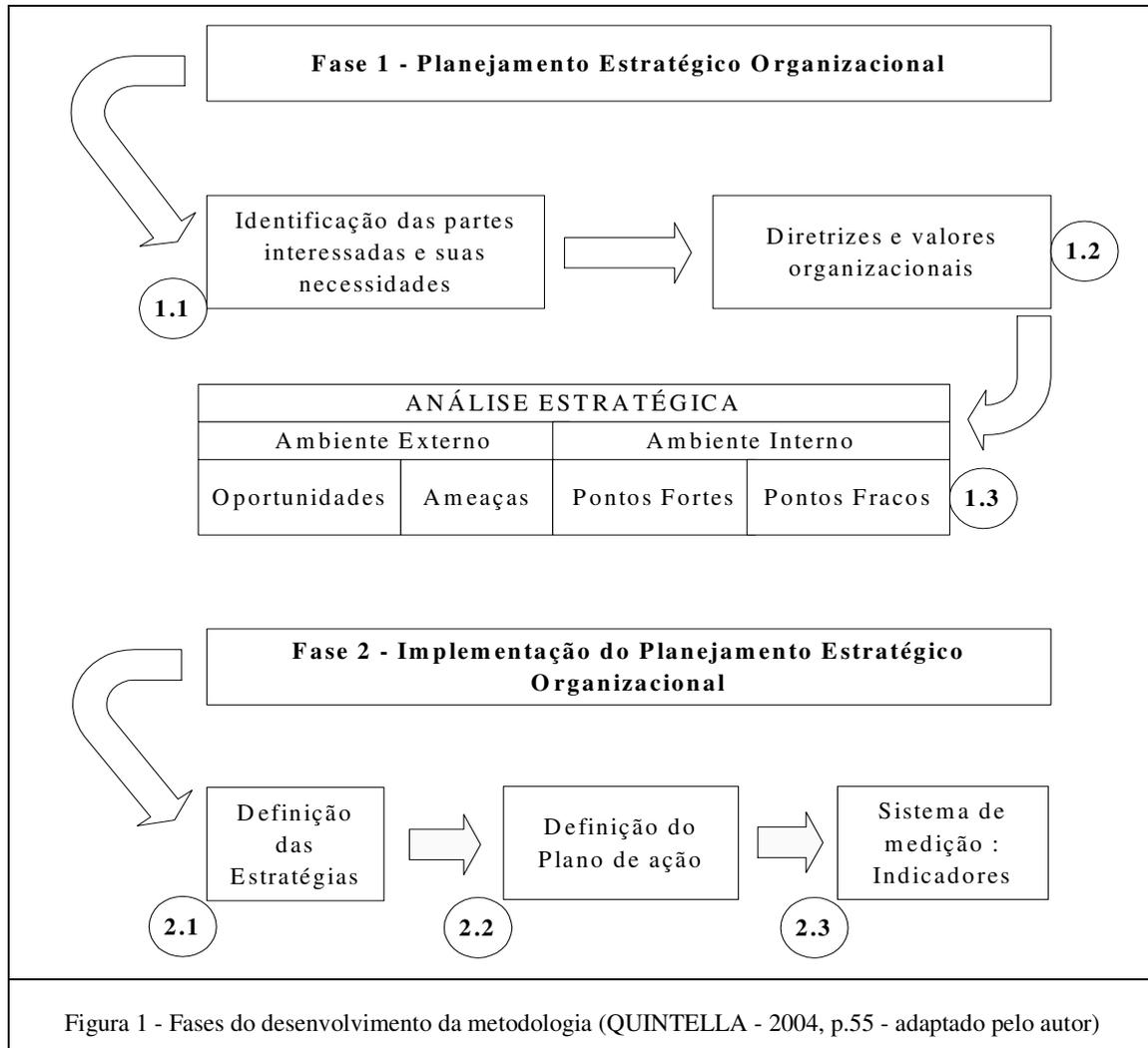
O objetivo da presente pesquisa é apresentar uma metodologia de trabalho que permita uma visão sistêmica e estratégica da função orçamentária, proporcionando-se maior integração às funções corporativas e total alinhamento ao planejamento estratégico institucional, e, principalmente, viabilizando-se a elaboração de planos de ação, metas e indicadores que contribuam para melhorar o desempenho e o desenvolvimento contínuo da função orçamentária nas instituições públicas. Além disso, a implantação dessa metodologia, a partir da elaboração de mapas estratégicos, descreve a lógica da estratégia, mostrando com clareza os objetivos dos processos internos críticos que criam valor e os ativos intangíveis necessários para respaldá-los.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Considerando-se o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (2005), quanto aos fins e quanto aos meios, tem-se:

- a) quanto aos fins – trata-se de uma pesquisa aplicada e intervencionista. Aplicada, porque é fundamentalmente motivada pela necessidade de propor resoluções para problemas concretos. Intervencionista, porque tem como principal objetivo interferir na realidade estudada, para modificá-la. Não se limitando apenas à proposição da resolução de problemas, mas também pretende resolvê-los efetiva e participativamente.
- b) quanto aos meios – trata-se de uma pesquisa documental, bibliográfica e de pesquisa-ação. Documental, por trabalhar com documentos internos do Inmetro e com pessoas que são diretamente afetadas pela forma que a gestão orçamentária é desenvolvida na Instituição. Bibliográfica, porque é um estudo desenvolvido com base em material publicado em livros, dissertações e redes eletrônicas, portanto, disponíveis ao público em geral. É também pesquisa-ação, pois dela participam pessoas implicadas no problema sob investigação e que tem intervenção na realidade social.

A pesquisa parte, em sua primeira fase, da conceituação de princípios fundamentais para a elaboração do planejamento estratégico organizacional, matéria prima para a elaboração do BSC. Para efeito desse artigo, considerou-se realizada essa fase, a partir da qual, se construiu os mapas estratégicos, os planos de ação e o sistema de medição de indicadores propostos na segunda fase da metodologia. A figura 1 apresenta as fases consideradas para o desenvolvimento de um sistema de medição.



A metodologia apresenta, na segunda fase, as três etapas assim definidas :

- Definição das estratégias – Trata-se da elaboração do mapa estratégico proposto por KAPLAN e NORTON, em que os objetivos estratégicos são inseridos nas perspectivas do modelo e trabalhados numa relação de causa e efeito. O mapa estratégico descreve a lógica da estratégia, mostrando com clareza os objetivos dos processos internos críticos que criam valor e os ativos intangíveis (perspectiva de aprendizado e crescimento) necessários para respaldá-los;
- Definição dos planos de ação – Para cada objetivo estratégico, definido nas perspectivas descritas no item anterior, foram identificados desafios, obstáculos e todo tipo de dificuldade para realização dos mesmos. Estes desafios, obstáculos e dificuldades, são denominados fatores críticos para o sucesso e são a base para a elaboração do plano de ação da organização. Segundo KAPLAN e NORTON (2004, p.55), os planos de ação que definem e fornecem recursos para as iniciativas estratégicas devem estar sempre alinhados aos objetivos estratégicos e

visualizados como um pacote integrado de investimentos, e não como um grupo de projetos isolados.

- Sistema de medição – indicadores – Trata-se da forma mais objetiva para medir-se a evolução da execução do plano de ação e seus reflexos nos objetivos estratégicos da instituição. O Balanced Scorecard - BSC traduz os objetivos do mapa estratégico em indicadores e metas.

Os conceitos, principalmente os preconizados por PORTER, e a metodologia descrita na presente pesquisa, constituem-se no alicerce para o desenvolvimento da proposta de aprimoramento da gestão orçamentária do Inmetro.

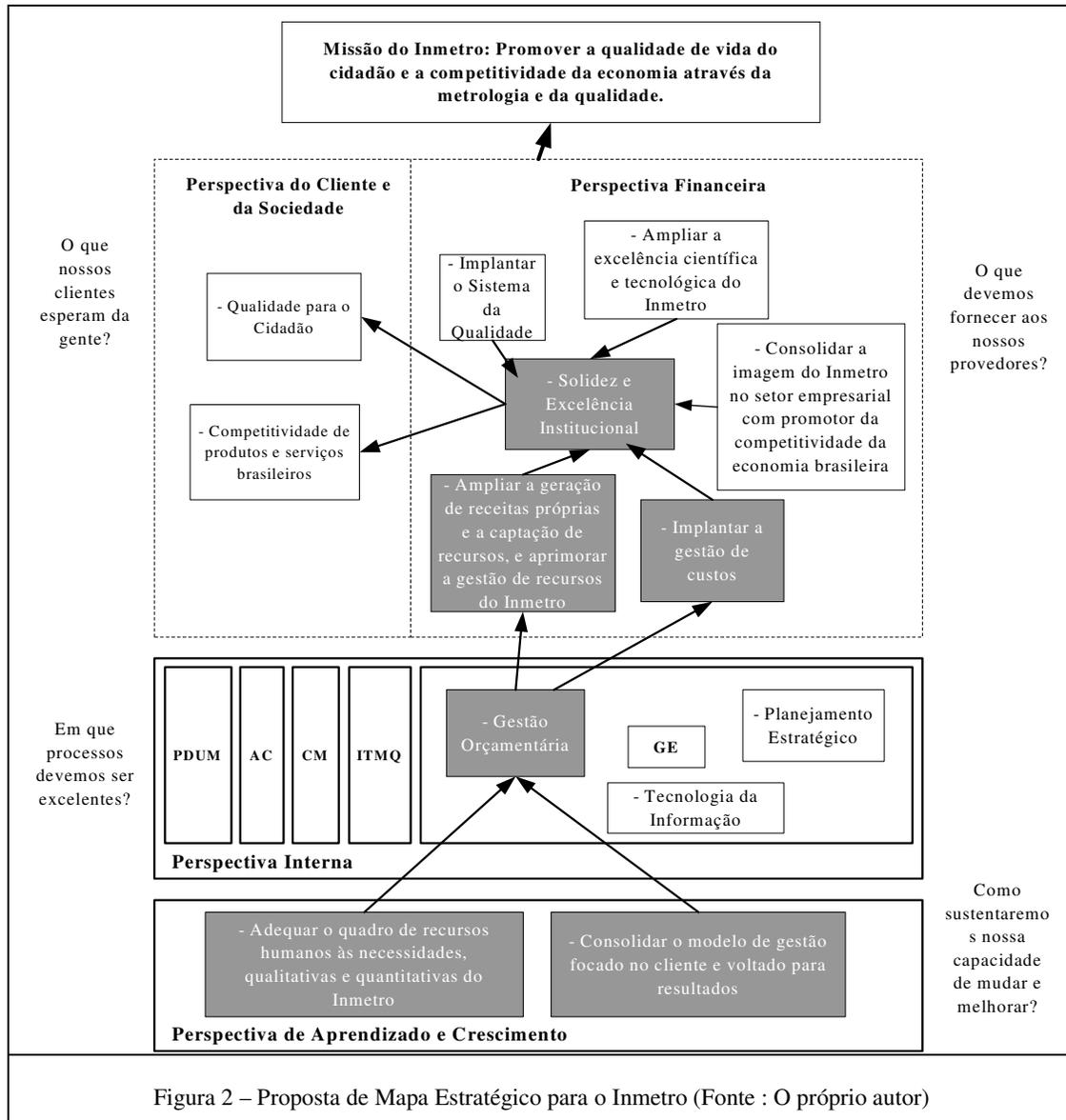
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, será apresentada as três etapas da fase dois da metodologia proposta por QUINTELLA (2004), exemplificando sua aplicação no Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO.

DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

O modelo de criação de valor proposto por KAPLAN e NORTON no setor público e nas organizações sem fins lucrativos, é semelhante ao modelo do setor privado, porém, apresenta diferenças importantes. O critério definitivo de sucesso é o desempenho no cumprimento da missão. Como no setor privado, as organizações públicas cumprem sua missão ao atenderem às necessidades dos seus clientes. Alcançam o sucesso por meio do desempenho de seus processos internos, com o apoio de seus ativos intangíveis (aprendizado e crescimento). A perspectiva financeira, embora não dominante, reflete os objetivos de importante grupo de interessados – no caso do Inmetro, os órgãos do governo federal que se constituem nos que provém e que autorizam formalmente a utilização dos recursos orçamentários e financeiros.

Para tornar mais prática a identificação e a demonstração do alinhamento das estratégias, considera-se o mapa estratégico uma importante representação visual da integração dos objetivos estratégicos institucionais com a missão e alinhados às quatro perspectivas do Balanced Scorecard – BSC. Para ilustrar as relações de causa e efeito e a integração da gestão orçamentária com a missão do Inmetro e a partir das perspectivas do BSC, apresenta-se a seguir, nas figuras 2 e 3, os mapas estratégicos do Inmetro e do SEPLO.



A figura acima foi concebida a partir da Árvore de Objetivos do Inmetro – Nível Corporativo- Solidez e Excelência Institucionais (Inmetro, 2005), e objetiva demonstrar, a partir das perspectivas do Balanced Scorecard –BSC , como a gestão orçamentária contribui e está relacionada à missão do Inmetro.

Partindo-se da missão, e avaliando-se o que os clientes e a sociedade esperam da instituição, pode-se afirmar que: mais qualidade para o cidadão e maior competitividade dos produtos e serviços brasileiros são a própria essência da existência do Inmetro. Como o Inmetro é uma autarquia federal, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio e, portanto, não objetiva lucro, necessita receber de seus provedores autorização para movimentação financeira para poder realizar o seu papel. Para receber autorização financeira dos provedores, exige-se da instituição maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos e maior efetividade nas relações com os clientes e a sociedade. Para tanto, o Inmetro estabeleceu a seguinte diretriz estratégica : Solidez e Excelência Institucional. Visando

atender a essa diretriz, foram definidos objetivos estratégicos dos quais destacamos os que possuem relação direta com a questão financeira, são eles :

- Ampliar a geração de receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro;
- Implantar a gestão de custos; e,

Uma vez atendida a questão da perspectiva financeira, para garantir a consecução da diretriz estratégica, é necessário que a instituição defina em que processos internos deve ser excelente. Nesta fase, o planejamento estratégico do Inmetro apresenta os macroprocessos, os quais são relacionados a seguir :

- PDUM – Padronização e Disseminação das Unidades de Medida;
- AC – Avaliação da Conformidade;
- CM – Controle Metrológico;
- ITMQ – Informação Tecnológica para Metrologia e Qualidade
- GE – Gestão Estratégica – Onde a Gestão Orçamentária, o Planejamento Estratégico e a Tecnologia da Informação estão inseridas.

Finalmente, ainda no contexto da diretriz estratégica de Solidez e Excelência Institucional, visando garantir a sustentabilidade e a capacidade de mudar e melhorar os processos internos, na perspectiva de aprendizado e crescimento, foram definidos os seguintes objetivos estratégicos :

- Adequar o quadro de recursos humanos às necessidades qualitativas e quantitativas do Inmetro;
- Consolidar o modelo de gestão focado no cliente e voltado para resultados.

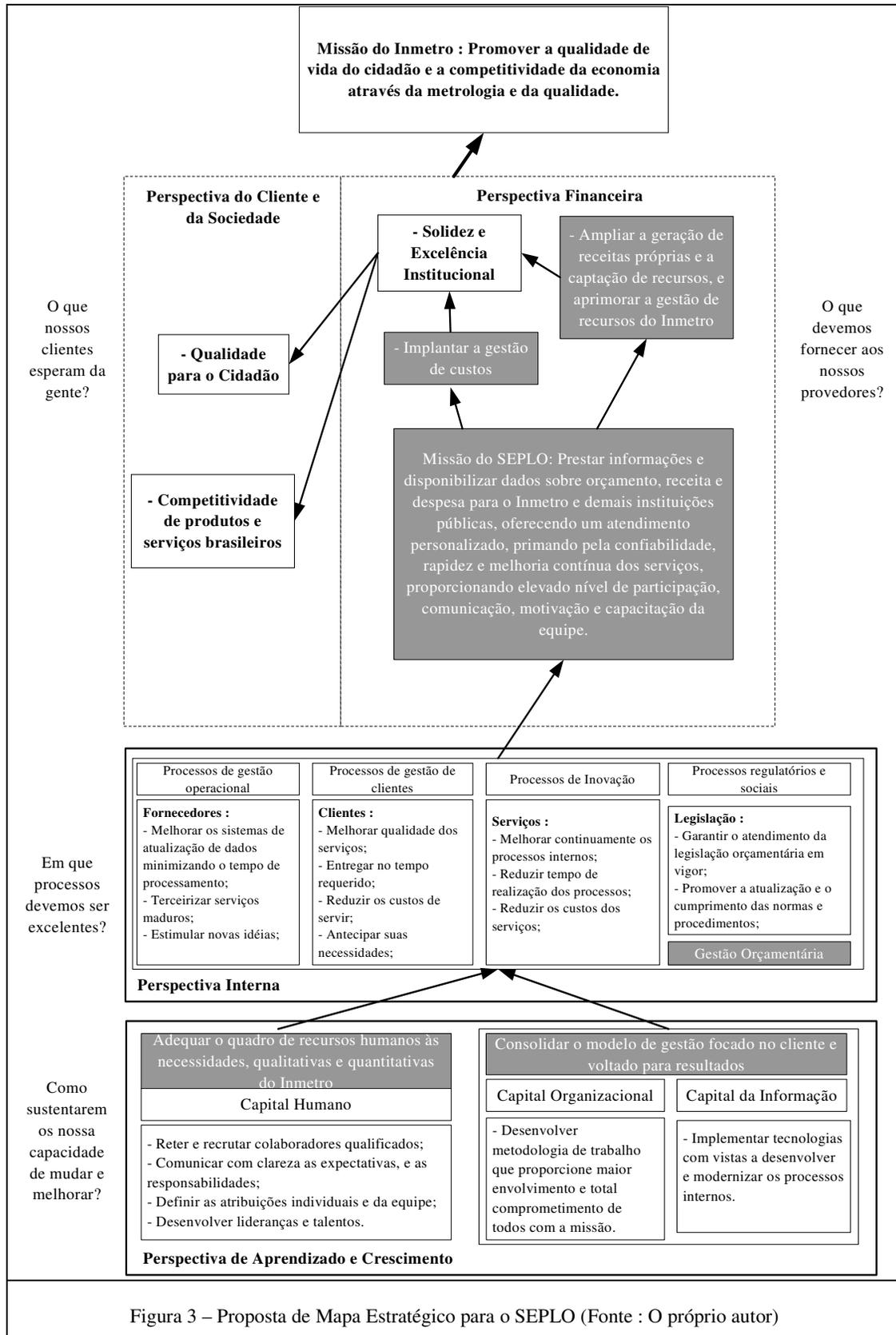


Figura 3 – Proposta de Mapa Estratégico para o SEPLO (Fonte : O próprio autor)

A figura 3 acima demonstra, a partir da missão do Inmetro e da diretriz estratégica institucional descrita na Árvore de Objetivos – Nível Corporativo – Solidez e Excelência Institucionais, como a gestão orçamentária, desenvolvida pelo SEPLO, está alinhada, em uma relação de causa e efeito, aos objetivos estratégicos institucionais e como esses são desdobrados nas perspectivas internas e de aprendizado e crescimento nos objetivos da gestão orçamentária, transformando-se em uma representação visual da estratégia e mostrando como os objetivos nas quatro perspectivas se integram e combinam para descrevê-la.

PLANO DE AÇÃO

O plano para desenvolvimento das ações orçamentárias, decorre dos objetivos apresentados na figura 3 – Proposta de Mapa Estratégico para o SEPLO. A figura a seguir, apresenta a relação das perspectivas com os objetivos estratégicos e esses com o plano de ação.

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Plano de Ação
Cliente	Prestar informações e disponibilizar dados sobre orçmaneto, receita e despesa	Aprimoramento contínuo da função orçamentária do Inmetro
Financeira	Ampliar a geração de receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro	Aperfeiçoamento da metodologia de planejamento, de controle e avaliação de receitas e despesas
		Aprimoramento do processo de elaboração, liberação e acompanhamento orçamentário
	Implantar a gestão de custos	Gerenciamento dos custos do SEPLO
Interna	Melhorar os sistemas de atualização de dados minimizando o tempo de processamento	Implantação de melhorias nos sistemas Siplan e Portal do Relacionamento com a RBMLQ
	Terceirizar serviços maduros	Descentralização do lançamento no SIPLAN das despesas corporativas de rateio para os respectivos gestores dos planos anuais.
	Estimular novas Idéias	Promoção da participação de todos os usuários na execução dos processos orçamentários anuais

Interna	Melhorar a qualidade dos serviços para os clientes entregando no tempo requerido e reduzindo os custos de servir	Implantação de sistemática para avaliação dos serviços orçamentários junto aos principais usuários.
	Melhorar continuamente os processos internos reduzindo o tempo de realização e os custos dos mesmos	Implantação de metodologia que proporcione maior confiabilidade na atualização e manutenção das bases de dados de trabalho.
	Garantir o atendimento da legislação orçamentária em vigor	Eliminação das não conformidades orçamentárias nas auditorias internas e externas
	Promover a atualização e assegurar o cumprimento das normas e procedimentos orçamentários	Eliminação das não conformidades orçamentárias nas auditorias da qualidade do Inmetro
Aprendizado e Crescimento	Adequar o quadro de recursos humanos às necessidades, qualitativas e quantitativas do Inmetro	Implantação de projeto gestão por competências no SEPLO
	Consolidar o modelo de gestão focado no cliente e voltado para resultados	Promoção da integração dos processos de planejamento, orçamento e de aquisições
		Implementação do módulo Fomento no sistema SIPLAN
		Disponibilização de programa de treinamento em gestão orçamentária
		Desenvolvimento de metodologia de trabalho que proporcione maior envolvimento e total comprometimento de todos com a missão do SEPLO
		Implementação de tecnologias de informação visando o desenvolvimento e a modernização dos processos internos do SEPLO
	Disseminação da cultura de gestão orçamentária adotada pelo Inmetro e troca de experiências com outras Instituições públicas	
Desenvolver lideranças e talentos	Implantação de programa de capacitação e desenvolvimento profissional	
Figura 4 – Proposta de Plano de Ação para o SEPLO		

INDICADORES

O sistema de indicadores permite proceder avaliação do desempenho dos planos de ação e dos objetivos estratégicos nas perspectivas do Balanced Scorecard - BSC . A figura 5, a seguir, apresenta a relação das perspectivas com os objetivos estratégicos que possuem relação com a gestão orçamentária, e esses com os seus correspondentes indicadores.

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Indicadores
Cliente	Prestar informações e disponibilizar dados sobre orçamento, receita e despesa	- Índice de satisfação do cliente
Financeira	Ampliar a geração de receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro	- Participação da receita própria sobre a receita total - Índice de acréscimo da receita própria - Participação dos recursos de fomento sobre a receita total - Índice de execução orçamentária
	Implantar a gestão de custos	- Índice de redução de custos do SEPLO
Interna	Melhorar os sistemas de atualização de dados minimizando o tempo de processamento	- Índice de reclamações referentes aos sistemas SIPLAN e Portal do Relacionamento com a RBMLQ
	Terceirizar serviços maduros	- Índice de cobertura de serviços terceirizados
	Estimular novas Idéias	- Número de modificações realizadas, a partir de sugestões, para atender demandas dos usuários
	Melhorar a qualidade dos serviços para os clientes entregando no tempo requerido e reduzindo os custos de servir	- Índice de percepção dos usuários quanto a qualidade dos serviços disponibilizados pelo SEPLO
	Melhorar continuamente os processos internos reduzindo o tempo de realização e os custos dos mesmos	- Tempo médio de resposta
	Garantir o atendimento da legislação orçamentária em vigor	- Número de não conformidades detectadas nas auditorias externas e internas
	Promover a atualização e assegurar o cumprimento das normas e procedimentos orçamentários	- Número de não conformidades detectadas nas auditorias da qualidade
Aprendizado e Crescimento	Adequar o quadro de recursos humanos às necessidades, qualitativas e quantitativas do Inmetro	- Índice de realização do Projeto gestão por competências
	Consolidar o modelo de gestão focado no cliente e voltado para resultados	- Índice de processo integrados
		- Índice de implementação do módulo Fomento no SIPLAN
		- Índice de cobertura de treinamento em gestão orçamentária
		- Número de técnicos que conhecem e operam o sistema SIPLAN
		- Índice de desenvolvimento do Projeto de implantação da nova metodologia de trabalho
		- Número de trabalhos aceitos em congressos, seminários e concursos de gestão
Desenvolver lideranças e talentos	- Índice de cobertura de treinamento da equipe do SEPLO	

Figura 5 – Proposta de Indicadores para o SEPLO

É importante esclarecer que o Balanced Scorecard – BSC , como foi apresentado, traduz os objetivos do mapa estratégico em indicadores, e esses serão acompanhados a partir da definição de suas metas. Porém, os objetivos e metas não serão alcançados apenas porque foram identificados. A organização deve lançar um conjunto de programas que criem condições para que se realizem as metas de todos os indicadores disponibilizando pessoas, financiamento e capacidade necessárias para o desenvolvimento de cada programa.

5. CONCLUSÕES

A proposta inicial da presente pesquisa era identificar a possibilidade de implantação da metodologia do Balanced Scorecard - BSC para o aprimoramento da função orçamentária de instituições públicas, proporcionando, desta forma, o desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho estruturado, que esteja alinhado aos objetivos estratégicos e que, portanto, possa contribuir de forma mais efetiva, para o cumprimento da missão institucional. O Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO, foi utilizado como estudo de caso para o desenvolvimento do trabalho em questão. Assim sendo, e considerando os objetivos propostos, bem como o processo vivenciado durante a elaboração da pesquisa, pode-se concluir que:

- O modelo desenvolvido, considerando a metodologia empregada pelo Balanced Scorecard – BSC, pode ser implantado em órgãos públicos, a partir do seu planejamento estratégico.
- O BSC, pela sua essência e a partir dos mapas estratégicos, também responde à questão de como proporcionar maior alinhamento das funções do SEPLO com os objetivos estratégicos do Inmetro, uma vez que proporciona, a partir de suas perspectivas, a obtenção de uma visão holística e integral da organização trabalhando não somente os aspectos financeiros, como os relacionados à necessidades dos funcionários, dos processos organizacionais, bem como dos clientes e da sociedade.
- Para dar sustentabilidade e foco a um processo de melhoria contínua, em uma função específica e/ou em toda a organização, torna-se indispensável a implantação de um sistema de medição de desempenho, alinhado aos objetivos estratégicos institucionais, sob pena de se perder tempo e recursos no desenvolvimento e na execução de ações que não se tem certeza que seus efeitos contribuam efetivamente para a obtenção e/ou melhoria dos resultados.
- Fica evidenciado que a implantação do Balanced Scorecard – BSC contribui para um maior alinhamento das funções institucionais ao seu planejamento estratégico, proporciona a elaboração de planos de ação corporativos integrados, propicia a construção de indicadores para o monitoramento e a identificação dos impactos nas ações, assim como seus reflexos, proporcionando, assim, mais objetividade e rapidez na obtenção dos resultados, com a alocação de recursos para ações que propiciem maior impacto no desempenho organizacional.

O modelo desenvolvido respeitou as fases consideradas essenciais para o desenvolvimento e implantação de um sistema de medição de desempenho, proporcionando sustentabilidade ao processo e clareza na sua aplicação.

6. REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

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. Artigo publicado pela Harvard Business Review em fevereiro de 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, 2003. 226 p.

PORTER, Michael E. Estratégia competitiva – Técnicas para Análise da Indústria e da Concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1986. 362 p.

_____. A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 897 p.

_____. Vantagem competitiva – Criando e Sustentando um Desempenho Superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 512 p.

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.

VERGARA, Sylvia C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2005.