

RAUL MACHARETH GODINHO

**IMPLANTAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NO APRIMORAMENTO DA  
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO INMETRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de Concentração: **Organizações e Estratégia**. Linha de Pesquisa: **Sistema de Gestão pela Qualidade Total**.

**Orientadora:**

**Prof<sup>a</sup> Stella Regina Reis da Costa, D.Sc.**

Niterói  
2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RAUL MACHARETH GODINHO

**IMPLANTAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NO APRIMORAMENTO DA  
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO INMETRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de Concentração: **Organizações e Estratégia**. Linha de Pesquisa: **Sistema de Gestão pela Qualidade Total**.

Aprovada em 5 de dezembro de 2005.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup> Stella Regina Reis da Costa, D.Sc.  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. João Alberto Neves dos Santos, D.Sc.  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. Vanderli Fava de Oliveira, D.Sc  
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

---

Prof. Oscar Acselrad  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro pela oportunidade e pela confiança.

À Universidade Federal Fluminense – UFF e ao Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente – LATEC por disponibilizar tão importante curso e proporcionar maior aproximação do mundo acadêmico ao dia a dia das organizações.

À todos os técnicos do Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO, em especial, Lígia Ribeiro da Costa e Felipe Monteiro, pela dedicação, apoio, comprometimento e participação no presente trabalho.

À todos os colegas de mestrado, em especial, Roque, Aduino, Márcio Liduino, Cosme, Maurício Moreira, Malta, Manuela e Silvio Ghelman pelo apoio na montagem do trabalho, comentários, sugestões e conhecimentos compartilhados.

À professora Stella Regina Reis da Costa pela dedicação, profissionalismo e sobretudo pela objetividade com que orientou o processo de elaboração da presente pesquisa.

Aos amigos Sérgio Vianna e Pedro Galvão pelas contribuições apresentadas.

Dedico esse trabalho a minha esposa Luiza e  
minhas filhas Carolina e Aline.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo elaborar proposta de implantação do *Balanced Scorecard* – BSC no aprimoramento gerencial da função orçamentária de instituições públicas. O estudo considerou e se restringiu à realidade orçamentária do Inmetro, que vem desempenhando, nos últimos oito anos, uma gestão orçamentária descentralizada, transparente, focada em resultados, alinhada e integrada aos processos corporativos de planejamento estratégico e de aquisições. Esse fato sugere eventuais adaptações metodológicas à realidade orçamentária de outras instituições públicas. Não obstante, a proposta da pesquisa foi desenvolver, a partir de uma metodologia consagrada, uma forma de avaliar a função orçamentária institucional, identificar, de maneira sistêmica, as ações que devem ser implantadas para melhoria contínua da função, buscar, no seu desempenho, maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos, bem como 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. Pretende-se, a partir da implantação da metodologia proposta, proporcionar uma maior integração da função orçamentária com o planejamento estratégico institucional, contribuindo assim, para uma melhor alocação de recursos, disponibilizando um modelo de gestão e um sistema de medição de desempenho orçamentário, estruturado, que possa ser adotado por outros órgãos públicos.

Palavras-chave: planejamento, integração, alinhamento estratégico e desempenho.

## **ABSTRACT**

This paper intends to elaborate a proposal for the Balanced Scorecard – BSC management implementation on the improvement of the budget activity of public institutions. This research was restricted to Inmetro's budget reality, which had been practising, on the last eight years, a decentralized budget management, clear, focused on results, in line and integrated to the corporative procedures of strategic planning and acquisitions. This fact suggests eventual methodologic adaptations to the budget reality of other public institutions. Despite, the research purpose is to develop, from a consagrated methodology, a manner to evaluate the institutional budget function, identify, on a systemic way, the actions that need to be implemented to the ongoing improvement of the function, to search, on its development, more efficiency and efficacy, on the resources utilization, proportionating as well, from the framing of budget function on customers perspective, financier, of internal procedures, learning and growing, best alignment to the institutional strategic targets and full integration to the several support corporative functions. It intends, from the implantation of the proposed methodology, to provide a larger integration of the budget function with the institutional strategic planning, acting this way, to a better resource allocation, exposing a management model and a budget development measure system, structured, that can be adopted by others public institutions.

Key words: planning, integration, strategic alignment and performance

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Processo de implantação de um sistema de medição	16
Figura 2 -	As Cinco Forças Competitivas que Determinam a Rentabilidade da Ind.	23
Figura 3 -	Estratégias Genéricas de Porter	25
Figura 4 -	O Processo de Planejamento Estratégico do Negócio	27
Figura 5 -	Análise SWOT	29
Figura 6 -	Integração da Rede de Indicadores	33
Figura 7 -	Principais Fóruns	34
Figura 8 -	Principais Comitês e Grupos Internos	34
Figura 9 -	Etapas e Atividades do Planejamento Estratégico Corporativo	36
Figura 10 -	Metodologia do Planejamento Estratégico de Macroprocessos	37
Figura 11 -	Hierarquia dos sistemas de planejamento e controle	39
Figura 12 -	Integração Planejamento e Orçamento	42
Figura 13 -	Processo de Elaboração e Aprovação da Proposta Orçamentária e Alocação de Recursos	45
Figura 14 -	O Balanced Scorecard como Estrutura para Ação Estratégica	48
Figura 15 -	Diferenças na Gestão de Custos Causadas por Diferentes Estratégias	54
Figura 16 -	Fases do desenvolvimento de um sistema de medição	59
Figura 17 -	Diagrama de Sistema	63
Figura 18 -	Matriz de Integração Orçamentária - Função/Cliente	64
Figura 19 -	Organograma do Inmetro	66
Quadro 1 -	Valores do SEPLO	68
Quadro 2 -	Missão do Seplo	69
Quadro 3 -	Visão de Futuro do SEPLO	70
Quadro 4 -	Oportunidade: Item para proceder a análise do ambiente externo ao SEPLO	71
Quadro 5 -	Ameaças: Item para proceder a análise do ambiente externo ao SEPLO	72
Quadro 6 -	Pontos fortes: item que compõe a análise do ambiente interno do SEPLO	72
Quadro 7 -	Pontos fracos: item que compõe a análise do ambiente interno do SEPLO	73
Figura 20 -	Proposta de Mapa Estratégico para o Inmetro	74
Figura 21 -	Proposta de Mapa Estratégico para o SEPLO	76
Figura 22 -	Proposta de Plano de Ação para o SEPLO	77
Figura 23 -	Proposta de Indicadores para o SEPLO	79

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS e SÍMBOLOS

CAGE	Comitê de Atos de Gestão
CPLAN	Coordenação Geral de Planejamento
DIRAF	Diretoria de Administração e Finanças
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FCS	Fatores Críticos para o Sucesso
GEC	Gestão Estratégica de Custos
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NIG	Normas Inmetro Geral
PDCA	<i>Plan</i> = Planejar; <i>Do</i> = Executar; <i>Check</i> = Verificar; <i>Action</i> = Agir;
PQGF	Prêmio Qualidade do Governo Federal
PPA	Plano Plurianual do Governo Federal
RBMLQ	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade
SEPLO	Serviço de Planejamento Orçamentário
SGQI	Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Detalhamento Orçamentário
SIPLAN	Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SWOT	<i>Strenghts</i> = Pontos Fortes; <i>W</i> = <i>Weaknesses</i> = Pontos Fracos; <i>O</i> = <i>Opportunities</i> ; <i>T</i> = <i>Threats</i> = Ameaças
UO	Unidade Organizacional (Divisão)
UP	Unidade Principal (Diretoria)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	12
1.2	FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	13
1.3	OBJETIVOS DO ESTUDO	14
<b>1.3.1</b>	<b>Objetivo Geral</b>	<b>14</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b>	<b>14</b>
1.4	REFERENCIAL TEÓRICO	14
1.5	ASPECTOS METODOLÓGICOS	15
1.6	IMPORTÂNCIA DO ESTUDO	15
1.7	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	15
1.8	ESTRUTURA DO TRABALHO	16
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>17</b>
2.1	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	18
<b>2.1.1</b>	<b>Conceitos</b>	<b>18</b>
2.1.1.1	Visão	18
2.1.1.2	Missão	20
2.1.1.3	Gestão	21
2.1.1.4	Estratégia	21
2.1.1.5	Gestão Estratégica	23
2.1.1.6	Planejamento Estratégico	26
<b>2.1.2</b>	<b>Elaboração da matriz SWOT</b>	<b>28</b>
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO INMETRO	30
<b>2.2.1</b>	<b>O Inmetro</b>	<b>30</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Breve histórico do processo de implantação do PE</b>	<b>31</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Metodologia e estrutura de planejamento do Inmetro</b>	<b>33</b>
2.3	SISTEMAS DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES E DE CONTROLE DE DESEMPENHO	38
2.4	ORÇAMENTO PÚBLICO	40
<b>2.4.1</b>	<b>Conceitos sobre orçamento público</b>	<b>40</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Sistema orçamentário brasileiro</b>	<b>41</b>

<b>2.4.3</b>	<b>Princípios Orçamentários</b>	<b>42</b>
<b>2.4.4</b>	<b>O Processo Orçamentário do Inmetro</b>	<b>44</b>
2.5	BALANCED SCORECARD – BSC	46
2.6	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: CONCEITOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE	51
2.7	GESTÃO ESTRATÉGICA DE CUSTOS	52
<b>2.7.1</b>	<b>Conceito de cadeia de valor</b>	<b>52</b>
<b>2.7.2</b>	<b>Conceito de posicionamento estratégico</b>	<b>53</b>
<b>2.7.3</b>	<b>Conceito de determinantes de custos</b>	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>56</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	56
3.2	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	56
3.3	FASES DO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	57
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>60</b>
4.1	IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS E DE SUAS NECESSIDADES	60
<b>4.1.1</b>	<b>Descrição da organização</b>	<b>60</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Concorrência e ambiente competitivo</b>	<b>64</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Aspectos relevantes</b>	<b>65</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Organograma</b>	<b>65</b>
4.2	DIRETRIZES E VALORES ORGANIZACIONAIS	66
<b>4.2.1</b>	<b>Valores</b>	<b>67</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Missão</b>	<b>69</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Visão de futuro</b>	<b>69</b>
4.3	ANÁLISE ESTRATÉGICA	70
<b>4.3.1</b>	<b>Análise do ambiente externo</b>	<b>71</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Análise do ambiente interno</b>	<b>72</b>
4.4	DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS	73
4.5	PLANO DE AÇÃO	77
4.6	INDICADORES	78
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>81</b>

5.1	CONCLUSÕES	81
5.2	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	83
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>84</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>87</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo foi configurado da seguinte forma: identifica o universo do tema, discorre sobre os problemas a serem trabalhados, define os objetivos que a pesquisa pretende equacionar, apresenta os fundamentos básicos considerados para o desenvolvimento do estudo, destaca os aspectos metodológicos relevantes como a importância e as delimitações do estudo e finaliza o capítulo apresentando a estrutura do trabalho.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Uma questão que está na ordem do dia em todo o mundo, refere-se ao papel do Estado na sociedade. Existe um consenso em vários países, que a gestão pública é um fator fundamental para a melhoria da prestação de serviços ao cidadão, bem como para a implementação eficaz de ações de governo. No Brasil ocorre, de um lado, a necessidade de realização de programas de governo, os quais a sociedade aguarda ansiosamente pela sua efetivação e de outro lado, existe uma máquina pública imensa, muito complexa e que não consegue responder prontamente, de forma eficiente, às demandas e solicitações dos governantes. Propiciar uma gestão orçamentária flexível, 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 para obtenção, mais rapidamente, dos 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 proporcione melhorar o sistema de medição de desempenho da unidade, bem como dar sustentabilidade ao processo de aprimoramento contínuo da função orçamentária do Inmetro, contribuindo para 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*, melhor avaliar os resultados dos mesmos, bem como seu efetivo alinhamento com os objetivos estratégicos institucionais. Outro aspecto preponderante para a escolha do *BSC*, foi o estudo desenvolvido por Figueiredo (2003, p.25) sobre sistema de medição de desempenho organizacional, onde o autor identificou 33 (trinta e três) modelos dos quais selecionou 9 (nove) utilizando os seguintes critérios : citação na literatura, difusão e relevância. Cabe mencionar, que o *Balanced Scorecard - BSC* , não só integrou o grupo selecionado, como foi considerado, no estudo, o segundo melhor modelo de medição de desempenho organizacional. Figueiredo (2003, p.184) trabalhou em sua pesquisa, os seguintes atributos normativos: integração, clareza, participação, dinamismo, análise crítica, relacionamento causal, aprendizado organizacional, alinhamento e balanceamento.

## 1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Nos últimos anos tem ocorrido um grande avanço no processo de gestão orçamentária do Inmetro, principalmente nos aspectos relacionados à transparência, à descentralização, à responsabilização e à flexibilidade do processo orçamentário, bem como a consolidação do Sistema de Planejamento e de Execução Orçamentária do Inmetro - SIPLAN - como um sistema de gerenciamento orçamentário, desenvolvido internamente, e que proporcionou total alinhamento do processo de planejamento estratégico com a função orçamentária. Não obstante, e visando proporcionar um estruturado e sustentável processo de melhoria contínua na unidade responsável pelo gerenciamento da função orçamentária do Inmetro, o presente estudo busca identificar uma metodologia de trabalho que viabilize respostas para as seguintes questões:

- Como estruturar, desenvolver e sustentar o processo de melhoria contínua das funções sob a responsabilidade do Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO ?
- Como integrar as funções do SEPLO às demais funções corporativas do Inmetro ?
- Como obter maior envolvimento dos técnicos do SEPLO com o processo de mudança ?
- Como proporcionar maior alinhamento das funções do SEPLO com os objetivos estratégicos do Inmetro ?

## 1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO

### 1.3.1 Objetivo Geral

Apresentar uma proposta para melhoria na gestão da função orçamentária de instituições públicas que pretendam desenvolver uma forma de gerenciamento orçamentário integrado a outros processos corporativos, alinhado ao planejamento estratégico institucional e, principalmente, que proporcione medir o desempenho e o desenvolvimento da função orçamentária da instituição.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Contribuir para o aperfeiçoamento da função orçamentária do Inmetro, proporcionando uma forma de gerenciamento mais estruturada, fundamentada em técnicas reconhecidas, e que permita a implantação de um sistema de medição de desempenho dos planos de ação, com indicadores relacionados aos objetivos estratégicos institucionais.

## 1.4 REFERENCIAL TEÓRICO

Para desenvolvimento do presente estudo foi utilizada, como referencial básico, a metodologia desenvolvida por Kaplan e Norton sobre o *Balanced Scorecard* e sobre mapas estratégicos, o estudo elaborado por QUINTELLA apresentando o *Balanced Scorecard* como ferramenta para o desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho, bem como os conceitos empregados no Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF), uma vez que o sistema de indicadores e as relações de causa e efeito são requeridos nos critérios apresentados no relatório de gestão da organização, considerando que o Inmetro participa, sistematicamente, do referido concurso, como forma de avaliar a evolução do seu processo de gestão.

## 1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para conduzir a pesquisa sobre a viabilidade de implantação do *Balanced Scorecard* no aprimoramento da gestão orçamentária do Inmetro, foi necessária a realização de uma série de reuniões com o corpo técnico do Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO, objetivando a sensibilização da equipe quanto à relevância da proposta, quanto aos aspectos intrínsecos da metodologia e sua efetiva operacionalização na unidade.

## 1.6 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

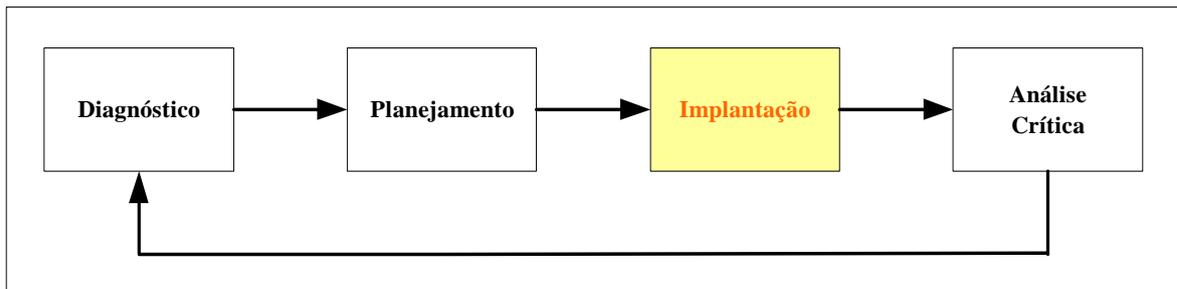
O trabalho proposto pretende contribuir para um maior alinhamento estratégico das funções da instituição com seus objetivos estratégicos, implantando uma metodologia que proporcione aperfeiçoar a forma de elaboração e de acompanhamento dos planos de ação, bem como propiciar o desenvolvimento de um sistema de medição de indicadores que apoie os gestores na tomada de decisão, contribuindo para uma maior eficiência na operacionalização das funções, melhorando a eficácia institucional, e, portanto, contribuindo para a implantação de um gerenciamento mais estruturado, capaz de traduzir as estratégias e objetivos institucionais em ações e essas em resultados.

## 1.7 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo foi estruturado, principalmente, a partir da metodologia apresentada originariamente por Kaplan e Norton e pelo estudo desenvolvido por Quintella, adotando o *Balanced Scorecard* como ferramenta para o desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho institucional.

Conforme afirma Quintella (2004, p. 20), a implantação de um sistema de medição de desempenho institucional é um processo que possui caráter sistêmico e está estruturado no processo representado na figura a seguir, da qual destaca-se a etapa de implantação, por ser o principal objetivo da presente pesquisa.

O universo da pesquisa foi limitado ao Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro, unidade organizacional subordinada à Coordenação Geral de Planejamento e que tem a função de estruturar o processo orçamentário institucional . Portanto, o estudo se utiliza de uma metodologia corporativa para testar, em um primeiro momento, sua viabilidade em uma única função meio da Instituição.



**Figura 1-** Processo de implantação de um sistema de medição (QUINTELLA - 2004, p.20)

## 1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho foi estruturado da seguinte forma:

- No Capítulo 2 é apresentada a fundamentação teórica que permitiu contextualizar aspectos importantes para a estruturação do modelo proposto.
- No Capítulo 3 é detalhado o modelo conceitual caracterizando a pesquisa, suas limitações e fases do seu desenvolvimento.
- No Capítulo 4 é aplicado o modelo conceitual no Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro, como proposta de aperfeiçoamento gerencial da função orçamentária institucional.
- No Capítulo 5 são apresentadas as conclusões do estudo e as recomendações pertinentes.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão abordados alguns aspectos relacionados à fundamentação teórica desta pesquisa, que foi estruturada a partir do processo de implantação do planejamento estratégico no Inmetro, e da pretensão de utilizar a metodologia do *Balanced Scorecard - BSC* - para avaliação do desempenho de instituições públicas, sem fins lucrativos e com finalidades sociais.

Esta pesquisa está fundamentada nos princípios que regem a Administração Pública Brasileira e nas iniciativas da reforma gerencial, introduzida no Brasil em 1995, quando da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – documento que expressa a visão estratégica e orienta o governo para definição de projetos de reforma – que, a partir de um diagnóstico, apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, propondo um novo modelo conceitual. Neste novo contexto, o planejamento governamental altera, em 2000, o PPA – Plano Plurianual – que, a partir daí, assume papel preponderante nas ações do governo. O plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do Presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado. Além disto, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem alcançados e foi instituída a figura do gerente de programa como elemento central no processo. Tais mudanças decorrem do esgotamento do modelo burocrático de administração pública, tendo a necessidade de se repensar a questão da governança e a pertinência dos modelos de gestão frente aos desafios que se colocam, bem como exigir mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade, adequando o Estado ao novo cenário econômico globalizado e aos avanços tecnológicos. Na seqüência, buscou-se os referenciais que serviram de base para as ações de modernização na experiência que vem sendo realizada pelo Inmetro, concluindo-se o capítulo com os fundamentos da Gestão Orçamentária, da Gestão de Custos e do Planejamento Estratégico Institucional, assim como a apresentação dos conceitos do *Balanced Scorecard - BSC* - como metodologia adotada para elaboração de sistema de avaliação de desempenho a ser utilizado a partir da implantação do modelo de gestão pretendido.

## 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

### 2.1.1 Conceitos

Para o correto entendimento do que significa e qual a relevância do processo de planejamento estratégico nas instituições, faz-se necessário compreender o significado de alguns termos, tais como: visão, missão, gestão, estratégia, gestão estratégica e planejamento estratégico.

#### 2.1.1.1 Visão

Segundo Hax e Majluf, 1984 (apud OLIVEIRA, 2004, p.88) visão é a “clara e permanente demonstração, para a comunidade, da natureza e da essência da empresa em termos de seus propósitos, do escopo do negócio e da liderança competitiva, para prover a estrutura que regula as relações entre a empresa e os principais interessados e para os objetivos gerais de desempenho da mesma”.

Para Quigley, 1993 (apud OLIVEIRA, 2004, p.88) a visão é “algo que se vislumbra para o futuro desejado da empresa”.

Para Kaplan e Norton (2004, p.37), a visão é uma “declaração concisa que define as metas a médio e a longo prazos da organização. A visão deve representar a percepção externa, ser orientada para o mercado e deve expressar – geralmente em termos motivadores ou “visionários”- como a organização quer ser percebida pelo mundo.”

Oliveira (2004, p.88), conceitua visão como “os limites que os proprietários e principais executivos da empresa conseguem enxergar dentro de um período de tempo mais longo e uma abordagem mais ampla. Nesse contexto, a visão proporciona o grande delineamento do planejamento estratégico a ser desenvolvido e implementado na empresa. A visão representa o que a empresa quer ser.

Dornelas, (2005, p.1), em seu artigo publicado no portal da Plano de Negócios, intitulado: “Como fazer o Planejamento Estratégico do Negócio do seu Plano de Negócios”, informa que “A declaração de visão é a declaração da direção em que a empresa pretende

seguir, ou ainda, um quadro do que a empresa deseja ser. Trata-se, ainda, da personalidade e caráter da empresa. Assim, a declaração da visão deve refletir as aspirações da empresa e suas crenças”.

Segundo esse autor, para que a declaração de visão cumpra seu papel, é fundamental que seja adotada e promovida pela alta gerência (presidência e diretoria) da organização. Dessa forma, o processo de declaração de visão é feito de maneira que todos os níveis da organização possam colaborar, o que garante uma maior credibilidade à sua declaração. Outro aspecto fundamental na declaração da visão, é que a mesma corresponda à realidade da organização. Nada é pior do que criar uma visão que tem mais a ver com a fantasia do que com o futuro. Visões fantasiosas geram apenas confusão entre todos os envolvidos.

Visando exemplificar uma visão institucional e demonstrar a evolução e o amadurecimento proporcionado pelo processo de planejamento, serão apresentadas as visões de futuro do Inmetro concebidas em dois momentos distintos:

Visão de Futuro em 1993 – “ Desejamos o Inmetro atuando de forma intensamente sinérgica, interna e externamente, executando a Política Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade, construindo e consolidando relações de parceria. Descentralizado, com sua capacidade de atuação e abrangência maximizadas. Trabalhando com autonomia de gestão, recursos adequados e buscando as melhores alternativas para viabilizar o pleno cumprimento de sua MISSÃO. Estimulando e apoiando a criação e o desenvolvimento de entidades tecnológicas. Desenvolvendo padrões primários especialmente para medições de interesse estratégico nacional. Nivelado internacionalmente aos centros de excelência congêneres, participando ativamente dos principais fóruns. Projetando uma imagem de organização pioneira, empreendedora, competente, ágil, forte e comprometida com o desenvolvimento do país, oferecendo uma efetiva contribuição para o incremento da QUALIDADE e PRODUTIVIDADE. Queremos o Inmetro moderno, inovador e antecipador, trabalhando de forma planejada, participativa e objetiva, buscando continuamente a excelência. Identificando e satisfazendo plenamente as necessidades presentes e futuras de nossos parceiros e clientes em qualquer lugar, a tempo e a hora e com diferenciais de serviço agregados. Contribuindo para a evolução tecno-científica nos setores onde atua, avaliando, incorporando e desenvolvendo novas tecnologias. Interagindo com a sociedade, bem sucedido, com pessoas e equipes competentes, motivadas e comprometidas, orgulhosas por serem Inmetro.” (INSTITUTO..., 1993, p.2)

Visão de Futuro atual – “ Consolidar-se como referencial de confiança junto à sociedade brasileira, equiparando-se aos melhores do mundo, e dispor de autonomia de

gestão.” (INSTITUTO..., 2002, p.3)

#### 2.1.1.2 Missão

Segundo Kotler, 1980 (apud OLIVEIRA, 2004, p.76) a missão da empresa deve ser definida em termos de satisfazer a alguma necessidade do ambiente externo, e não em termos de oferecer algum produto ou serviço ao mercado.

Para Kaplan e Norton (2004, p.36) a missão é uma “declaração concisa, com foco interno, da razão de ser da organização, do propósito básico para o qual se direcionam suas atividades e dos valores que orientam as atividades dos empregados. A missão também deve descrever como a organização espera competir no mercado e fornecer valor aos clientes.”

Oliveira (2004, p.76) afirma que a missão é a determinação do motivo central do planejamento estratégico, ou seja, a determinação de “onde a empresa quer ir”. Corresponde a um horizonte dentro do qual a empresa atua ou poderá atuar. Portanto, a missão representa a razão de ser da empresa.

Dornelas (2005, p.3) destaca que a declaração de missão da empresa deve refletir a sua razão de ser, definindo o seu propósito e o que a empresa faz. Afirma, ainda, que a declaração de missão geralmente é curta, com no máximo duas sentenças ou um pequeno parágrafo e que, para ser efetiva, deve considerar os seguintes pontos na sua concepção :

- Destacar as atividades de sua empresa, incluindo os mercados que ela serve, as áreas geográficas em que atua e os produtos e serviços que oferece;
- Enfatizar as atividades que sua empresa desempenha e que a diferenciam de todas as outras;
- Incluir as principais conquistas que você prevê para os próximos anos, e
- Transmitir o que você quer dizer de forma clara, concisa e interessante.

Objetivando demonstrar que o processo de planejamento é dinâmico e, necessariamente, reflete o momento e o ambiente interno e externo em que se insere a Instituição, serão apresentadas as versões da missão do Inmetro elaboradas em dois períodos.

Missão em 1993 – “ Trabalhar decisivamente para o desenvolvimento sócio-

econômico e melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira, contribuindo para a competitividade e o avanço tecno-científico do país e a proteção do cidadão, especialmente nos aspectos ligados à saúde, segurança e meio ambiente.” (INSTITUTO..., 1993, p.1)

Missão atual – “ Promover a qualidade de vida do cidadão e a competitividade da economia através da metrologia e da qualidade.” (INMETRO. Coordenação de Planejamento – CD-ROM 6-02 - Plano estratégico institucional 2002 - 2010, 2002, p.3)

### 2.1.1.3 Gestão

Miranda e Silva, 2002 (apud TEIXEIRA, 2003, p.16), afirmam que “gerenciar uma organização é definir a prioridade com que seus recursos (físicos, financeiros, humanos, tecnológicos, etc.) serão consumidos, visando alcançar os objetivos predeterminados”. Portanto, fica evidente a necessidade das instituições estabelecerem metas e desenvolverem formas de medirem o seu desempenho, buscando a maneira mais racional de empregar seus recursos para alcançar seus objetivos.

### 2.1.1.4 Estratégia

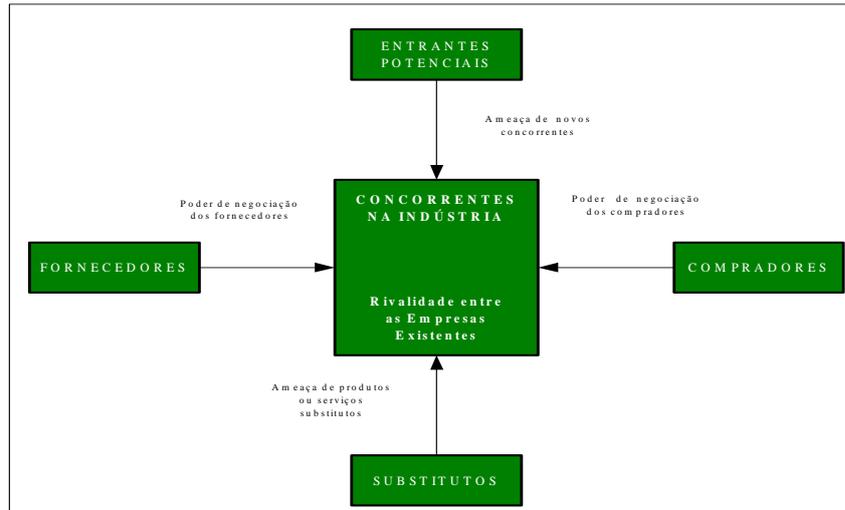
Porter (1986, p.22) afirma que “a essência da formulação de uma estratégia competitiva é relacionar uma companhia ao seu meio ambiente”. Cabe, neste momento, em função da importância que a estratégia representa para que as organizações possam se relacionar de maneira positiva com o ambiente em que se encontram, conceituar e apresentar o conjunto das cinco forças de PORTER. Segundo esse autor, o nível de concorrência existente em determinado segmento, depende da relação dessas cinco forças, possuindo maior ou menor grau de intensidade, dependendo dos seguintes aspectos relacionados à elas :

- Ameaça de entrada – O interesse em iniciar um determinado negócio, depende de barreiras estabelecidas pelos concorrentes já existentes. Quanto maior o número de barreiras, menor a possibilidade de novos concorrentes. Alguns fatores que inibem a entrada de novos concorrentes são : a complexidade da estrutura de produção, a necessidade de grande aporte de capital para implantar o negócio e a

falta de financiamento para o setor.

- Rivalidade entre os concorrentes existentes – A rivalidade assume a forma de disputa por posição no ramo de atividades, assim sendo, é muito comum o uso de táticas como: concorrência de preços, campanhas publicitárias diferenciadas, novos produtos e aumento dos serviços aos clientes. Alguns fatores interferem diretamente na intensidade da rivalidade, tais como: concorrentes numerosos ou bem equilibrados, crescimento lento do setor, custos fixos ou de armazenamento altos e ausência de diferenciação.
- Pressão dos produtos substitutos – Para a identificação de potenciais produtos substitutos se faz necessário uma atenção constante às inovações tecnológicas do mercado como um todo, dentro e fora do segmento de atuação. Não perceber estas tendências, pode comprometer a existência do próprio negócio.
- Poder de negociação dos compradores – O poder de cada grupo de compradores, depende de sua situação no mercado e da importância relativa de suas aquisições em relação à capacidade produzida pelo fabricante. Dessa forma, um comprador é poderoso, quando: está concentrado ou adquire grandes volumes em relação às vendas, os produtos que ele adquire representam uma fração significativa de seus próprios custos ou compras, os produtos que ele adquire são padronizados, enfrenta poucos custos de mudança e praticam margens baixas de lucratividade.
- Poder de negociação de fornecedores – Um fornecedor é poderoso quando ele é dominado por poucas companhias e é mais concentrado do que a indústria para a qual vende, ele não está sujeito a lutar com outros produtos substitutos e o segmento de atividades na qual sua organização atuação, não faz parte do grupo de clientes importantes para o fornecedor.

A figura 2, apresentada a seguir, ilustra a relação das forças descritas por Porter.



**Figura 2** - As Cinco Forças Competitivas que Determinam a Rentabilidade da Ind.  
 Fonte: Porter, - 1986, p.23

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.16) definem estratégia como “planos da alta administração para atingir resultados consistentes com as missões e objetivos da organização”.

Para Porter, (1989, p.52), a estratégia consiste em selecionar um conjunto de atividades em que a organização será excelente criando a diferenciação sustentável no mercado.

Assim sendo, uma instituição adotará uma estratégia, levando em consideração o ambiente no qual está inserida e a capacidade de reação da sua estrutura organizacional diante das mudanças ambientais, devendo relacionar tais fatores aos objetivos organizacionais e aos resultados previstos (metas) e realizados, de maneira a proporcionar uma gestão eficaz. Da mesma forma, Richers, 1981 (apud TEIXEIRA, 2003, p.17) mostra que “a eficácia de uma organização é função da análise das forças e tendências ambientais, da estratégia por ela adotada e da sua estrutura”.

#### 2.1.1.5 Gestão Estratégica

Cerqueira Neto 1993 (apud TEIXEIRA, 2003, p.18) define Gestão Estratégica como “o processo de buscar a compatibilização da empresa com seu ambiente externo, através de atividades de planejamento, implementação e controle, consideradas as variáveis técnicas, econômicas, informacionais, sociais, psicológicas e políticas”.

Shank e Govindarajan (1997, p.4 a p.8) afirmam que “uma compreensão sofisticada da estrutura de custos de uma empresa pode ir bem longe na busca de uma vantagem competitiva sustentável”. Para os autores, a Gestão Estratégica de Custos – GEC - é o resultado da interação dos seguintes temas, retirados da Gestão Estratégica :

- Análise da cadeia de valor – é definida como sendo toda ação necessária para transformar a matéria-prima em produto ou serviço até o cliente final. Assim sendo, o Gerenciamento da Cadeia de Valor – GCV - é uma metodologia para identificar e eliminar atividades que não adicionam valor – desperdícios – por meio da melhoria contínua do produto/serviço, na busca da perfeição e do fluxo produtivo. Isto significa que o fluxo produtivo, em cada etapa do processo, só deve produzir um bem ou serviço quando um processo do cliente o solicite, voltado para o ritmo e frequência demandada pelo cliente.
- Análise do posicionamento estratégico - segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.69) é a escola de planejamento estratégico que afirma que poucas estratégias-chave são desejáveis, principalmente aquelas que podem ser defendidas contra concorrentes atuais e futuros. Esse número reduzido de estratégias eram denominadas de genéricas.

Para Porter (1989, p.48) só existem dois tipos básicos de vantagem competitiva para uma empresa: menor custo ou diferenciação. Estas vantagens, combinadas com o escopo competitivo – que é a gama de segmentos de mercado visados – para produzir três estratégias genéricas - liderança em custo, diferenciação e foco - visando alcançar um desempenho acima da média, é apresentado na figura a seguir. O autor afirma que “ser tudo para todos é uma receita para a mediocridade estratégica e desempenho abaixo da média”; as empresas precisam fazer uma opção para obter vantagem competitiva.

		Vantagem Competitiva	
		Baixo Custo	Diferenciação
Escopo Competitivo	Alvo Amplo	1. Liderança em Custo	2. Diferenciação
	Alvo Estreito	3A. Foco em Custo	3B. Foco na Diferenciação

**Figura 3 - Estratégias Genéricas**

Fonte: Porter (MINTZBERG, AHISTRAND E LAMPEL, 2000, p.84)

- Análise dos direcionadores de custos – segundo RAMIRES, (2002, p.5), é a análise que permite aos gestores a implementação de ações baseadas na estrutura organizacional. Portanto, diz o autor, a identificação dos fatores que explicam as variações de custos e a decisão de como utilizá-los e alinhá-los às estratégias organizacionais é considerada uma ação estratégica para a aquisição e manutenção de vantagem competitiva.

Segundo Rocha, (1999 apud TEIXEIRA, 2003, p.18) Gestão Estratégica é “o processo de tomada de decisões e a implementação de ações que visa conceber, desenvolver, implementar e sustentar estratégias que garantam vantagens competitivas a uma organização”. Portanto, implantar um processo de gestão estratégica, significa estar atento às mudanças ambientais e preparar a organização para inserir-se adequadamente neste contexto, buscando oferecer seus produtos ou serviços com algum diferencial em relação aos seus concorrentes, seja em preço, qualidade, custo ou tempo de atendimento.

Rocha (1999 apud TEIXEIRA, 2003) explica, ainda, que a Gestão Estratégica, além de estabelecer o rumo a ser seguido e de gerar um conjunto de diretrizes estratégicas para a organização, requer como providências :

- estudar as relações, na cadeia de valor, visando racionalizar o fluxo, melhor que os concorrentes;
- trabalhar suas forças e minimizar suas fraquezas, buscando potencializá-las mais efetivamente que seus concorrentes;
- gestão das variáveis que compõem o valor dos produtos ou serviços ( administração de custos), entre outros;

Providências estas necessárias para implementar ações que visam diferenciar seus produtos ou serviços dos oferecidos pelos seus concorrentes.

#### 2.1.1.6 Planejamento Estratégico

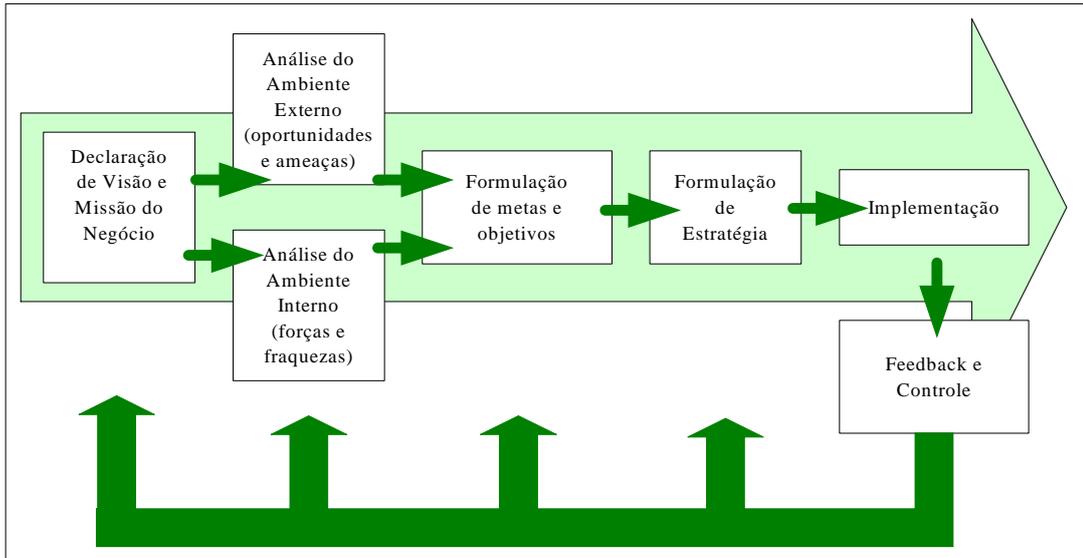
Campos, (1992, p.68) define planejamento estratégico como “o conjunto de atividades necessárias para se determinar as metas (visão), os métodos (estratégia) e o desdobramento destas metas e métodos. Não deveria incluir a sua execução (D), o monitoramento das metas e métodos (C) e as ações corretivas (A). Seria melhor denominar tudo isto de Administração Estratégica e não Planejamento Estratégico”.

O processo de planejamento estratégico tem como objetivo implementar as transformações necessárias na organização, visando sua continuidade. Para isto, realiza estudos de cenários, identifica oportunidades e ameaças e estabelece suas políticas e diretrizes estratégicas organizacionais para interagir com o mercado.

Segundo Catelli, (1999 apud TEIXEIRA, 2003, p.20):

A fase de planejamento estratégico tem como premissa fundamental assegurar o cumprimento da missão da empresa. Essa fase do processo de gestão gera um conjunto de diretrizes estratégicas de caráter qualitativo que visa orientar a etapa de planejamento operacional. Evidentemente, o processo de planejamento estratégico contempla a análise das variáveis do ambiente externo (identificação das oportunidades e ameaças) e do ambiente interno da empresa (identificando seus pontos fortes e fracos). Assim, o conjunto de diretrizes estratégicas objetiva evitar as ameaças, aproveitar as oportunidades, utilizar os pontos fortes e superar as deficiências dos pontos fracos existentes na empresa.

Para melhor esclarecer sobre o processo de planejamento estratégico, a figura a seguir apresenta as etapas do processo .



**Figura 4** - O Processo de Planejamento Estratégico do Negócio  
Fonte: Kotler, 1999

Para Oliveira, (2004, p.35), “O planejamento pode ser conceituado como um processo, desenvolvido para o alcance de uma situação desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

Além disso, o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores, de modo que possa exercer alguma influência; o planejamento é, ainda, um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica de seus executivos.

O processo de planejar envolve, portanto, um modo de pensar; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, para quem, por que, por quem e onde.

O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processo, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

O fato de o planejamento ser um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade, justifica que ele anteceda a decisão e a ação.

A atividade de planejamento é complexa em decorrência de sua própria natureza, qual seja, a de um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a

determinação de estados futuros desejados e a avaliação de cursos de ação alternativos a serem seguidos para que tais estados sejam alcançados. E tudo isso implica um processo decisório permanente, acionado dentro de um contexto ambiental interdependente e mutável.

Esse processo contínuo, funciona de forma não linear em decorrência de haver variabilidade nas empresas. Essa variabilidade é devida às pressões ambientais que a empresa tem de suportar e que são resultantes de forças externas, continuamente em alteração com diferentes níveis de intensidade de influência, bem como das pressões internas, resultantes dos vários fatores integrantes da empresa.

Apresenta-se a seguir, algumas características básicas da função planejamento como um processo contínuo:

- O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Desta forma, aparece como um processo sistemático e constante de tomada de decisões, cujos efeitos e conseqüências deverão ocorrer em futuros períodos de tempo.
- O planejamento não é um ato isolado. Assim sendo, deve ser visualizado como um processo composto de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam alcançar os objetivos previamente estabelecidos.
- O processo de planejamento é muito mais importante que seu resultado final. O resultado final do processo de planejamento, normalmente, é o plano, sendo que este deve ser desenvolvido “pela” empresa e não “para” a empresa.”

### **2.1.2 Elaboração da matriz SWOT**

Para se formular um processo de Planejamento Estratégico consistente, torna-se fundamental a elaboração da matriz SWOT, siglas que significam : S – *strengths* (pontos fortes) ; W – *weaknesses* (pontos fracos) ; O – *opportunities* (oportunidades) e T – *threats* (ameaças).

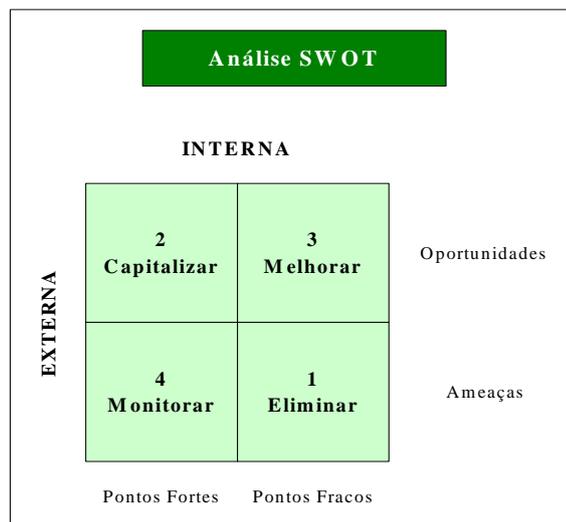
Ao se realizar análises constantes dessa matriz, possibilitará a empresa estar atenta às constantes mudanças no ambiente externo, permitindo, assim, proteger-se de problemas e aproveitar oportunidades visando garantir sua sustentabilidade e a construção da sua visão de futuro.

Conforme afirma Prahalad (1994, p.6), “Se os diretores não tiverem respostas

detalhadas para as perguntas sobre o futuro, suas empresas não podem esperar ser líderes de mercado.”

Dornelas (2001, p.8) informa que “a matriz SWOT traça uma análise da situação atual do negócio e deve ser refeita regularmente, dependendo da velocidade com que seu ambiente, seu setor e sua própria empresa mudam.” Segundo ele, a análise SWOT propicia uma orientação estratégica muito interessante para as empresas. Constitui-se, em grande parte, da utilização de bom senso. Inicialmente, corrigir os erros, para posteriormente aproveitar as oportunidades identificadas no ambiente externo. O autor destaca as seguintes etapas no processo de análise:

- a) Elimine possíveis pontos fracos da empresa, identificados em áreas nas quais você enfrenta ameaças graves de seus concorrentes e tendências desfavoráveis em um ambiente de negócios dinâmico;
- b) Capitalize as oportunidades descobertas, onde sua empresa tem pontos fortes significativos;
- c) Corrija possíveis pontos fracos, identificados em áreas que contêm oportunidades potenciais;
- d) Monitore as áreas nas quais você identificou pontos fortes para não ser surpreendido no futuro por possíveis riscos latentes.



**Figura 5** - Análise SWOT (DORNELAS, 2001, p. 9)

Pode-se afirmar que a análise SWOT se constitui em uma ferramenta muito útil para as empresas, uma vez que a única certeza que se tem é que as mudanças são constantes e cada vez mais rápidas. Portanto, eliminar os pontos fracos em setores chaves, reforçar os pontos fortes já existentes e monitorar as mudanças do ambiente externo, são ações que visam garantir a sustentabilidade e a sobrevivência do negócio.

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO INMETRO

Pretende-se, neste item, apresentar o Inmetro, destacar os principais fatos ocorridos no processo de implantação do Planejamento Estratégico Institucional, conforme documento “12 Anos de Planejamento e Melhoria da Gestão 1993 – 2004”(Janeiro, 2005), bem como a metodologia e a estrutura de planejamento adotada.

### 2.2.1 O Inmetro

O Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - é uma autarquia federal vinculada ao MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - sendo o órgão executivo central do Sinmetro - Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Foi criado pela Lei n.º 5966, de 11.12.73, e suas principais competências são :

- Executar as políticas nacionais de metrologia e qualidade;
- 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;
- Manter e conservar os padrões das unidades de medida, assim como implantar e manter a cadeia de rastreabilidade dos padrões das unidades de medida no País, de forma a torná-las harmônicas no plano interno e compatíveis no plano internacional;
- Fortalecer a participação do País nas atividades internacionais relacionadas com metrologia e qualidade, além de promover o intercâmbio com entidades e organismos estrangeiros e internacionais;
- Prestar suporte técnico e administrativo ao Conmetro – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, assim como aos seus Comitês de assessoramento, atuando como sua secretaria executiva;

- Planejar e executar as atividades de acreditação de laboratórios de calibração e de ensaios, de provedores de ensaios de proficiência, de organismos de certificação, de inspeção, de treinamento e de outros; e
- Coordenar, no âmbito do Sinmetro, a avaliação da conformidade compulsória e voluntária de produtos, de processos, de serviços e de pessoal.

### **2.2.2 Breve histórico do processo de implantação do PE**

O processo de planejamento estratégico no Inmetro - apesar da existência de tentativas anteriores que não proporcionaram, por vários motivos, sua consolidação e a efetiva adoção da metodologia pelo Instituto, porém, contribuíram imensamente no processo de aprendizagem institucional - possui como marco inicial a década de 90, tendo sido elaborado, em 1993, um primeiro documento definindo sua missão, visão de futuro, estratégias e suas crenças e valores.

Em 1995, adotou uma metodologia para construção do planejamento estratégico com assessoria de profissionais do ramo. Nesta ocasião, foi desenvolvido um trabalho denominado Plano de Modernização, para o período de 1995 à 1997, plano este composto de 29 projetos, que permeavam toda a Instituição, estimados no montante de US\$ 46,5 milhões.

Em outubro de 1996, o Inmetro elaborou uma proposta de contrato de gestão entre MICT/INMETRO e MARE/SER, com o objetivo de implantar um novo modelo de gestão pública, contribuindo para a reforma do aparelho do Estado, que vinha sendo empreendida pelo Governo Federal, sob a coordenação do MARE, visando a flexibilidade administrativa financeira, projeto esse que permitiria agilizar a realização do Plano de Modernização, que estava em pleno curso.

A intenção de se lançar no contrato de gestão era entendida como um passo a mais em direção a uma gestão moderna, voltada para os interesses da sociedade e da cidadania, que está expressa no slogan “Mais Qualidade para o Cidadão”.

Na verdade, pretende-se, com o processo de modernização, garantir o controle social sobre o Inmetro, possibilitando, simultaneamente, flexibilidade de gestão, para que este possa, com o menor custo possível, prestar melhores serviços à sociedade, no cumprimento de sua missão.

Outro aspecto importante é que a implementação do processo de modernização tem sido garantido, fundamentalmente, pelo fato de ter envolvido todo o corpo funcional e pela

existência de uma direção profissional, que tem mantido unidade de ação e continuidade de idéias, premissas fundamentais para o êxito de qualquer gestão, sobretudo na área pública.

Em agosto de 1997, foi elaborado um documento denominado Introdução ao Planejamento Estratégico Corporativo, caderno de textos para treinamento conceitual operativo, a ser utilizado pelos gerentes e técnicos do Inmetro, visando nivelar conhecimentos referentes à metodologia de planejamento estratégico corporativo adotada.

Em julho de 1998, consolidou-se o processo de planejamento estratégico com a elaboração do documento Plano Estratégico do Inmetro 1998 – 2010. Cabe lembrar, conforme afirma Oliveira, (2004, p.37), que o fator mais importante na construção do planejamento estratégico é a dinâmica do processo de elaboração e não o documento final.

Ainda em 1998, celebrou-se o Contrato de Gestão com o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, tornando o Inmetro a primeira Agência Executiva do Governo Federal. Muitas instituições se candidataram ao referido Contrato, uma vez que, em sendo constituído, haveria garantia de flexibilidades para a obtenção dos resultados pactuados. Porém, a premissa básica para sua consecução era a necessidade, por parte da instituição postulante, de comprovar a existência de processo maduro de planejamento.

Em 2000, foi implementado, no Inmetro, o Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária – SIPLAN, permitindo maior participação e transparência no processo orçamentário interno.

Em 2001, criou-se o Grupo de Gestores dos Planos Anuais, objetivando proporcionar a elaboração de um planejamento de ação para funções corporativas de apoio, bem como aproximar os prestadores de serviços internos aos seus usuários. Este grupo se constituía de representantes de todas as unidades organizacionais, sendo coordenado pelos gerentes das funções corporativas como compras, engenharia, informática, capacitação, viagens, dentre outras.

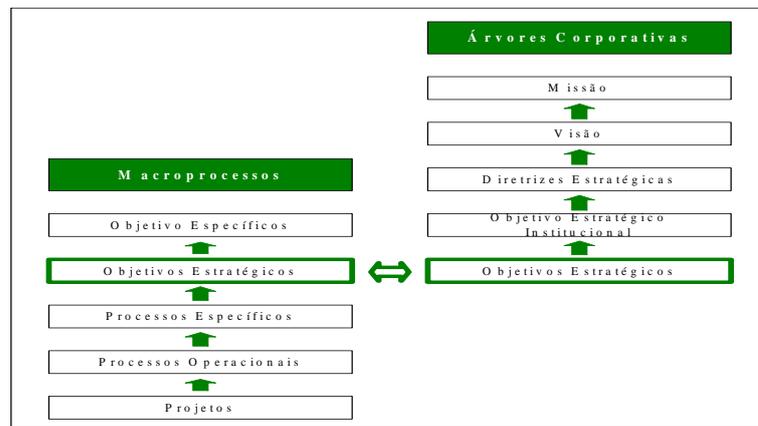
Em 2002, iniciaram-se as auditorias do Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro – SGQI - e análises críticas dos macroprocessos.

Em 2003, reestruturou-se a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ - braço executivo do Inmetro presente em todo território nacional, constituída, em sua maioria, de órgãos estaduais.

Em 2004, implementou-se o Plano Estratégico da Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF.

### 2.2.3 Metodologia e estrutura de planejamento do Inmetro

A metodologia adotada pelo Inmetro, conforme explicitado no Relatório do Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF - ciclo 2004, é desenvolvida a partir do processo de formulação, desdobramento e operacionalização das estratégias, assim como a medição do desempenho organizacional, que proporciona o alinhamento das estratégias e a implementação dos planos, de forma articulada com os compromissos assumidos junto ao Governo Federal. O desempenho global e setorial do Inmetro é analisado criticamente a partir de uma rede integrada de indicadores, que parte dos projetos, chegando até a missão, conforme apresentado na figura abaixo.



**Figura 6** - Integração da Rede de Indicadores

Fonte: Instituto... (2004, p.15)

O processo decisório, no Inmetro, possui apenas dois níveis: a alta administração (nível de diretoria) e as gerências, garantindo, assim, agilidade e eficácia. Para viabilizar a tomada de decisão, comunicação e implementação de ações, foram criados vários fóruns, comitês e grupos internos, voltados para a melhoria do desempenho. As figuras a seguir apresentam os principais fóruns, comitês e grupos internos existentes atualmente.

Fórum	Objetivos	Frequência	Participantes
Reunião da Diretoria do Inmetro	Comunicar e debater determinações e orientações de governo e temas políticos pertinentes, assuntos de interesse estratégico e institucional, avaliar posições e consequências, tomar decisões decorrentes.	Semanal	Presidente, Diretores e Coordenadores
Reunião de Revisão do Plano Estratégico	Rever grandes balizamentos. Reciclar visão de futuro, diretrizes e planos. Análise crítica de projetos, resultados e metas.	Anual	Presidente, Diretores, Coordenadores e alguns Gerentes convidados
Reunião do Presidente com Diretores e Gerentes	Análise crítica de resultados, metas e expectativas. Reforçar missão, visão, valores e estratégias.	Trimestral	Presidente, Diretores, Coordenadores e Gerentes
Reunião de Análise Orçamentária	Acompanhamento e avaliação da execução orçamentária.	Trimestral	Presidente, Diretores e Coordenadores
Reunião de Análise de Temas Estratégicos	Comunicar e debater temas de interesse estratégico e institucional.	Quadrimestral	Presidente, Diretores e convidados.
Reunião do CAGE	Deliberar sobre todos os atos de gestão administrativa.	Quadrimestral	Presidente e titulares do Gabin, Diraf, Audin, Proge e Cplan
Comitê de Gestão da RBMLQ	Definir diretrizes para atuação integrada dos órgãos de gestão, analisar e avaliar indicadores, analisar e deliberar sobre ações relativas às atividades dos IPEM estaduais.	Quadrimestral	Presidente e titulares da Dimel, Dqual, Diraf, Cplan e Proge
Reunião de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão	Analisar e avaliar indicadores e demais dados sobre desempenho global corporativo e o cumprimento do Contrato de Gestão.	Semestral para acompanhamento e anual para avaliação.	Comitê de avaliação MDIC, MF, MP e equipe Cplan/Sepeo
Reunião Plenária da RBMLQ	Tratar assuntos referentes às atividades da RBMLQ.	Quadrimestral	Presidente, Diretores e dirigentes dos IPEM
Reuniões de Comitês e Grupos Internos	Tratar assuntos de caráter estratégico, logístico ou operacional, referentes a apoio, recursos, ações e resultados pertinentes.	Variável por comitê	Diretores, Gerentes e Equipes Operacionais
Reunião de Coordenação (cada Diretoria)	Analisar e decidir sobre programas, planos, projetos, indicadores, ações de melhoria e diretrizes para comitês internos.	Quinzenal	Diretor responsável e Gerentes subordinados

**Figura 7 - Principais Fóruns (**  
 Fonte: Instituto... (2004, p.9)

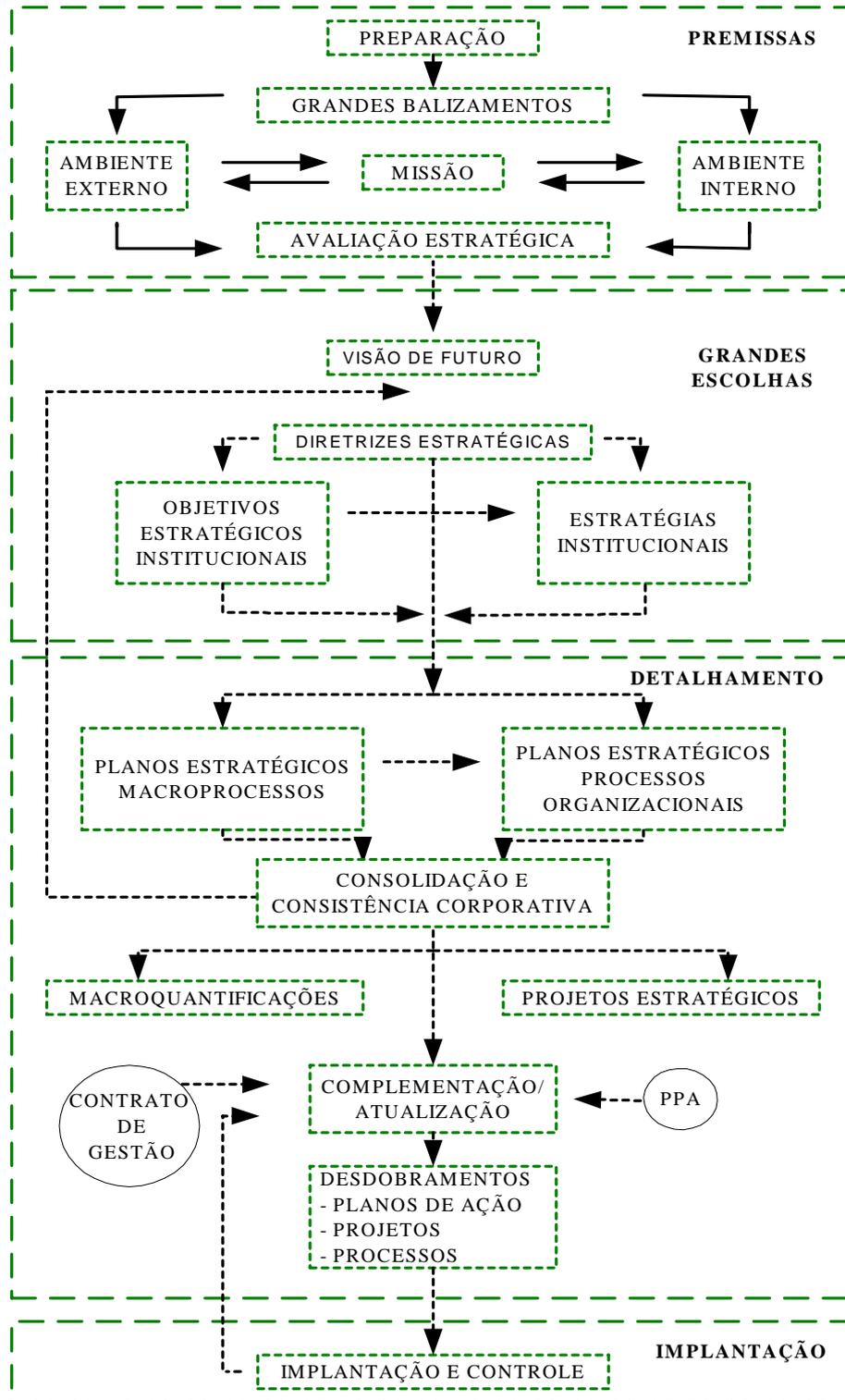
# <b>Usuários de Informática</b>	# <b>Eventos e Ações de Divulgação</b>
# <b>Internet/Intranet</b>	# <b>Gestão Estratégica</b>
# <b>Diárias e Passagens</b>	# <b>Planejamento e Orçamento</b>
# <b>Gestor de Compras</b>	# <b>Ética</b>
# <b>Capacitação e Captação de Pessoas</b>	# <b>Acompanhamento e Execução Orçamentária</b>
# <b>Gestores dos Planos Anuais</b>	# <b>Análise de Resultados de Programas de Análise de Produtos</b>

**Figura 8 - Principais Comitês e Grupos Internos**  
 Fonte: Instituto... (2004, p.9)

As etapas e atividades do planejamento estratégico corporativo se desenvolvem em três momentos, a saber :

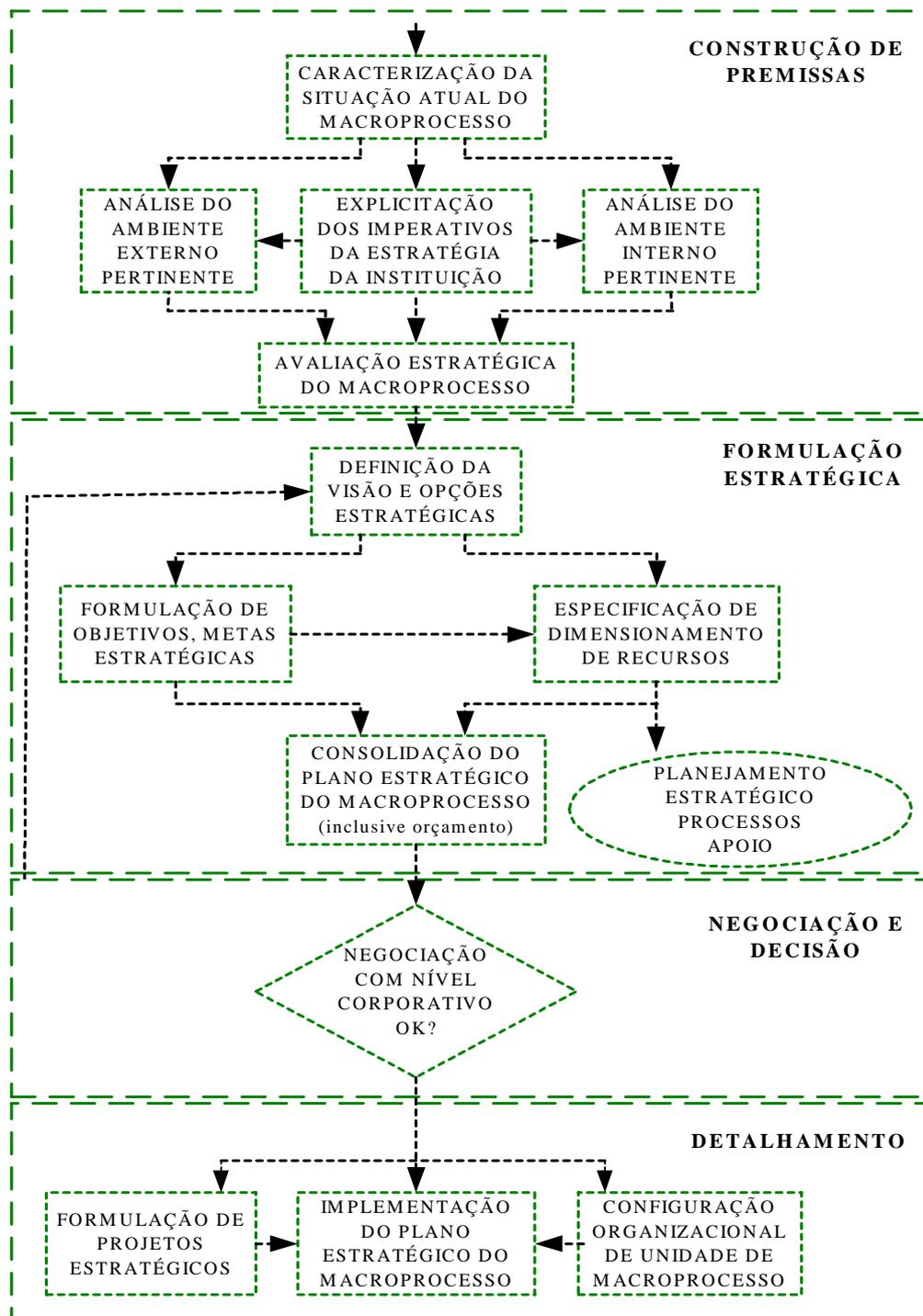
- **PREMISSAS** – Nesta etapa são realizadas ações para construção da matriz SWOT, ou seja:
  - Análise do ambiente externo, objetivando construir uma visão integrada das evoluções do ambiente em horizontes de curto, médio e longo prazos, identificando oportunidades e prevendo possíveis ameaças ao cumprimento da missão;

- Análise do ambiente interno, objetivando acompanhar a evolução do desempenho Institucional e identificar suas forças e fraquezas;
- Avaliação estratégica, objetivando mapear e interpretar as interações entre oportunidades e ameaças versus forças e fraquezas da Instituição;
- GRANDES ESCOLHAS – Essa etapa é constituída dos grandes balizamentos para a construção do plano estratégico Institucional, sendo eles:
  - Construção da Visão de Futuro, que define a situação desejada para a Instituição no horizonte;
  - Definição das Diretrizes Estratégicas, que são os rumos escolhidos para a construção do horizonte planejado;
  - Estabelecimento de Objetivos para cada diretriz estratégica, bem como a forma de implementação.
- DETALHAMENTO – Essa etapa decorre dos resultados apresentados nas etapas anteriores e tem o objetivo de :
  - Instrumentalizar as grandes escolhas estratégicas;
  - Elaborar os planos estratégicos das áreas finalísticas, definidos como macroprocessos; e
  - Elaborar os planos estratégicos dos processos organizacionais (gestão estratégica e apoio) que proporcionam os meios, recursos, atividades e competências internas vitais para o funcionamento Institucional.



**Figura 9** - Etapas e Atividades do Planejamento Estratégico Corporativo  
 Fonte: Instituto... (2004, p.18)

O desdobramento dos planos estratégicos dos macroprocessos e dos processos organizacionais segue metodologia semelhante à utilizada na construção do planejamento estratégico corporativo, conforme demonstra a figura a seguir, ilustrando o processo para os macroprocessos.



**Figura 10** - Metodologia do Planejamento Estratégico de Macroprocessos  
 Fonte: Instituto... (2004, p.18)

Importante destacar, evidenciado no Relatório PQGF (2004, p.18), que o processo de planejamento estratégico do Inmetro é conduzido pela alta administração, cabendo a cada Diretor a gestão do plano estratégico ou do processo organizacional sob sua responsabilidade.

Para a definição e execução dos planos de ação, conforme Relatório PQGF (2004, p.24), o Inmetro possui instrumentos automatizados que proporcionam ao corpo funcional

total participação. Destaca-se neste momento que, no desdobramento dos macroprocessos, a participação dos gerentes é integral nos diversos processos e nos projetos a eles vinculados. Técnicos que compõem equipes de projetos e/ou processos, devidamente autorizados pelos gerentes, podem operar os sistemas no âmbito de suas especialidades. Os instrumentos que propiciam o envolvimento, a participação e a comunicação do corpo funcional no Inmetro, são:

- Intranet - disponibiliza informações, documentos, acesso a sistemas, notícias e comunicados importantes;
- Sistema Planest – é o sistema de planejamento estratégico, que proporciona a gestão dos macroprocessos e processos organizacionais, além de monitorar os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade propostos nos diversos níveis do planejamento;
- Sistema Sicap – é o sistema de controle e acompanhamento de projetos, que proporciona a gestão física e financeira de todos os projetos propostos no planejamento;
- Sistema Siplan – é o sistema de planejamento e execução orçamentária, que proporciona a gestão orçamentária da receita e da despesa de todos os processos e projetos existentes;
- Sistema Sidoq - é o sistema de controle de documentos da qualidade, que permite o gerenciamento de normas, formulários e modelos de documentos orientativos da qualidade.
- Portal Inmetro – RBMLQ – é o sistema que permite a integração e a comunicação do Inmetro com os órgãos que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade, braço executivo do Instituto nas ações de metrologia e qualidade.

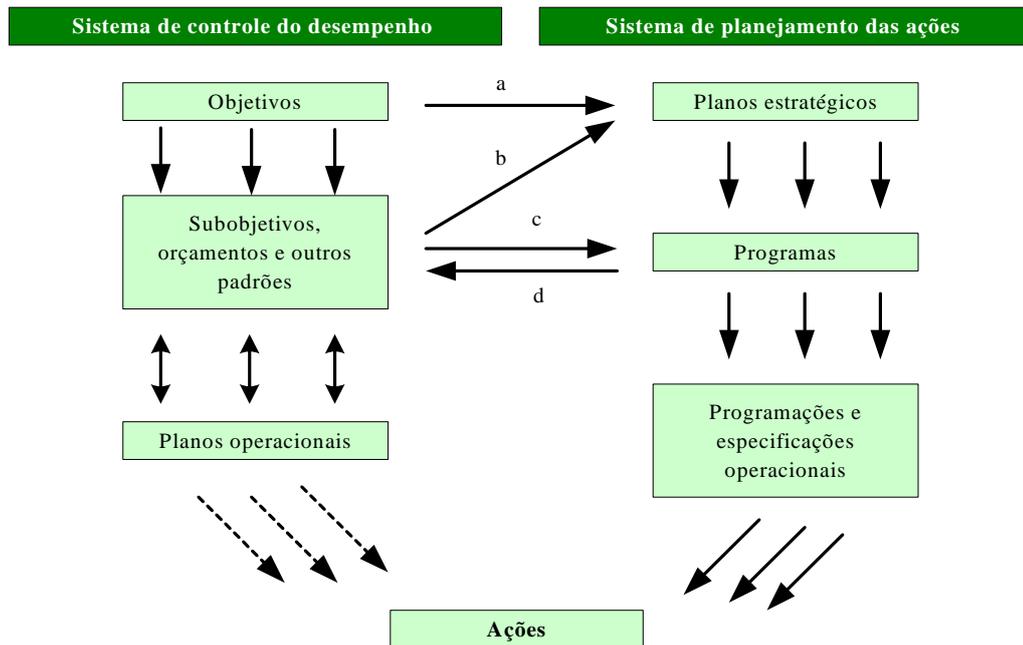
### 2.3 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES E DE CONTROLE DE DESEMPENHO

Mintzberg (2003, p.94 a 97), apresenta uma hierarquia dos sistemas de planejamento das ações e de controle do desempenho, que muito se assemelha à hierarquia das Árvores dos Objetivos Estratégicos Institucionais - Nível Corporativo – Qualidade e Competitividade e de Solidez e Excelência Institucionais, estruturadas pelo Inmetro. Mintzberg mostra como os sistemas de planejamento e de controle relacionam-se com a superestrutura e entre si. Apresenta o controle do desempenho e o planejamento das ações como dois sistemas

hierarquizados, separados, com certas “passagens” entre eles.

O controle do desempenho é mostrado como um sistema em que os objetivos globais maiores darão origem a subobjetivos, orçamentos e outros padrões de *output*, que, por sua vez, são elaborados em subobjetivos, orçamentos e padrões mais detalhados, até emergirem na base da estrutura como planos operacionais.

Sem dúvida, o resultado final são as ações organizacionais, mas a conexão entre planos e ações será demonstrada por meio de linhas pontilhadas, para indicar tratar-se de uma conexão apenas indireta.



**Figura 11** - Hierarquia dos sistemas de planejamento e controle  
Fonte: Mintzberg (2003, p.95)

Visando esclarecer aspectos relevantes do diagrama, MINTZBERG informa que:

As setas que estão em ambos os sentidos, servem para indicar que o sistema de controle do desempenho pode operar de cima para baixo – onde os objetivos definidos na cúpula estratégica são elaborados em padrões de desempenho ainda mais detalhados à medida que percorrem a hierarquia, mas também de baixo para cima, em que as unidades da base estabelecem seus próprios padrões de desempenho, que são depois agregados por unidade hierárquica acima até surgirem na cúpula estratégica como resultado dos objetivos de toda a organização. (MINTZBERG, 2003)

O sistema de planejamento das ações é essencialmente de cima para baixo. Inicia-se com o planejamento estratégico, onde a organização avalia, sistematicamente, suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças e, depois, formula um conjunto de estratégias explícitas e integradas, as quais pretende seguir no futuro. Essas estratégias são, depois, desenvolvidas em

“programas”, isto é, em projetos específicos.

Como demonstrado na figura, esses dois sistemas podem ser ligados. No topo (linha a), há uma passagem dos objetivos de desempenho para os planos estratégicos. Acredita-se que, apenas com o conhecimento do que a organização deseja – operacionalmente em termos quantitativos – os planos estratégicos podem ser gerados. A passagem dos subobjetivos ou orçamentos para os planos estratégicos (linha b) é similar. Quando houver autonomia unitária, como nas estruturas baseadas no mercado, a cúpula estratégica pode desenvolver objetivos globais e, depois, negociar subobjetivos e orçamentos com cada uma das unidades. Depois, esses se tornam os objetivos que dão início ao processo de planejamento das ações de cada unidade.

Uma passagem também vincula diretamente os subobjetivos e orçamentos aos programas promocionais; ela é mostrada pela linha c. Isso é mais comum em uma estrutura funcional, em que um orçamento destinado a um departamento apresenta programas específicos e não estratégias globais.

A última passagem (linha d) parte dos programas aos orçamentos e, eventualmente, aos planos operacionais. Isso reflete o fato de que a unidade deve avaliar o efeito de todas as suas ações propostas – os produtos a serem vendidos, máquinas a serem compradas, e assim por diante – sobre seu fluxo de fundos (seus orçamentos), os subobjetivos que pode atingir, a força de trabalho que deve contratar etc. Em outras palavras, o efeito das ações específicas sobre os resultados globais deve ser avaliado desde a passagem do planejamento das ações ao controle do desempenho.

Outra passagem – talvez uma das mais importantes, mas não demonstrada em razão da natureza do diagrama – é o *feedback* global, do controle do desempenho ao planejamento das ações. À medida que a organização avalia seu desempenho, ela dá início a novos planos de ações que visam corrigir os problemas identificados.

## 2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.4.1 Conceitos sobre orçamento público

Segundo Feijó (2003, p.47) a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas

atividades ou na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados.

Para a ENAP 2003 (apud MELO, 2004, p.43) orçamento público é definido como sendo:

O instrumento de gestão da maior relevância e, provavelmente, o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. No Brasil, reveste-se de formalidades legais. É uma lei, constitucionalmente prevista, que estima a receita e fixa a despesa para um exercício. Por causa dessa rigidez, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

#### **2.4.2 Sistema orçamentário brasileiro**

Segundo Feijó (2003, p.28) 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:

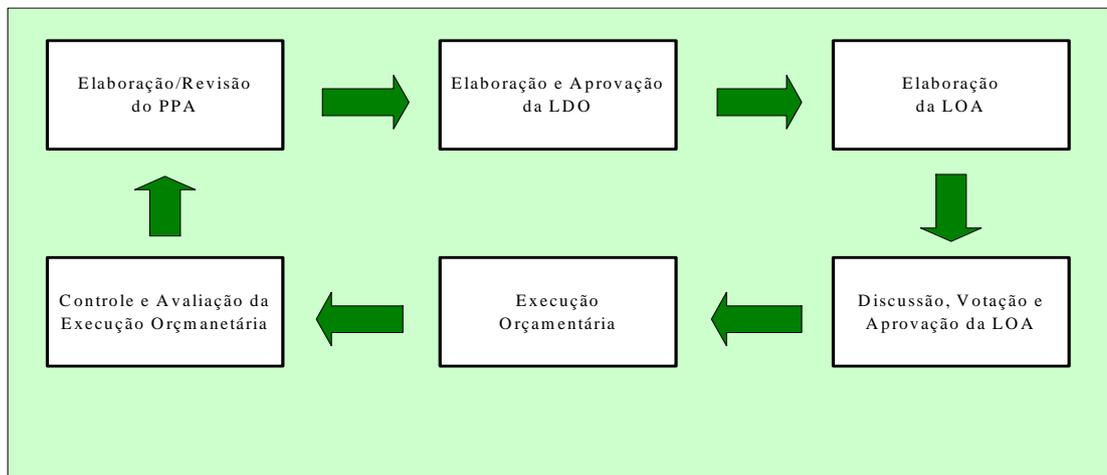
A ação governamental obedecerá ao planejamento, que visa promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual.

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 na figura 12, abaixo, 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 12** - Integração Planejamento e Orçamento ( Fonte: Feijó (2003, p.29)

### 2.4.3 Princípios Orçamentários

Para Feijó (2003, p.49) o orçamento público surgiu como instrumento de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais. Visando dotar esse controle de maior eficácia, identificou-se a necessidade de normas e regras orçamentárias que orientassem sua elaboração e execução. A partir daí, foram criados os Princípios Orçamentários, que serão apresentados a seguir:

- Anualidade/Periodicidade – É o princípio que define o período de vigência do orçamento que, em geral, é de um ano. A Constituição Federal, art. 165, inciso III e os art. 2º e 34º da Lei 4.320/64 explicitam sua regulamentação;
- Unidade – O orçamento deve ser uno. A Constituição Federal, art. 165, parágrafo

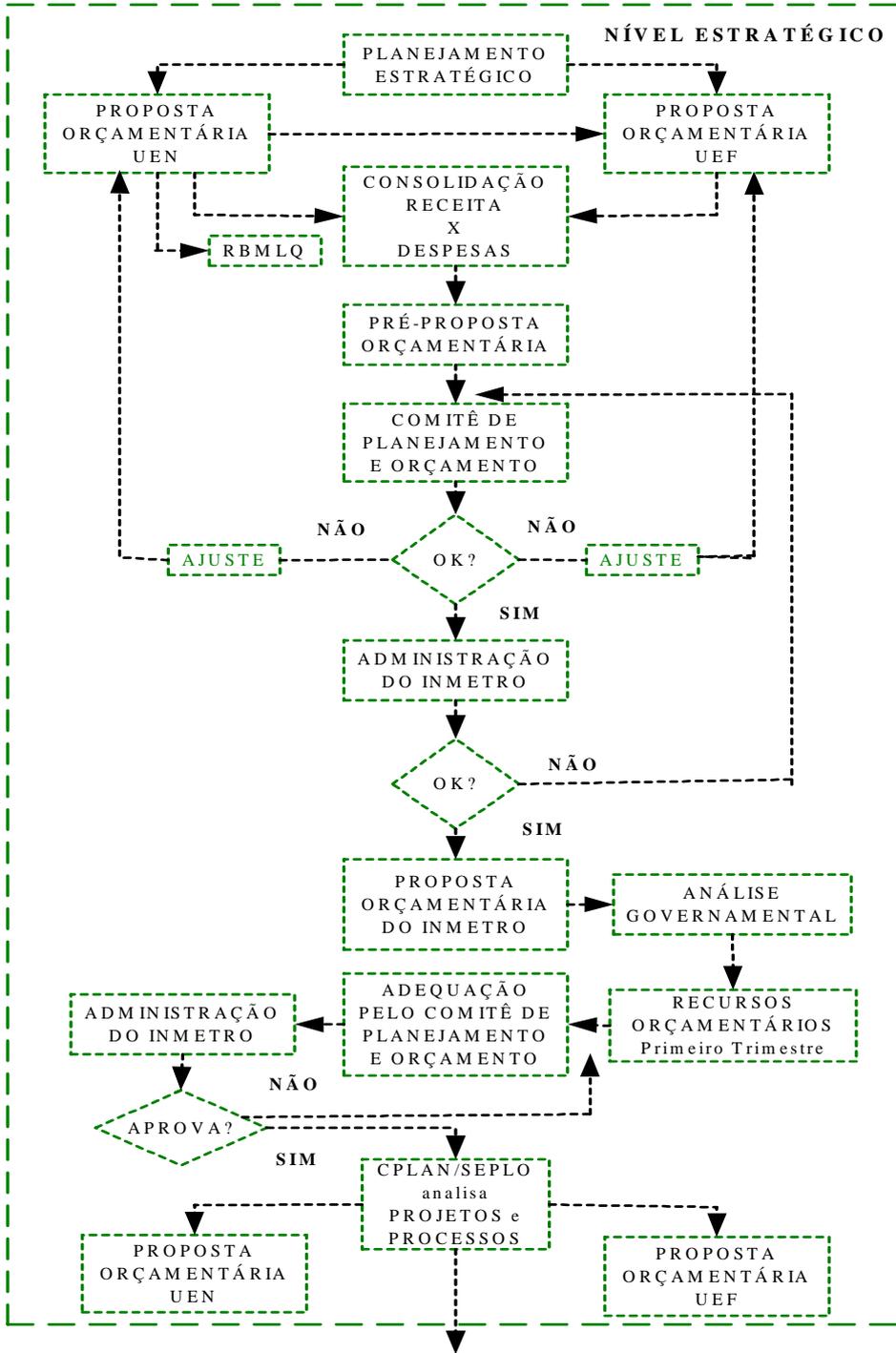
5º e o art. 2º da Lei 4.320/64 regulamentam esse aspecto;

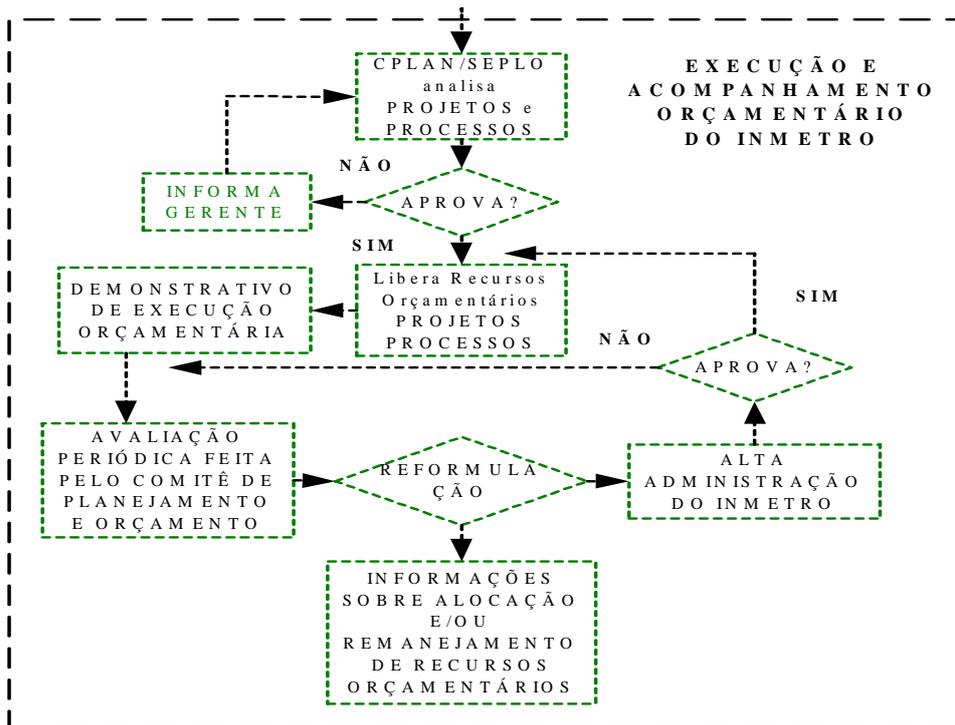
- Universalidade – O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Esse princípio está consagrado na Constituição Federal, art. 165, parágrafo 5º e nos art. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64;
- Exclusividade – Segundo esse princípio, o projeto de lei orçamentária deve conter apenas matéria orçamentária. A Constituição Federal, art. 165, parágrafo 8º e art. 7º da Lei 4.320 abordam esse tema.
- Especificação – É o princípio que visa vedar as autorizações de despesas globais, isto é, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação que facilite o entendimento e a análise de onde e em que estão sendo aplicados os recursos. Os art. 5º e 15º da Lei 4.320/64 versam sobre essa questão.
- Publicidade – É o princípio que preconiza a divulgação do conteúdo orçamentário, para conhecimento público e para atestar a eficácia de sua validade, através de veículos oficiais de comunicação e divulgação. A Constituição Federal exige a publicação do relatório resumido da execução orçamentária, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.
- Equilíbrio – Estabelece que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. Não obstante, afirma FEIJÓ (2003, p.51), que o princípio do equilíbrio não é uma regra rígida e visa deter o crescimento dos gastos governamentais. A Constituição Federal, no art. 167, inciso III, adota uma visão realista diante do *déficit* orçamentário.
- Orçamento Bruto – Esse princípio estabelece que todas as parcelas de receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de deduções. A Lei 4.320/64, no art. 6º, parágrafo 1º, discorre sobre a questão.
- Não Afetação de Receitas – O propósito desse princípio é definido, segundo FEIJÓ (2003, p.52), da seguinte maneira: “Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos”. A Constituição Federal consagra esse princípio em seu art. 167, incisos IV e IX.

#### **2.4.4 O Processo Orçamentário do Inmetro**

Conforme Instituto... (2004, p.24 e 25) a proposta orçamentária anual do Inmetro é elaborada e aprovada conforme processo sistêmico padronizado pela NIG-CPLAN-023 e esquematizado na próxima figura.

O Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária – Siplan, é o principal instrumento utilizado para a alocação dos recursos necessários à execução dos planos estabelecidos. As características desse sistema permitem a integração do planejamento estratégico e operacional com o processo orçamentário, fazendo com que o orçamento seja, efetivamente, a dimensão financeira dos planos e projetos.





**Figura 13** - Processo de Elaboração e Aprovação da Proposta Orçamentária e Alocação de Recursos  
Fonte: Instituto... (2004, p.25)

## 2.5 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 tais como o *BSC – Balanced Scorecard*, 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.

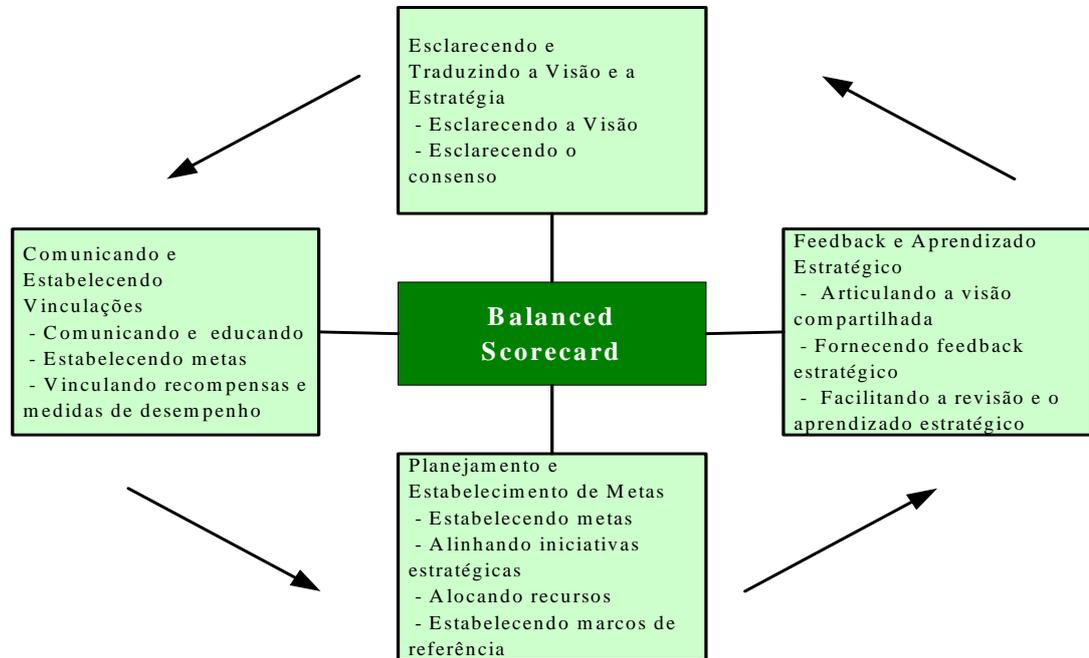
Conforme afirmam Kaplan e Norton, (1997, p.2):

*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.



**Figura 14** - O Balanced Scorecard como Estrutura para Ação Estratégica  
 Fonte: Kaplan e Norton (1997, p.12)

Devido a 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 acima.

- 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.

Para concluir, 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 é equipado na 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 tem 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.

## 2.6 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: CONCEITOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

O entendimento claro desses conceitos e a busca constante de sua aplicabilidade vêm sendo objeto de interesse das instituições públicas, uma vez que, ultimamente, tem-se procurado avaliar as políticas públicas utilizando-se esses termos.

Segundo Nakagawa, (apud MACHADO, 2002, p.74), a eficácia está relacionada à idéia de resultados e produtos decorrentes da atividade principal da empresa, à realização de suas metas e objetivos com vistas ao atendimento do que ela considera sua missão e propósitos básicos. Pode-se afirmar, que uma organização é eficaz quando alcança os resultados adequados à sua missão, é eficiente quando o faz com o menor custo e é efetiva quando consegue realizar suas atividades com elevado grau de eficácia e eficiência, proporcionando aos seus clientes um diferencial em relação aos concorrentes.

Segundo Arretche, (apud MACHADO, 2002, p.74), entende-se por avaliação da efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados na efetiva mudança nas condições sociais e de vida das populações alcançadas pelo referido programa.

Machado (2002, p.75) afirma que os critérios e as informações necessárias para

avaliação das políticas públicas podem ser assim resumidos:

- Efetividade – Avalia os objetivos e os indicadores de seus impactos na realidade que se pretende transformar;
- Eficácia – Avalia os produtos e suas metas;
- Eficiência – Avalia os produtos e seus custos.

## 2.7 GESTÃO ESTRATÉGICA DE CUSTOS

Shank e Govindarajan, (1997, p.13) afirmam que a Gestão Estratégica de Custos integra três temas, a saber: análise da cadeia de valor, análise do posicionamento estratégico da organização e análise de direcionadores de custos.

### 2.5.1 Conceito de cadeia de valor

Segundo Machado (2002, p.127), a Cadeia de Valor ocorre quando o produto é processado, passando pelo conjunto de atividades que o materializa. Portanto, é o processo de elaboração do bem, que vai desde a fonte de recursos do fornecedor de componentes da indústria até o produto entregue ao consumidor final.

Para Shank e Govindarajan, (1997, p.66) a cadeia de valor de uma empresa, em qualquer setor, está inserida em um sistema maior que inclui as cadeias de valor dos fornecedores e dos clientes. Uma empresa pode melhorar sua lucratividade não apenas compreendendo sua própria cadeia de valor – conjunto de atividades criadoras de valor que ocorrem desde as fontes de matérias-primas até o produto final entregue ao consumidor - mas também compreendendo a relação da sua empresa nas cadeias de valor dos fornecedores e dos clientes.

Ramires (2002, p.2) afirma que a posição e o comportamento dos custos relativos de uma empresa provêm das atividades de valor por ela executadas na concorrência de sua atividade fabril (indústria, comércio, prestação de serviços). Assim sendo, uma análise significativa examina os custos dentro dessas atividades. O resultado da empresa propicia uma vantagem competitiva quando ela obtém um custo cumulativo de execução das atividades de

valor mais baixo.

### **2.7.2 Conceito de posicionamento estratégico**

Segundo Hasen e Mowen, 1997 (apud RAMIRES, 2002, p.2), existem três estratégias gerais de custos que tem sido identificadas : liderança em custos, diferenciação de produtos e focalização. O objetivo de uma estratégia de liderança em custos é oferecer um produto melhor ou igual aos dos concorrentes a um custo menor. A diferenciação é uma estratégia competitiva que busca aumentar o valor para o cliente agregando mais valor ao produto ou serviço. A estratégia de focalização visa selecionar um determinado cliente, ou um conjunto de clientes de um segmento de mercado. Desta forma, pode-se afirmar que o posicionamento estratégico torna-se fundamental para a estruturação e a solidificação das empresas no mercado.

Porter (1986, p.23) afirma que a análise do posicionamento estratégico da empresa é fundamental para compreender sua posição de rentabilidade dentro do conjunto da indústria, uma vez que a base fundamental do desempenho acima da média, a longo prazo, é a vantagem competitiva sustentável. O autor apresenta duas estratégias básicas para a obtenção e manutenção da vantagem competitiva pela empresa : liderança em custo e diferenciação do produto. A figura a seguir, apresenta diferentes ênfases na gestão de custos, decorrentes da escolha estratégica adotada pela organização.

		ESTRATÉGIAS PRIMÁRIAS	
		DIFERENCIAÇÃO DO PRODUTO	LIDERANÇA DE CUSTO
- Papel do custo da engenharia do produto na definição da performance		Pouco Importante	Muito Importante
- Importância do conceito de orçamento flexível para o controle de custo da manufatura		De moderada a baixa	De alta a muito alta
- Percepção da importância de se fazer orçamentos.		De moderada a baixa	De alta a muito alta
- Importância da análise de custo do marketing		Crítica para o sucesso	Frequentemente não é feita de maneira formal
- Importância do custo do produto para o processo de decisão do preço		Baixa	Alta
- Importância da análise do custo do competidor		Baixa	Alta

**Figura 15** - Diferenças na Gestão de Custos Causadas por Diferentes Estratégias  
 Fonte: Machado (2002, p. 129)

### 2.7.3 Conceito de determinantes de custos

Conforme afirmam Shank e Govindarajan (1997, p.22) observar apenas o relacionamento dos custos com o volume produzido é perder a riqueza da análise do comportamento dos custos. Os determinantes de custos devem ser procurados nas decisões que, muitas vezes, antecedem o início da produção e nas condições e formas de organizar a produção que, na vida real, se inter-relacionam de forma complexa.

Os autores informam que a literatura atual separa os determinantes de custos em duas categorias : determinantes estruturais e de execução.

Os determinantes estruturais de custos, são aqueles que dizem respeito à organização da indústria, no que se refere a sua estrutura econômica. Ocorrem as seguintes escolhas estratégicas nessa categoria :

- Escala – É a estratégia que diz respeito ao tamanho do investimento na manufatura, na pesquisa e desenvolvimento e em recursos de marketing.
- Escopo – Refere-se ao grau de integração vertical.
- Experiência – Estratégia que enfatiza o tempo em que a empresa já executava aquilo que vem executando hoje.
- Tecnologia – É a estratégia que se preocupa com a identificação e atualização do

processo tecnológico que está sendo utilizado em cada etapa do processo produtivo da empresa.

- Complexidade – É a estratégia que está focada no tamanho da linha de produtos ou serviços que são oferecidos aos seus clientes.

Os determinantes de execução de custos, são aqueles que segundo Shank e Govindarajan (1997, p. 24) estão relacionados com a habilidade da empresa de operar com sucesso. São eles:

- Participação – Refere-se ao grau de envolvimento da força de trabalho. Enfatiza que a força de trabalho está comprometida com a melhoria contínua.
- Gestão da qualidade total – Foco na qualidade dos produtos e processos.
- Utilização da capacidade – Trata-se da escolha de escala na construção da fábrica.
- Eficiência do *Layout* das instalações.
- Configuração do produto.
- Exploração de ligações com os fornecedores e/ou clientes para a cadeia de valor da empresa.

Os conceitos, principalmente os preconizados por PORTER, documentos e métodos descritos na presente pesquisa, constituem-se no alicerce para o desenvolvimento da proposta de implantação do *Balanced Scorecard – BSC* no Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO. Nos próximos capítulos se evidencia a importância dos fundamentos, até aqui descritos, para formulação de uma proposta de aprimoramento da gestão orçamentária do Inmetro.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo classifica-se a metodologia utilizada na pesquisa e suas limitações, apresenta-se as fases do seu desenvolvimento e a identificação da situação problema.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO 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.

#### 3.2 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa pretende demonstrar as principais fases que se fazem necessárias à implantação da metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, de uma função meio, em uma instituição pública. Assim sendo, e considerando-se a abrangência do tema, as especificidades

inerentes a cada órgão público no que se refere ao processo de planejamento e orçamento, é provável que alguns assuntos não tenham sido abordados na profundidade necessária.

O *Balanced Scorecard* – BSC sofreu adaptações, consideradas pelo autor, necessárias às finalidades dos órgãos públicos, principalmente no que concerne aos mapas estratégicos.

A proposta de desenvolvimento da metodologia está restrita ao tempo e as pessoas envolvidas no processo de elaboração do estudo. Portanto, a presente pesquisa pode ser considerada como um referencial teórico, devendo sofrer adaptações e complementações específicas, conforme o estágio de planejamento e de gestão orçamentária em que as instituições se encontrem.

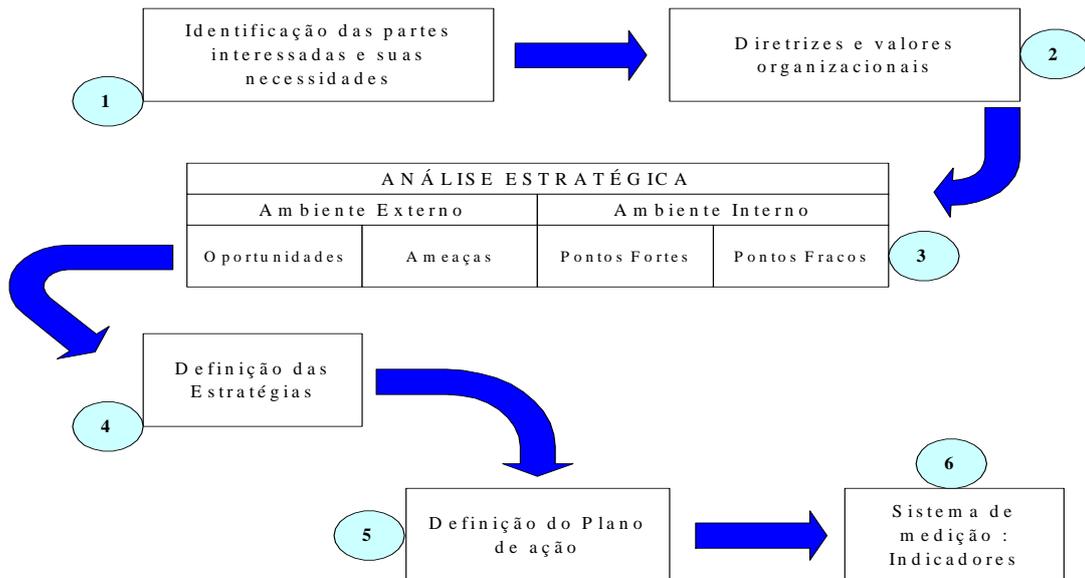
### 3.3 FASES DO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A pesquisa parte da conceituação de princípios fundamentais para a elaboração do planejamento estratégico, sem os quais não haverá integração e alinhamento das funções meio e finalísticas com os objetivos estratégicos institucionais. Conceitua o orçamento público e contextualiza o processo orçamentário do Inmetro, apresenta os princípios do *Balanced Scorecard* – BSC, transporta os objetivos estratégicos institucionais para as perspectivas, elabora um plano de ação alinhado aos objetivos e define indicadores para o acompanhamento de sua execução. A figura 16 apresenta as fases consideradas na metodologia para o desenvolvimento de um sistema de medição, são elas:

- Identificação das partes interessadas e de suas necessidades – Trata-se de um diagnóstico onde se pretende qualificar, dimensionar e compreender a estrutura de relacionamentos e de mercado da organização;
- Diretrizes e valores organizacionais – É neste momento que a organização será capaz de obter um maior envolvimento da sua força de trabalho, compartilhando a sua visão de futuro, a sua missão e os seus principais valores;
- Análise estratégica – Trata-se da identificação por parte da organização, em seu ambiente externo, de suas oportunidades e ameaças e em seu ambiente interno, de suas forças e fraquezas. Constitui-se assim, a análise SWOT, que objetiva a partir desse mapeamento, minimizar as ameaças e os pontos fracos e potencializar as oportunidades e os pontos fortes;

- 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 se medir 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.

O modelo proposto por Quintella (2004) apresenta, inicialmente, uma série de questionamentos visando localizar, dimensionar e contextualizar a organização. Posteriormente, define claramente a situação atual da organização e pretensões futuras no ramo de atividades em que atua. A partir da obtenção desse diagnóstico, da construção da visão de futuro e da missão organizacional, bem como do pleno conhecimento de suas forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, o autor propõe a construção de mapas estratégicos, objetivando ilustrar as relações de causa e efeito e demonstrar a integração das ações, a partir das perspectivas do *BSC*, para consolidar a obtenção da missão. Finalmente, propõe a elaboração dos planos de ação, indicadores e metas, objetivando construir a nova e moderna organização. A figura 16, apresentada a seguir, demonstra, de forma seqüenciada, as fases necessárias para a aplicação do modelo.



**Figura 16** - Fases do desenvolvimento de um sistema de medição  
 Fonte: Quintella (2004, p.55)

No próximo capítulo, apresenta-se a metodologia aqui descrita, como forma de ilustrar, na prática, o processo de implantação de um sistema de medição de desempenho proposto por Quintella (2004) e adotado para o Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO.

## 4 RESULTADOS

Neste capítulo será apresentada a metodologia selecionada pelo autor, proposta por Quintella (2004), exemplificando sua aplicação no Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO, como proposta de implantação do *Balanced Scorecard* - BSC em uma unidade meio, adotando-a como modelo para o gerenciamento de seus processos operacionais críticos e na definição e elaboração de indicadores de desempenho.

### 4.1 IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS E DE SUAS NECESSIDADES

A metodologia propõe, neste item, a apresentação do perfil da organização, neste caso o SEPLO, abordando os seguintes tópicos: Descrição da Organização, Concorrência e Ambiente Competitivo, Aspectos Relevantes e Organograma.

#### 4.1.1 Descrição da organização

a) Denominação da Organização:

Serviço de Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO

b) Atividade que desempenha:

Coordenar o processo de planejamento orçamentário do Inmetro, acompanhar sua execução, solicitar créditos e acréscimos, interagir com órgãos superiores, tais como: MDIC, SOF, STN, manter os gerentes e o colegiado permanentemente informados quanto às regras, normas e legislações orçamentárias em vigor, bem como disponibilizar informações e relatórios visando contribuir para um melhor gerenciamento e aplicação dos recursos.

c) Informações sobre a estrutura e força de trabalho:

O SEPLO está localizado na Av. N.S<sup>a</sup> das Graças, nº 50, Xerém, município de Duque de Caxias - RJ, campus do Inmetro, Prédio 6 - Centro Operacional, ocupando uma área de 93 m<sup>2</sup>. Atualmente, a equipe técnica é composta por 1 economista, 3 engenheiros, 2 administradores, 2 analistas de sistemas, 5 técnicos, 1 estagiário e uma 1 secretária. Dos 15

técnicos existentes, 9 são do quadro efetivo, 4 são contratados e 2 são prestadores de serviços. O custo anual da unidade é da ordem de R\$ 1.300.000,00 (Um milhão e trezentos mil reais), sendo composto das seguintes contas: pessoal efetivo - 45%; encargos sociais - 8%; benefícios e outras despesas com pessoal - 5%; apoio adm. técnico e operacional - 5%; despesas com deslocamento - 4,5%; ocupação de imóvel - 2,75%; Informática - 22%; comunicações - 4%; transporte - 3,5%; outras despesas - 0,25%.

Os recursos orçamentários aprovados para o Inmetro, neste exercício, somam R\$ 303,0 milhões e estão assim constituídos: recursos próprios - 75%; recursos do tesouro - 25%; despesas com pessoal (ativos, aposentados e pensionistas) - 20%; outras despesas correntes - 74,4% e investimentos - 5,6%.

d) Principais Produtos:

O SEPLO atua na elaboração dos seguintes documentos: pré-proposta e proposta orçamentária institucionais; créditos e alterações orçamentárias; relatórios orçamentários, da receita e da despesa;

e) Principais Processos:

- Gerenciamento dos sistemas SIPLAN e Portal de Relacionamento com a RBMLQ – módulo “Orçamento” - uma vez que os mesmos foram concebidos para se constituírem nas ferramentas internas que permitem a obtenção de todos os dados, necessários a viabilização de uma gestão orçamentária ágil, transparente, descentralizada e focada em resultados;
- Participação em comitês internos, objetivando promover a disseminação da metodologia orçamentária adotada, contribuindo, assim, para a melhor alocação dos recursos e maior alinhamento dos mesmos às prioridades institucionais e às ações planejadas para o período;
- Coordenação, no âmbito interno, do processo de elaboração da Pré-proposta Orçamentária institucional e da elaboração, no âmbito externo, perante o MDIC, da Proposta Orçamentária Anual do Inmetro;
- Gerenciamento da previsão, alocação e execução dos recursos destinados à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ;
- Gerenciamento da previsão, alocação e execução dos recursos destinados às Diretorias do Inmetro;
- Disponibilização de informações orçamentárias, da receita e da despesa, em todos os níveis, para os clientes internos e externos do Inmetro;
-

f) Principal Processo de Apoio:

- A partir de 1998 o Inmetro desenvolveu o Sistema de Planejamento e de Execução Orçamentária - SIPLAN, objetivando implantar de uma gestão orçamentária descentralizada, transparente, de fácil interatividade e que proporcionasse maior alinhamento da função orçamentária ao processo de planejamento estratégico. No decorrer do processo de implantação, identificou-se a possibilidade de introduzir, no momento de elaboração da proposta orçamentária, informações que proporcionasse aos responsáveis por outras funções corporativas, tais como : compras, captação e capacitação de recursos humanos, informática, viagens, eventos e engenharia, também reconhecidos como Gestores dos Planos Anuais, assumir um posicionamento pró-ativo perante todos os gerentes de projetos e de processos. Essa identificação, decorreu da constatação da mobilização institucional necessária para a elaboração da proposta orçamentária, momento esse que também seria aproveitado, no mesmo sistema, para elaboração dos referidos planos, oferecendo assim aos gestores mais uma forma de comunicação/integração com os usuários de seus serviços, estimulando boas práticas de gestão, além de contribuir efetivamente para a elaboração de uma proposta orçamentária bem mais realística e ajustada às expectativas de todos os envolvidos, direta e indiretamente, no processo de sua execução.

g) Principais Clientes:

- Colegiado do Inmetro que é composto pelo Presidente e Diretores;
- Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – SPOA/MDIC unidade setorial orçamentária do MDIC a qual o Inmetro está subordinado;
- Secretaria de Orçamento Federal – SOF, subordinada ao Ministério do Planejamento e Secretaria do Tesouro Nacional – STN, subordinada ao Ministério da Fazenda;
- Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – RBMLQ, parceiros estaduais, que se constituem no braço executivo do Inmetro, em todo território nacional, prestando serviços em seu nome, sendo a principal fonte geradora dos recursos próprios que compõem o orçamento do Instituto.
- Diretores e gerentes de projetos e atividades;
- Gestores dos Planos Anuais.

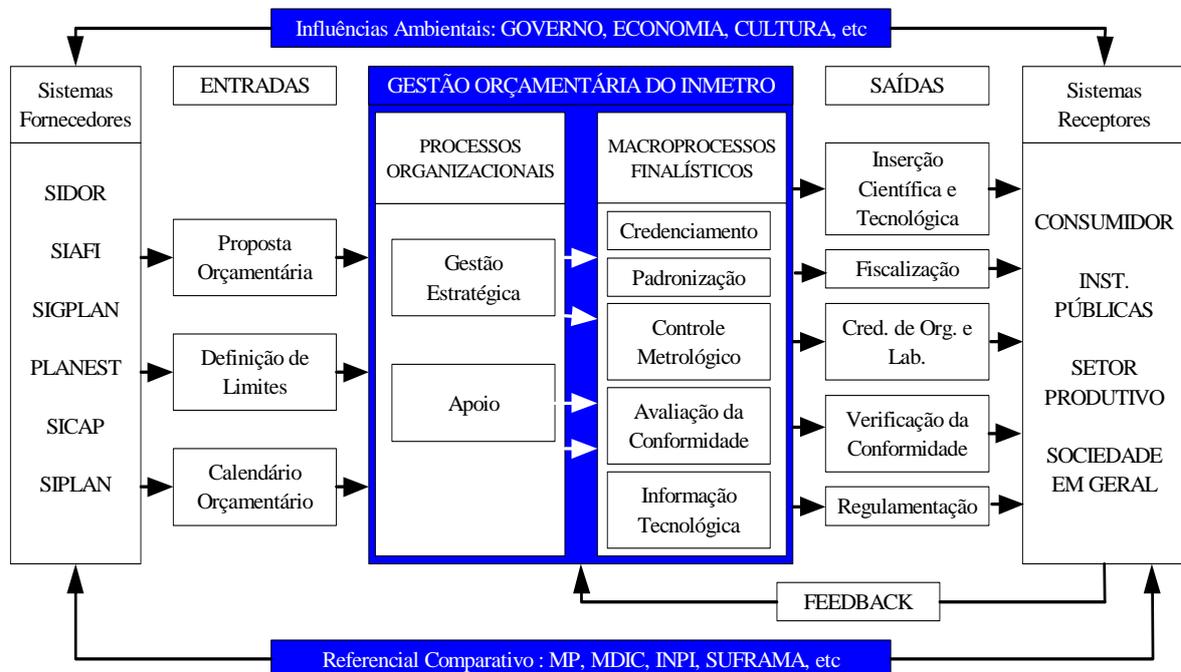
#### h) Principais Necessidades dos Clientes:

Por se tratar de um prestador de serviços, cujo produto é disponibilizar dados e informações, identifica-se que as principais necessidades dos clientes são: obter informações precisas e de fontes confiáveis, no tempo certo; obter assessoramento técnico, proporcionando total entendimento para obtenção plena de seus objetivos; ter acesso aos dados de seu interesse, sempre que possível em sistemas corporativos, a qualquer momento, totalmente atualizados;

#### i) Principais Fornecedores:

Considerando-se que a função do SEPLO é promover a gestão orçamentária do Inmetro, em alguns momentos seus usuários serão fornecedores de dados, em outros serão clientes. Assim, entende-se ser apropriado, nesse momento, relacionar os sistemas existentes, a partir dos quais são fornecidos os dados, matéria-prima básica que propicia ao SEPLO prestar seus serviços. São eles: Planest, Sicap, Siafi, Portal de Relacionamento com a RBMLQ, Siplan, Confin e Sistema de Diárias e Passagens.

O diagrama a seguir demonstra a integração entre os sistemas fornecedores, a gestão orçamentária e os sistemas receptores.



**Figura 17 - Diagrama de Sistema**  
Fonte: Adaptado de Neves (2004)

#### 4.1.2 Concorrência e ambiente competitivo

##### a) Ambiente Competitivo:

A capacidade de resposta, a confiabilidade, a pertinência e a relevância das informações, justificam a existência e a manutenção de unidades cujas funções apoiam a realização da missão, sem o que se tornam desnecessárias, somente agregando custos aos produtos e/ou serviços da Instituição. O Seplo, devido à exclusividade e à compulsoriedade de suas atribuições, necessita desempenhá-las de forma eficaz, efetiva e eficiente, sob pena de prejudicar o desempenho institucional ou, até mesmo, comprometer a Instituição no âmbito judicial, caso não seja observada a legislação que regulamenta a questão orçamentária. Assim, e visando aprimorar o desempenho organizacional, apresenta-se a seguir uma matriz que objetiva a integração das funções orçamentárias com as necessidades dos clientes.

CLIENTES \ FUNÇÕES	GESTORES	ORÇAMENTO	RECEITA	DESPESA	QUALIDADE
		E	F	G	H
MDIC	A	SIDOR, SIAFI, SIGPLAN	SIDOR, SIAFI	SIAFI	SGQI
RBMLQ	B	PORTAL, SIPLAN	PORTAL, CONFIN, SIPLAN	PORTAL, SIAFI, SIPLAN	SGQI
CPLAN, AUDIN, OUVID, PROGE, PRESI, GABIN, DIRAF	C	SIPLAN	SIPLAN, SIAFI, CONFIN	SIPLAN, SIAFI	SGQI
DIMCI, DIMEL, CGCRE, DQUAL, CAINTE	D	SIPLAN	SIPLAN, SIAFI, CONFIN	SIPLAN, SIAFI	SGQI
EQUIPE : A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P.					

**Figura 18** - Matriz de Integração Orçamentária - Função/Cliente

##### b) Desafios Estratégicos:

- O SEPLO busca integrar-se cada vez mais aos processos corporativos institucionais, especialmente aos processos de planejamento e de aquisições. Para tanto, pretende-se implantar, na Unidade, uma metodologia baseada no *Balanced Scorecard* – BSC, visando nortear todas as suas ações e avaliar, de forma objetiva, seu desempenho, contribuindo para um maior alinhamento dos processos organizacionais aos objetivos estratégicos da Instituição;
- Tornar a gestão orçamentária do Inmetro referência no serviço público, principalmente nos aspectos relacionados à qualidade e à disponibilidade da

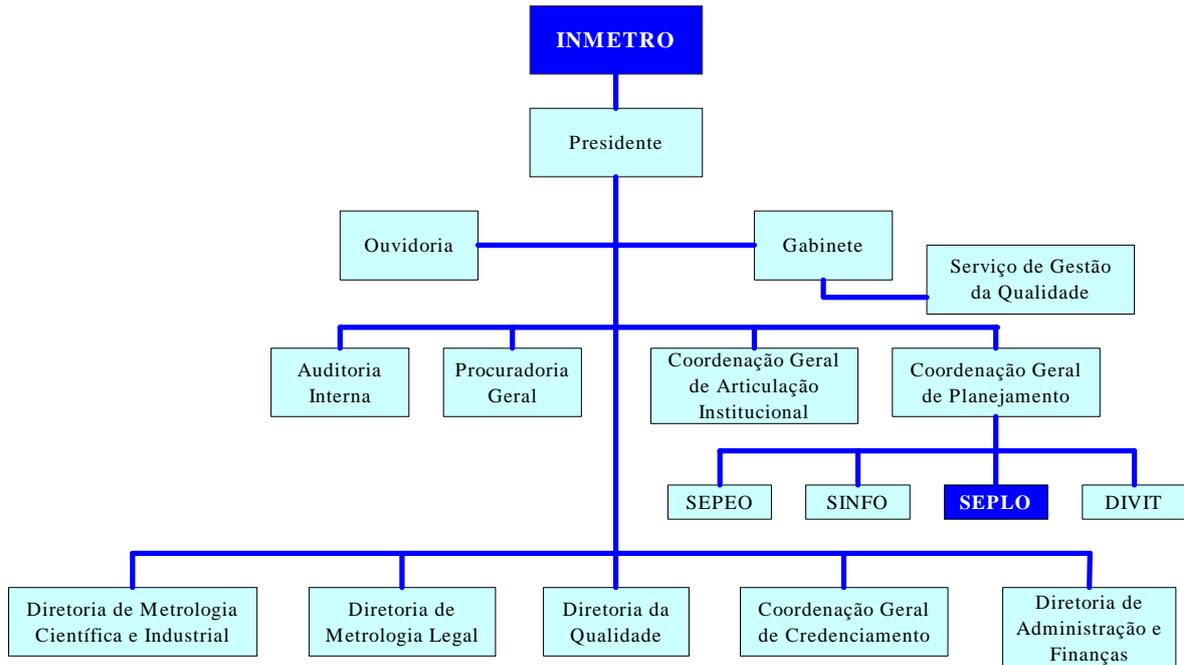
informação, à transparência, à descentralização, à responsabilidade, ao foco em custos e em resultados.

#### **4.1.3 Aspectos relevantes**

- São observados todos os requisitos legais que regulamentam a elaboração e a execução orçamentária no governo federal (Lei 4.320, Lei das Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Decretos e Portarias);
- São elaboradas normas e procedimentos técnicos que visam assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços prestados. Tais documentos compõem o Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro – SGQI;
- A participação em concursos e/ou programas voltados para a inovação na gestão pública, tais como : PQGF e os que são promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, tem sido uma constante no processo de aprendizagem organizacional do Inmetro e faz parte do seu processo de busca pela melhoria contínua.

#### **4.1.4 Organograma**

A seguir apresenta-se o organograma do Inmetro:



**Figura 19** – Organograma do Inmetro  
 Fonte: Instituto... (2004, p.6)

O Serviço de Planejamento Orçamentário – SEPLO está subordinado à Coordenação Geral de Planejamento, que é um órgão de assessoramento da Presidência do Inmetro para os assuntos de planejamento, orçamento e gestão.

#### 4.2 DIRETRIZES E VALORES ORGANIZACIONAIS

Trabalhar as diretrizes e os valores propicia a construção da visão estratégica da organização. Esta visão dá forma e direção ao seu futuro, uma vez que mostra onde ela está e aponta aonde ela deseja chegar. Esse conhecimento é fundamental para que a organização possa se estruturar para alcançar resultados cada vez melhores, de modo consistente e sustentável. Construir a visão estratégica organizacional passa por um esforço de reflexão e de análise da equipe para: identificar o conjunto de valores que permeiam todas as atividades e relações que ocorrem (crenças e valores); identificar sua missão; definir sua visão de futuro, suas aspirações e estabelecer os fatores críticos de sucesso, ou seja, aqueles objetivos gerenciais que são indispensáveis para o cumprimento da missão e para a caminhada em direção à obtenção da visão de futuro.

Os valores apresentados pelo SEPLO, no presente estudo, foram obtidos por meio de reuniões, a partir das quais, foi possível contextualizar a situação-problema, apresentar a metodologia proposta e obter o comprometimento e a participação de todos com o processo de mudança. As questões que se apresentam a seguir, refletem o nível de amadurecimento e visão da equipe no que se refere ao SEPLO atual, como se pretende prepará-lo para atender as necessidades presentes e futuras do Inmetro e como transformá-lo em uma referência na gestão orçamentária da administração pública.

#### 4.2.1 Valores

Os valores são elementos motivadores que direcionam as ações das pessoas na organização, contribuindo para a unidade e a coerência do trabalho. Para que os valores sejam fonte de orientação e inspiração no local de trabalho, eles devem ser aceitos e internalizados por todos. Para definir os valores do SEPLO, a metodologia apresenta as perguntas abaixo descritas:

Valores do SEPLO
<p>O que devemos defender?</p> <p>O compromisso de aprender com os erros. Entender o trabalho como fonte de prazer e os desafios como oportunidade de aprimoramento pessoal. Capacitando-se continuamente para desenvolver e aprimorar os processos de trabalhos;</p> <p>Um ambiente de trabalho fraterno, de constante aprendizado, de cooperação e ajuda mútua, onde os interesses dos indivíduos devem alinhar-se aos da equipe e da organização;</p> <p>A participação e o repasse de informações;</p> <p>Uma metodologia de trabalho que propicie a todos os integrantes da equipe a oportunidade de contribuir efetivamente para a melhoria contínua das atividades da organização, para maior racionalidade e funcionalidade dos processos de trabalho (conceito do PDCA aplicado no dia-a-dia);</p> <p>O processo de mudança, como uma necessidade, para atender plenamente os anseios de nossos clientes.</p>
<p>Que comportamentos representam estes valores?</p>

<p>Participativo e dinâmico, de respeito pelo indivíduo, que propicie a igualdade, transparência e a criatividade.</p>
<p>Como tratamos as pessoas que compõem a nossa equipe?</p> <p>Respeitando a dignidade e os direitos de cada pessoa, incentivando o trabalho em equipe e valorizando soluções inovadoras que contribuam nos resultados e/ou na resolução de problemas; proporcionando oportunidades iguais para todos; propiciando uma comunicação aberta e honesta e apoiando a criatividade e a inovação individuais.</p>
<p>Como tratamos nossos clientes?</p> <p>De forma personalizada, buscando atender suas necessidades presentes e futuras, prestando-lhes um serviço melhor do que o de qualquer outra organização pública do país.</p>
<p>O que queremos dizer com comportamento ético?</p> <p>Responsabilidade, comprometimento, respeito às regras e alinhamento dos interesses pessoais com os da organização.</p>
<p>Quais os valores centrais que são mais importantes para nós do que os resultados da instituição?</p> <p>Clima organizacional baseado no respeito mútuo, na confiança, focado no aprendizado e na melhoria contínua.</p>
<p>Como queremos nos tratar no trabalho?</p> <p>Com liberdade, informalidade, respeito, amizade e confiança.</p>
<p>Como queremos ser vistos pela comunidade?</p> <p>Como uma organização empreendedora, competente, cumpridora de seus deveres e que proporciona um excelente ambiente de trabalho aos seus colaboradores.</p>
<p>Que atitudes e comportamentos nas pessoas da nossa equipe queremos renovar?</p> <p>A importância de compartilhar experiências e conhecimentos, como forma de potencializar e renovar nossos relacionamentos, fortalecendo a cada dia sua forma de atuação, garantindo efetivamente a construção da visão de futuro da organização.</p>

**Quadro 1**– Valores do SEPLO

Proposta de Valores do SEPLO : Ambiente de trabalho estimulante, de constante melhoria dos serviços, atendimento personalizado aos clientes, comunicação aberta e honesta, comprometimento, rapidez, alto nível de participação, motivação e capacitação da equipe.

#### 4.2.2 Missão

A definição de missão, primeiramente serve para dar foco ao negócio da organização. Serve também como critério geral para orientar a tomada de decisões e para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas. Visando ajudar na elaboração da missão, a metodologia propõe responder os seguintes itens:

Missão do SEPLO
Atividade : Prestação de serviços
Produto : Informações e dados sobre Orçamento, Receita e Despesa
Mercado : Instituições públicas e Inmetro
Identidade : Atendimento personalizado
Ênfase : Confiabilidade, rapidez e melhoria contínua dos serviços.
Outros : Elevado nível de participação, comunicação, motivação e capacitação da equipe.

**Quadro 2** – Missão do Seplo

Proposta de Missão para o SEPLO : “ Prestar informações e disponibilizar dados sobre orçamento, receita e despesa para o Inmetro e demais instituições públicas, oferecendo um atendimento personalizado, primando pela confiabilidade, rapidez e melhoria contínua dos serviços, proporcionando elevado nível de participação, comunicação, motivação e capacitação da equipe.”

#### 4.2.3 Visão de futuro

A visão de futuro identifica as aspirações da organização em um horizonte de tempo. Uma visão compartilhada une as pessoas e impulsiona-as a buscar seus objetivos, apesar de todas as dificuldades. Para elaborar a visão de futuro do SEPLO, a metodologia propõe responder as seguintes questões:

Visão de Futuro do SEPLO
<p>O que a organização será?</p> <p>Pretende-se que o SEPLO/INMETRO seja reconhecido como referência em gestão orçamentária diante do serviço público federal.</p>
<p>O que a organização fará?</p> <p>Assumirá desafios no sentido de desenvolver e sustentar relacionamentos com seus fornecedores, objetivando melhorar todos os processos e sistemas corporativos do Inmetro que, direta ou indiretamente, estejam relacionados à alocação/execução de recursos orçamentários, gerenciando riscos, produzindo informações e disponibilizando dados aos clientes;</p> <p>Apresentará sua metodologia e sistemas para instituições interessadas, objetivando trocar experiências e contribuir para a melhoria contínua da sua gestão orçamentária e das demais instituições públicas preocupadas com a questão.</p>
<p>Como a organização estará?</p> <p>Preparada para atender às necessidades presentes e futuras de seus clientes, atuando de forma planejada e pró-ativa, com técnicos altamente capacitados, com pleno conhecimento das necessidades e atribuições da organização, reconhecidos pelo Inmetro, motivados e felizes por participarem da “equipe SEPLO”.</p>

**Quadro 3** - Visão de Futuro do SEPLO

Proposta de Visão de Futuro do SEPLO: Até 2010 estará preparado para atender às necessidades presentes e futuras de seus clientes e será reconhecido como referência em gestão orçamentária perante o serviço público federal.

#### 4.3 ANÁLISE ESTRATÉGICA

A análise estratégica se baseia na avaliação do ambiente externo e interno, que por sua vez, conduz à identificação dos fatores críticos para o sucesso (FCS), que são áreas de atividades onde o êxito se torna fundamental para o cumprimento da missão e a busca da visão da organização. Ao identificar os FCS, é possível definir diretrizes e metas gerais, que são indispensáveis para nortear a elaboração da estratégia que posteriormente será

desdobrada no plano de ação. A metodologia adotada para realizar a análise estratégica aponta para as seguintes avaliações:

#### 4.3.1 Análise do ambiente externo

A análise do ambiente externo é uma importante etapa para a elaboração da matriz SWOT e tem como objetivo monitorar esse ambiente, tornando possível à organização perceber mudanças externas transformando-as em oportunidades de melhorias, bem como se preparar para minimizar e/ou neutralizar ameaças. Para proceder a análise do ambiente externo ao SEPLO, a metodologia propõe discorrer sobre os seguintes itens:

Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Presidência do Inmetro defende a implantação de metodologia para gerenciamento de resultados (BSC);</li> <li>- A Coordenação Geral de Planejamento apoia e incentiva iniciativas de modernização e capacitação;</li> <li>- O amadurecimento do processo de planejamento estratégico do Inmetro contribui para o entendimento do processo de mudança e a busca pela melhoria contínua;</li> <li>- A metodologia e as ferramentas utilizadas no processo orçamentário são reconhecidas como um patrimônio do Inmetro;</li> <li>- A existência de sistemas corporativos amplamente utilizados pelo Inmetro no processo de elaboração e execução orçamentária;</li> <li>- O Plano Plurianual do Governo Federal e o Contrato de Gestão do Inmetro;</li> <li>- A participação do Inmetro em programas de avaliação institucional – PQGF.</li> </ul>

**Quadro 4** – Oportunidade: Item para proceder a análise do ambiente externo ao SEPLO

Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descontinuidade administrativa;</li> <li>- Remuneração não privilegia desempenho;</li> <li>- Falta de concurso público compromete reposição/atualização do quadro;</li> <li>- Resistências culturais, no serviço público, quanto a implantação de indicadores e metas, aliados a dificuldades técnicas relacionadas à medição de desempenho nos diversos níveis da organização;</li> </ul>

**Quadro 5** – Ameaças: Item para proceder a análise do ambiente externo ao SEPLO

#### 4.3.2 Análise do ambiente interno

A análise do ambiente interno é a última e não menos importante análise para a elaboração de uma matriz SWOT. Tem por finalidade monitorar os pontos fortes da organização visando reforçá-los permanentemente, bem como identificar e eliminar os seus pontos fracos. Apresenta-se a seguir os itens que compõem a análise do ambiente interno do SEPLO.

Pontos Fortes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipe apoia o processo de mudança e aceita desafios;</li> <li>- Existência de técnicos capacitados para conduzir o processo de transformação;</li> <li>- Compromisso assumido pela equipe para criar um ambiente de confiança, ajuda mútua, comprometimento e de constante aprendizado;</li> <li>- Responsabilidades definidas para coordenação das macro-funções e dos principais clientes;</li> <li>- Calendário orçamentário anual com as principais atividades para o período;</li> </ul>

**Quadro 6** – Pontos fortes: item que compõe a análise do ambiente interno do SEPLO.

Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistência de uma metodologia de trabalho que proporcione, aos técnicos, acesso fácil à base de dados, com segurança, com total transparência e com arquivos permanentemente atualizados;</li> <li>- Indefinição das atribuições dos responsáveis pela coordenação das macro-funções e dos principais clientes;</li> <li>- Falta de atualização regular dos arquivos que constituem a base de dados de trabalho;</li> <li>- Falta de critério e de metodologia para criar e disponibilizar relatórios gerenciais nos sistemas corporativos (SIPLAN e Portal de Relacionamento com a RBMLQ);</li> <li>- Indisponibilidade do sistema de planejamento e execução orçamentária – SIPLAN para todas as unidades do Inmetro;</li> <li>- Existência de poucos relatórios gerenciais, permanentemente atualizados e disponibilizados, nos sistemas corporativos (SIPLAN e Portal de Relacionamento com a RBMLQ);</li> </ul>

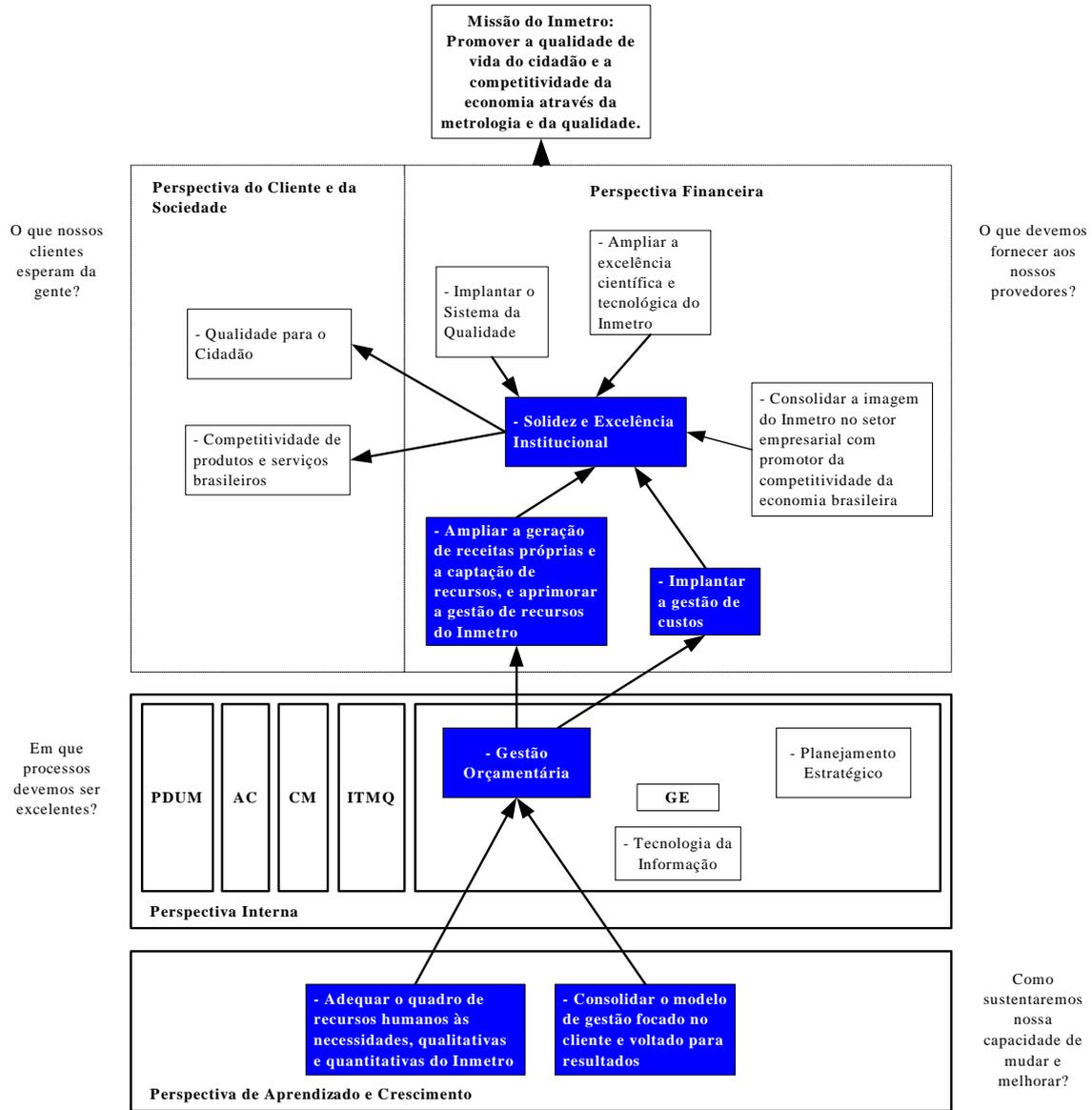
**Quadro 7** – Pontos fracos: item que compõe a análise do ambiente interno do SEPLO.

#### 4.4 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 os mapas estratégicos do Inmetro e do SEPLO.



**Figura 20** – Proposta de Mapa Estratégico para o Inmetro

A figura acima foi concebida a partir da Árvore de Objetivos do Inmetro – Nível Corporativo- Solidez e Excelência Institucionais (figura 24 – Anexo 1), 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 :

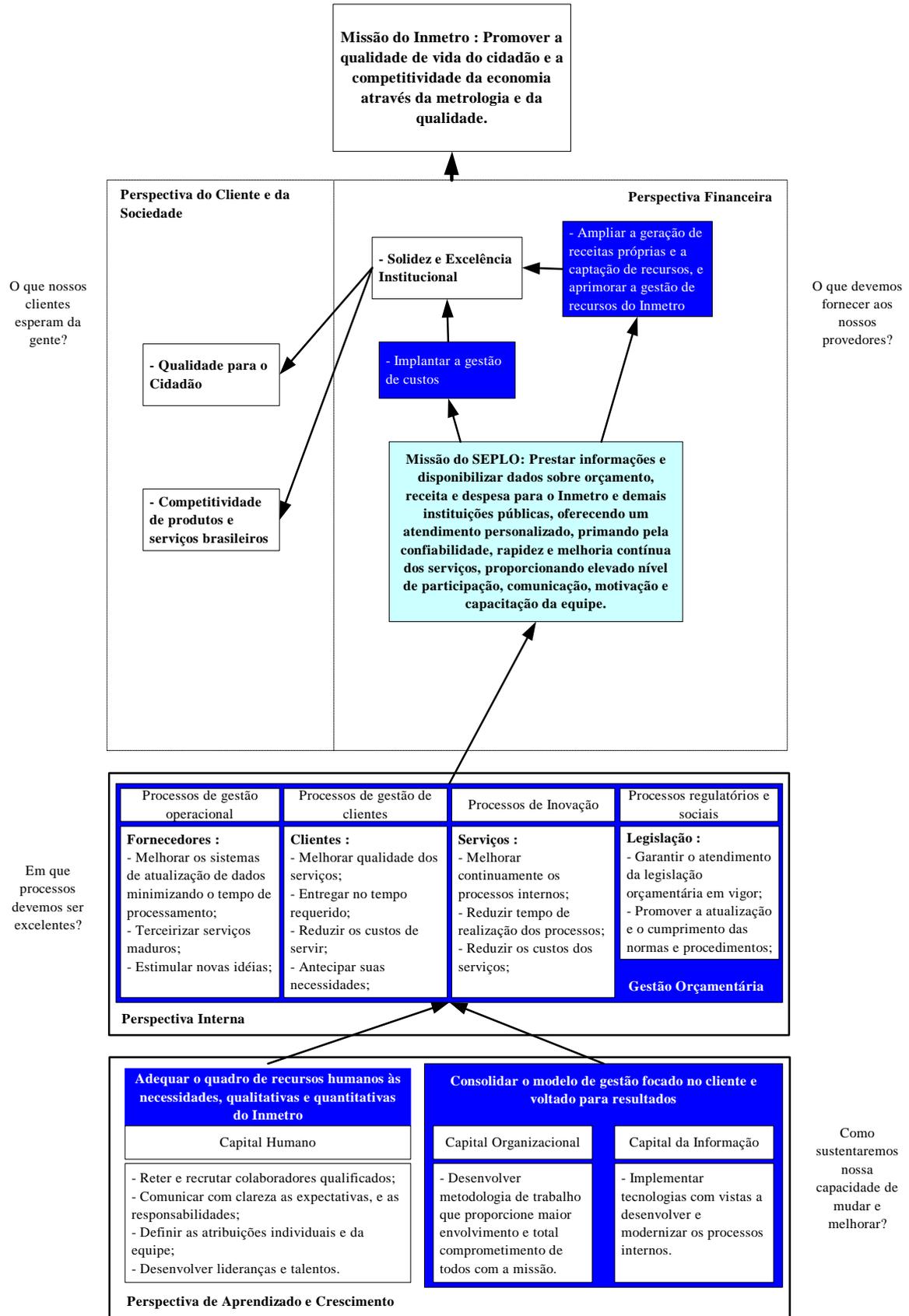
- Ampliar a geração da receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro;
- Implantar a gestão de custos; e,

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 (anexo A), 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 21** – Proposta de Mapa Estratégico para o SEPLO

A figura acima demonstra, a partir da missão do Inmetro e da diretriz estratégica institucional descrita na Árvore de Objetivos – Nível Corporativo – Solidez e Excelência Institucionais (anexo 1), 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.

#### 4.5 PLANO DE AÇÃO

O plano para desenvolvimento das ações orçamentárias, decorre dos objetivos apresentados na figura 21 – 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 orçamento, 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

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

**Figura 22** – Proposta de Plano de Ação para o SEPLO

#### 4.6 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 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
Aprendizado e Crescimento	Promover a atualização e assegurar o cumprimento das normas e procedimentos orçamentários	- Número de não conformidades detectadas nas auditorias da qualidade
	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 23 – 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 E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho pode ser considerado como uma pequena e possível contribuição na forma de gerenciar os escassos recursos públicos, entendendo que a metodologia proposta, possibilita melhor direcionamento e maior racionalidade na utilização dos recursos, proporcionando, assim, à sociedade brasileira, cada vez mais, produtos e serviços com melhor qualidade, menor custo e no tempo certo. A seguir, apresentam-se as conclusões e sugestões para trabalhos futuros identificadas.

### 5.1 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 parâmetro para o desenvolvimento do trabalho em questão. Assim sendo, e considerando os objetivos e as questões relacionadas na formulação da situação-problema, bem como o processo vivenciado durante a elaboração da pesquisa, pode-se inferir 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, 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.

- Respondendo à questão sobre como estruturar, desenvolver e sustentar o processo de melhoria contínua das funções sob a responsabilidade do Serviço de

Planejamento Orçamentário do Inmetro – SEPLO, pode-se afirmar que, 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.

- Quanto à questão de como integrar as funções do SEPLO às demais funções corporativas do Inmetro, fica evidente que a implantação do *Balanced Scorecard* – *BSC* contribuiu 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.
- A riqueza do processo de discussão para formulação de conceitos e definições apresentados na metodologia, em todas as suas etapas, proporcionou maior entendimento da equipe quanto aos objetivos da função, seus principais processos internos, oportunidades, ameaças, forças e pontos de melhoria, possibilitando maior envolvimento dos técnicos na avaliação da viabilidade da nova proposta de gerenciamento para a função orçamentária, podendo ser considerado como o primeiro e significativo resultado do processo de planejamento para o desenvolvimento gerencial da organização.
- Na questão de como obter maior envolvimento dos técnicos do SEPLO com o processo de mudança, torna-se imprescindível criar um ambiente de permanente aprendizado e confiança, com total participação da força de trabalho, em todas as fases do modelo. Vale lembrar, neste momento, que nenhum modelo ou metodologia, por melhor e mais adequado que possa parecer, será viável sem o comprometimento do corpo técnico da organização. Assim sendo, manter a equipe permanentemente informada sobre as prioridades estabelecidas, definir responsabilidades e metas, estimular iniciativas e realizar análise crítica de

trabalhos desenvolvidos, são algumas ações que proporcionam maior envolvimento dos indivíduos no processo de desenvolvimento organizacional e na obtenção de resultados concretos e sustentáveis.

## 5.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando a abrangência do tema e as delimitações da pesquisa, ressalta-se a importância de um trabalho futuro aprofundando-se nos seguintes pontos:

- Analisar aspectos relacionados à elaboração de um diagnóstico sobre a situação da instituição antes da implantação do processo.
- Explorar uma metodologia para classificação de indicadores relacionados à qualidade dos serviços.
- No processo de implantação, explorar aspectos comportamentais.

## REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

ALDAY, Hernan E. C. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Rev. FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

CAMPOS, Vicente F. **TQC - Controle da Qualidade Total**. Rio de Janeiro: Bloch, 1992. 229 p.

DORNELAS, José. **Como fazer o planejamento estratégico do negócio do seu plano de negócios.** : <http://www.planodenegocios.com.br> Acesso em: 27/04/05.

FEIJÓ, Paulo H. **Administração financeira e orçamentária & noções de finanças públicas**. Apostila utilizada pela STN para ministrar cursos. Atualizada em agosto 2003. 125 p.

FIGUEIREDO, Moacyr A. D. **Sistema de medição de desempenho organizacional : um modelo para auxiliar a sua auto-avaliação**. Rio de Janeiro, 2003. 275 p.

HELLER, Robert. **Entenda e ponha em prática as idéias de Peter Drucker**. São Paulo: Publifolha, 2000. 111 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.

MACHADO Jr, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1995. 378 p.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo : diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. São Paulo: [s.l.], 2002.

MARINHO, Sidnei V. **Utilização do conceito de gestão estratégica de custos dentro do *balanced scorecard***. Florianópolis: [s.l.], 1999, 133p.

MELO, Carlos José A. **Gestão orçamentária participativa**: modelo implementado pelo Inmetro de acordo com as premissas de descentralização da gestão pública. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004. 104 p.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estrutura em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2003. 334 p.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman. 2000. 299 p.

MOORE, Mark H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

NEVES, João A. **Diagrama de sistema**. Rio de Janeiro: UFF, 2004. Aula na disciplina Estratégias de Melhoria da Gestão do Mestrado em Sistemas de Gestão..

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2004. 335 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.

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.

\_\_\_\_\_. **Competição – On Competition**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 515 p.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. Competindo pelo futuro. Harvard Business Review, São Paulo, jul./ago. 1994.

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.

RAMIRES, **Construindo uma vantagem competitiva na elaboração dos custos dos produtos.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 11. Disponível em: [http://www.fecap.br/portal/arquivos/graduação\\_ver\\_estudante\\_on\\_line/ramires.pdf](http://www.fecap.br/portal/arquivos/graduação_ver_estudante_on_line/ramires.pdf). Acesso em:09/12/2002.

SHANK, John K.; GOVINDARAJAN, Vijay. **A Revolução dos custos:** como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

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.

# Inmetro – Árvore de Objetivos – Nível Corporativo – Solidez e Excelência Institucionais

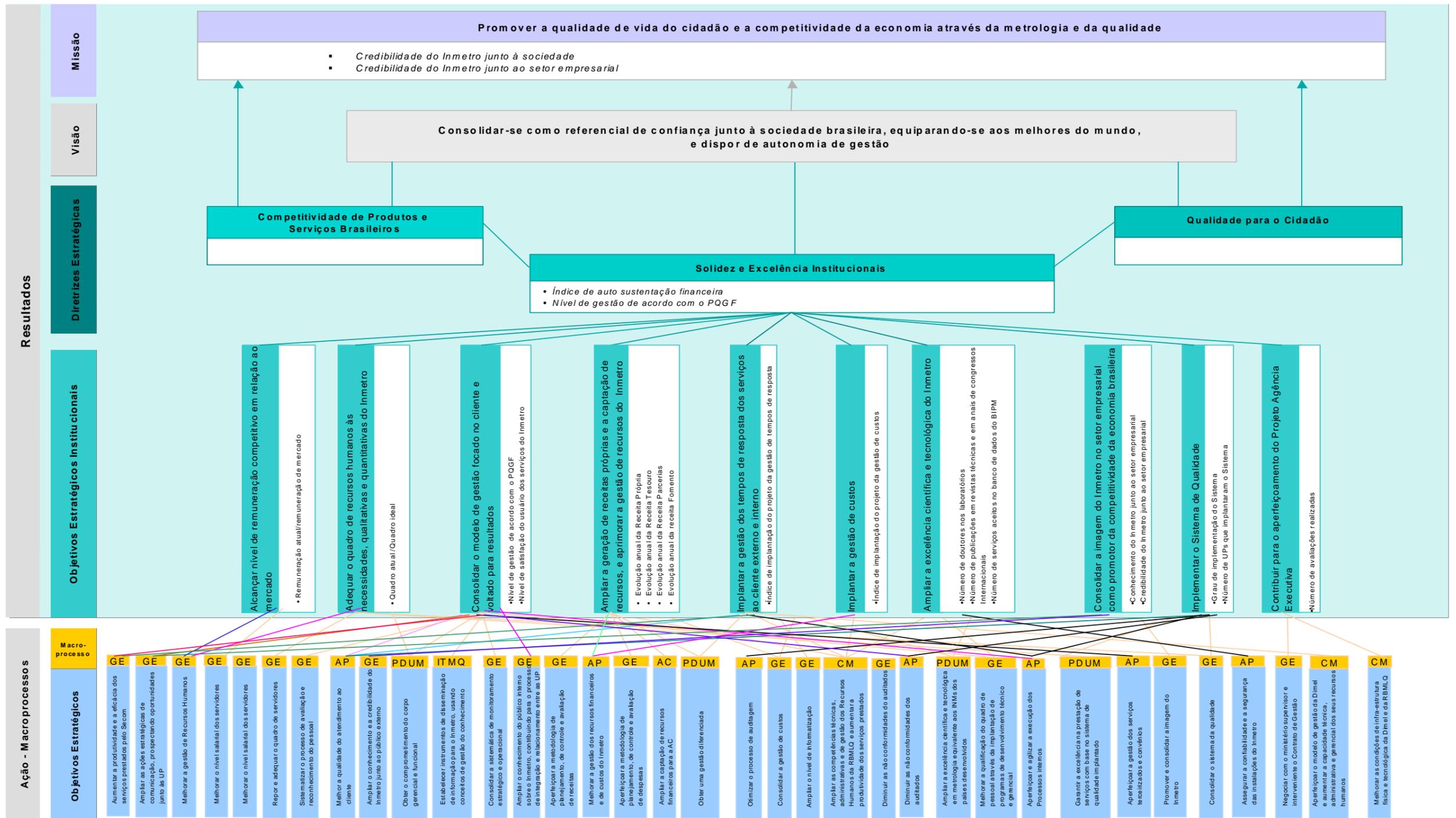


Figura 24 - Árvore de Objetivos - Nível Corporativo - Solidez e Excelência Institucionais  
 Fonte: (Inmetro CD-ROM, 2004)

# Avaliação da Conformidade de Produtos, Processos e Serviços – 03 de novembro de 2004

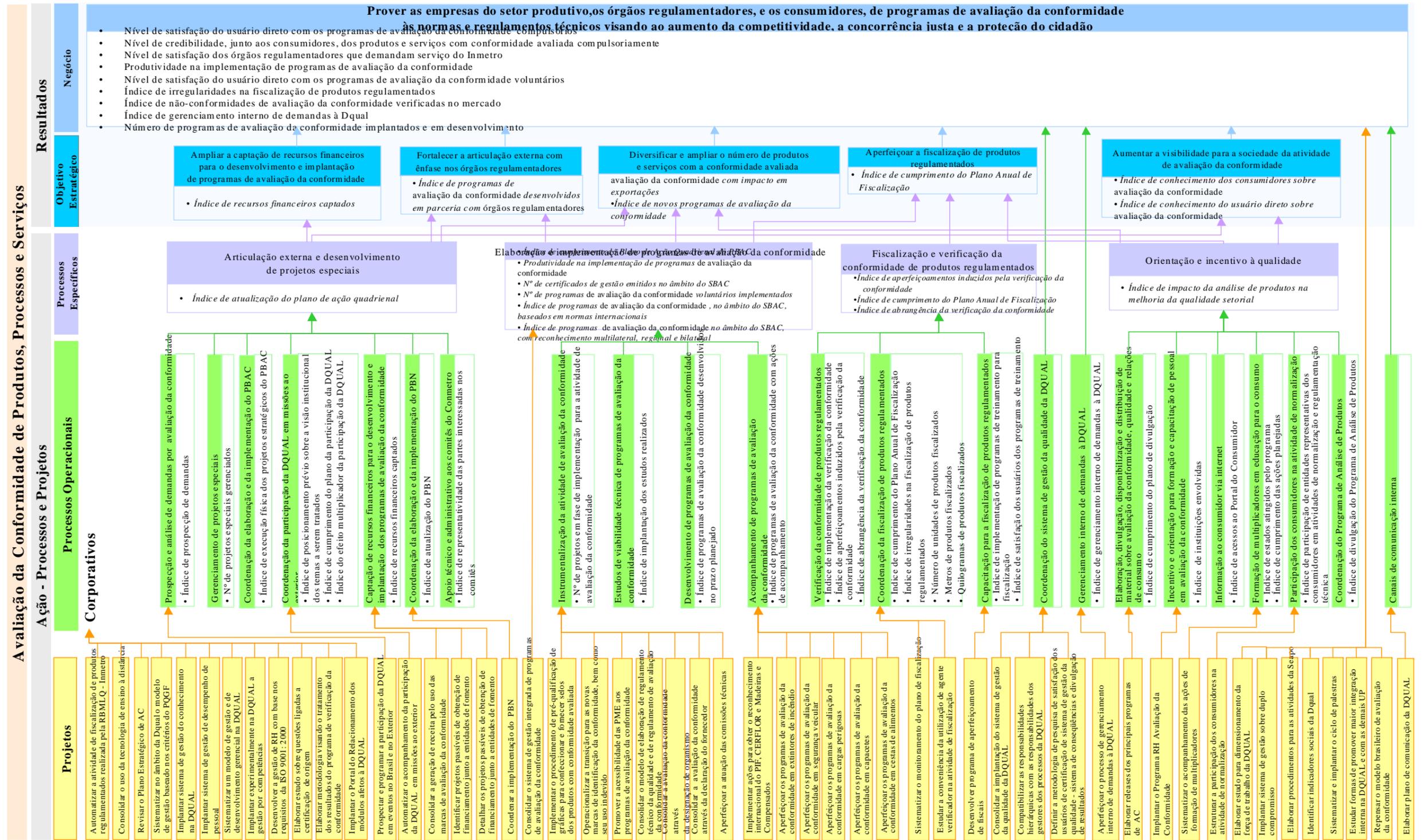


Figura 1 - Macroprocesso Avaliação da Conformidade de Produtos, Processos e Serviços

# Controle Metrológico – 30 de Setembro de 2004

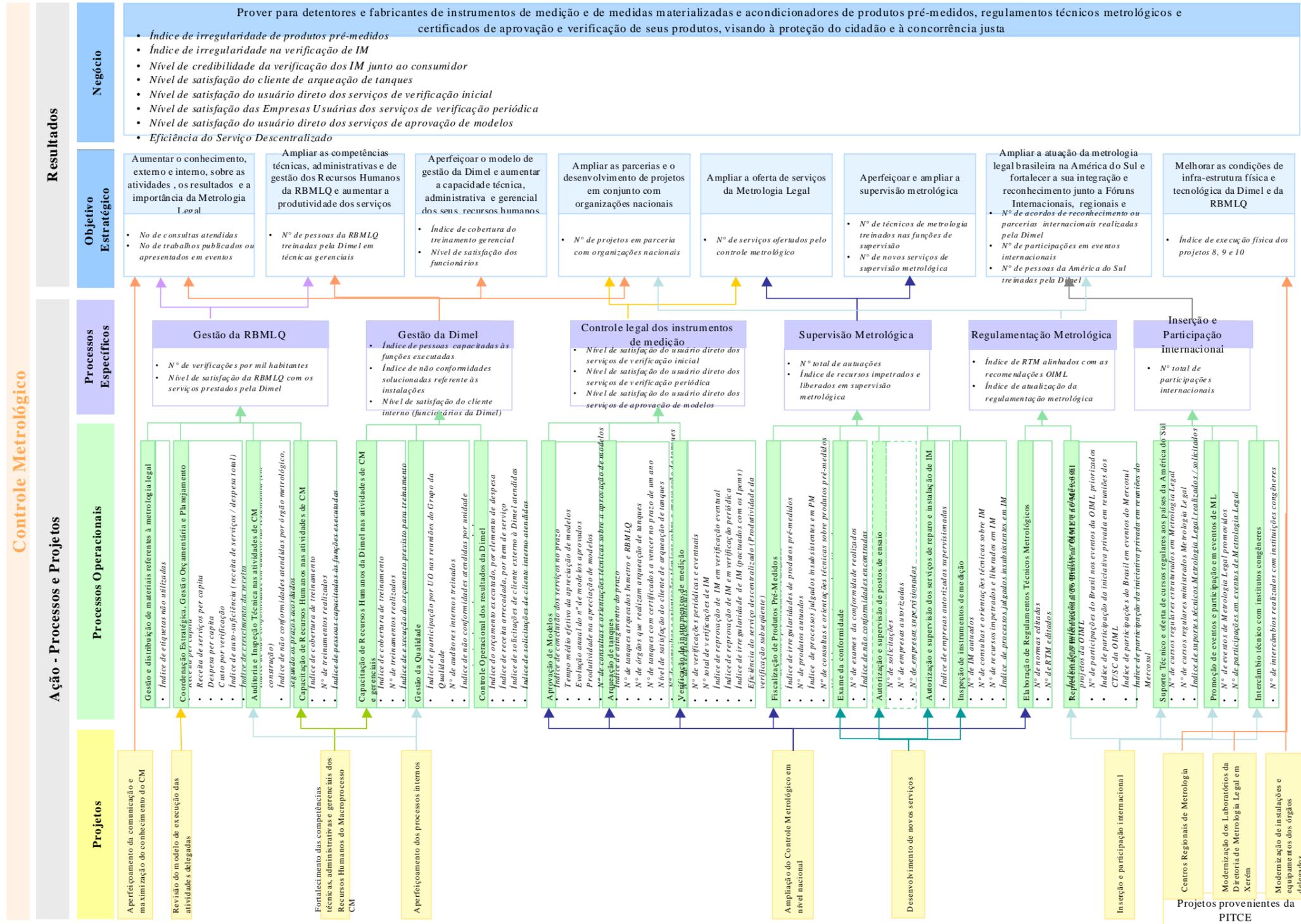


Figura 2 - – Macroprocesso Controle Metrológico

# Informação Tecnológica para Metrologia e Qualidade – 24 de Abril de 2003

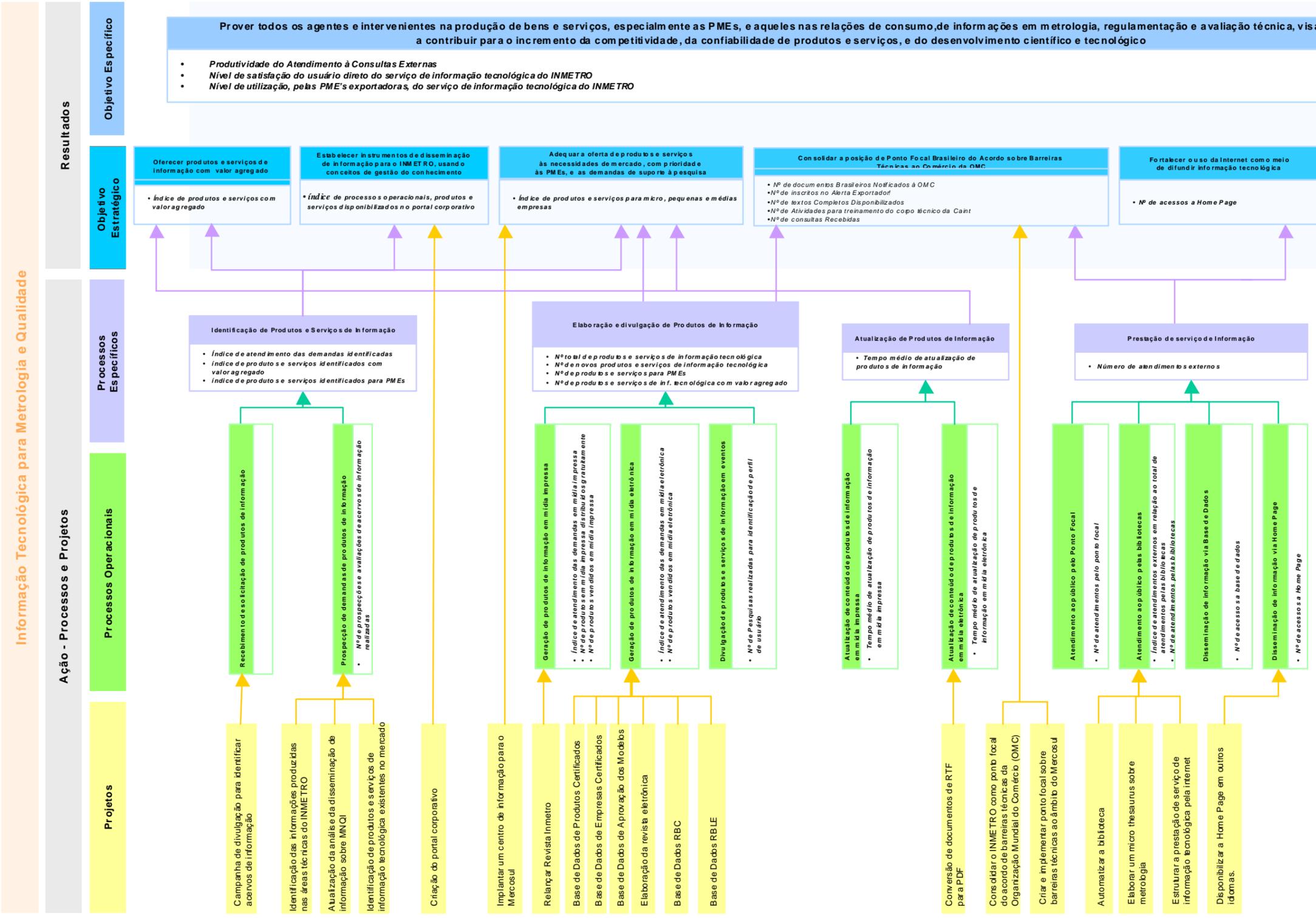


Figura 3 – Macroprocesso Informação Tecnológica para Metrologia e Qualidade

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)