

Sistema de Custos e Informações Gerenciais: auxílio à tomada de decisão e aderência a outros sistemas de gestão no Banco Central

Adriana Moreira Bastos Faria (BCB) - adrianambf@gmail.com

Resumo:

A par dos novos desafios que têm sido apresentados aos gestores públicos nos últimos anos, uma variada gama de instrumentos e modelos de gestão vem sendo incorporadas pelas instituições públicas, a fim de dotar seus administradores de maior capacidade gerencial. Um desses instrumentos é um Sistema de Custos que possibilite não só quantificar os custos dos processos, como também estabelecer padrões de desempenho adequados e compatíveis com as expectativas da sociedade. Buscando integrá-lo com outros instrumentos e modelos de gestão, como Planos de Ação, Gestão de Riscos, Gestão por Competências, Manuais e Rotinas, o Banco Central do Brasil vem se esforçando para que essas iniciativas se convirjam e, assim, criem bases sólidas para as diversas tomadas de decisão que envolve sua gestão. Uma vez implantado e consolidado um Sistema de Custos, é preciso perseguir a utilização gerencial, sob pena de reduzir a ferramenta a uma simples rotina burocrática a ser cumprida.

Palavras-chave: *Administração pública, Gestão de custos, Activity-based costing*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Sistema de Custos e Informações Gerenciais: auxílio à tomada de decisão e aderência a outros sistemas de gestão no Banco Central

Resumo

A par dos novos desafios que têm sido apresentados aos gestores públicos nos últimos anos, uma variada gama de instrumentos e modelos de gestão vem sendo incorporadas pelas instituições públicas, a fim de dotar seus administradores de maior capacidade gerencial. Um desses instrumentos é um Sistema de Custos que possibilite não só quantificar os custos dos processos, como também estabelecer padrões de desempenho adequados e compatíveis com as expectativas da sociedade. Buscando integrá-lo com outros instrumentos e modelos de gestão, como Planos de Ação, Gestão de Riscos, Gestão por Competências, Manuais e Rotinas, o Banco Central do Brasil vem se esforçando para que essas iniciativas se convirjam e, assim, criem bases sólidas para as diversas tomadas de decisão que envolve sua gestão. Uma vez implantado e consolidado um Sistema de Custos, é preciso perseguir a utilização gerencial, sob pena de reduzir a ferramenta a uma simples rotina burocrática a ser cumprida..

Palavras-chave: Administração pública, Gestão de custos, Activity-based costing.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1 Introdução

Entre abril de 2002 e junho de 2003, foi implantado no Banco Central do Brasil o Sistema de Custos e Informações Gerenciais (SCIG), destinado a apurar os custos das atividades desempenhadas e dos produtos gerados pela instituição.

A iniciativa de implantação de um Sistema de Custos encontrou apoio não apenas na existência de dispositivos legais e normativos, que determinam a implantação de sistemas de custo em organizações públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas principalmente na possibilidade de utilização das informações a serem geradas pelo sistema no aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho e das ferramentas de gestão, levando em conta os princípios gerenciais da efetividade, eficácia e eficiência.

Previamente à implantação, foram realizados estudos que definiram o método ABC (*Activity-Based Costing*) como o mais adequado às necessidades da organização por “possibilitar a alocação das despesas administrativas aos produtos e serviços e permitir a mensuração dos custos que não agregam valor, contribuindo para a melhor análise dos processos de trabalho, eliminando desperdícios e otimizando o uso dos recursos orçamentários” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004).

Com pouco mais de cinco anos de funcionamento, o Sistema de Custos e Informações Gerenciais do Banco Central do Brasil é capaz de apurar os custos de todas as ações (atividades e projetos) desenvolvidas e dos produtos (bens e serviços) gerados. O SCIG permite ainda a apuração dos custos dos macroprocessos da Instituição, bem como os custos da estrutura organizacional, compreendendo diretorias, unidades, subunidades e gerências regionais.

O objetivo deste artigo é relatar a experiência do Banco Central do Brasil, focando na aplicação da ferramenta de custos enquanto provedora de informações gerenciais para a instituição como um todo e, especificamente, para um de seus componentes. Indo um pouco mais além, analisamos a ferramenta em conjunto com outros modelos e instrumentos de

gestão, o que permite uma gestão departamental mais efetiva.

De posse de alguns desses instrumentos, entre eles o SCIG, um departamento do Banco Central vem acompanhando sistematicamente suas funções, processos, atividades e custos, de forma que hoje já dispõe de um mapeamento completo do departamento, com o objetivo de auxiliar as diversas tomadas de decisão que envolve sua gestão.

O trabalho está estruturado em cinco tópicos, incluindo esta Introdução. No próximo tópico (Sistema de Custos e Ações Gerenciais), será feita uma breve análise da importância e possibilidades de informações extraídas a partir de dados do SCIG, além de uma análise da realidade acerca dos benefícios esperados a partir da implantação de um sistema de custeamento baseado em atividades. No terceiro, são apresentadas algumas inter-relações do SCIG com outras iniciativas do modelo de gestão do Banco Central. No quarto e penúltimo tópico será abordada a experiência de um importante Departamento da área de Fiscalização e os resultados obtidos na utilização, normalização e integração de algumas ferramentas de gestão, entre elas, o SCIG.

Como conclusão, registra-se a importância do Sistema de Custos enquanto ferramenta gerencial e o reconhecimento de que é necessária uma convergência e integração dos diversos instrumentos e modelos gerenciais disponíveis, com o objetivo de melhorar os níveis de eficiência e eficácia da gestão na administração pública.

Ressalva-se que as opiniões aqui expressas são individuais e não necessariamente refletem o posicionamento institucional do Banco Central do Brasil.

2 Sistema de Custos e Ações Gerenciais

A par dos novos desafios que têm sido apresentados aos gestores públicos, uma variada gama de instrumentos de gestão vem sendo incorporadas pelas organizações públicas, a fim de dotar seus administradores de maior capacidade gerencial. Exemplo de um desses instrumentos é um Sistema de Custos que possibilite não só quantificar os custos dos processos empreendidos pelas organizações, como também estabelecer padrões de desempenho adequados e compatíveis com as expectativas da sociedade (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004).

A existência de um Sistema de Custos permite que a administração pública possa avaliar a utilização dos recursos alocados e os resultados por eles atingidos. A melhoria no desempenho de uma organização governamental requer sistemas de informações gerenciais que deem sustentação aos processos decisórios, contemplando medidas de resultado e custo para obtê-los. É necessário maximizar os esforços desenvolvidos, buscando-se soluções simples, mas que melhor permitam viabilizar as informações necessárias.

No caso do Banco Central do Brasil, a iniciativa encontrou apoio em dispositivos legais e normativos que determinam a implantação de sistemas de custo em organizações públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) estabelece que as organizações públicas devem sempre se pautar por critérios de economicidade, eficiência, eficácia e, para isso, devem definir métodos de custeamento. Além disso, outro fator decisivo para se decidir pela implantação foi a possibilidade de utilização das informações a serem geradas pelo sistema no aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho e das ferramentas de gestão, levando em conta os princípios gerenciais da efetividade, eficácia e eficiência.

Foram cinco os objetivos estabelecidos com o sistema: mensurar e controlar os custos administrativos do Banco; quantificar o valor dos serviços oferecidos à sociedade (macroprocessos); mensurar o grau de eficiência e eficácia no desempenho de suas funções; subsidiar o planejamento da entidade e auxiliar no controle da sua execução e, atender às exigências da LRF.

A escolha pelo método de Custeio Baseado em Atividades (ABC) se deu pelo fato de que possibilita a alocação de despesas administrativas aos produtos e serviços e permite a mensuração dos custos que não agregam valor, contribuindo para a melhor análise dos processos de trabalho, eliminando desperdícios e otimizando o uso dos recursos orçamentários. Sua principal característica, quando comparada com os demais métodos tradicionais de apuração de custos, consiste no tratamento refinado dos custos indiretos (MARTINS, 1998), daí sua adoção significativa por parte de empresas prestadoras de serviços e instituições públicas.

Uma vez implantado, diversas são as situações que requerem informações advindas de um Sistema de Custos. Uma possibilidade é o suporte ao processo de tomada de decisão em relação à reorganização dos processos de trabalho, utilização de mão-de-obra e reestruturações administrativas. Com o ABC, iniciativas de reorganização de processos de trabalho podem contar com informações precisas sobre alocação de pessoas, pontos de “estrangulamento” etc. Também os processos de reestruturação administrativa têm o suporte informacional necessário acerca da rede de relacionamentos entre a estrutura hierárquica formal e a realidade interdepartamental dos processos de trabalho. Em ambos os casos, o uso de ABC permite a elaboração de modelos, que, por meio de simulações, podem antecipar possíveis resultados (SILVEIRA, 2006).

Outra importante informação gerada por um Sistema de Custos diz respeito ao índice de terceirização adotado pela entidade. Se as atividades e projetos objetos de eventual terceirização estão devidamente cadastrados no sistema, é possível conhecer os custos neles incorridos e conseqüentemente os custos totais das atividades e projetos, de forma que se torne um importante fator nas decisões relativas à terceirização.

No Banco Central do Brasil, as informações de custos provenientes dos seus vários sistemas são capturadas, por meio de interfaces, pelo Módulo de Captura e Consolidação de Informações (MCCI). Esse módulo, por sua vez, possui, além das interfaces, o módulo de apontamentos, no qual os servidores, regularmente, apontam seus percentuais de horas trabalhadas nas diversas ações (atividades ou projetos).

Após o cálculo dos custos, as informações são exportadas para o Módulo de Informações Gerenciais (MIG), onde ficam disponíveis para os gestores do Banco. O objetivo desse módulo é atender às necessidades de informações por parte dos executivos, relativas a custos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004).

O MIG utiliza tecnologia de *Data Warehouse*, por meio de uma ferramenta adotada institucionalmente, o *MicroStrategy*, e disponibiliza um conjunto de relatórios que se prestam para distintas ações gerenciais. A seguir encontram-se alguns tipos de relatórios existentes nesse ambiente e algumas ações gerenciais que possibilitam:

- **Custo dos Recursos:** exibe os custos por diretoria, por unidade e por subunidade. Os recursos incluídos nesse relatório são: materiais, água e esgoto, depreciação com móveis e utensílios-hardware, depreciação e gastos com o uso de imóveis, despesas com estagiários, despesas com viagens, salários encargos e benefícios, despesas com mensageiros, despesas com serviços, softwares e soluções de informática, despesas com infra-estrutura de informática, etc.

Ações gerenciais: Ao analisar o consumo de recursos por diretoria, unidade e subunidade, o gerente poderá avaliar se a distribuição desses custos está adequada à necessidade de cada componente. Em alguns casos pode-se descobrir que determinado componente possui mais recursos do que necessita, ou o contrário.

- **Custo das Atividades:** além do valor dos custos das atividades por diretoria,

unidade e subunidade, o relatório informa a quantidade de horas apropriadas a cada atividade, o FTE (*Full-Time Equivalent*), a participação relativa do custo de cada atividade em relação ao conjunto das atividades da unidade e o custo médio FTE de cada atividade.

Ações gerenciais: O simples valor do custo de uma atividade não fornece uma indicação segura para a análise de sua importância e utilidade. Entretanto, esse valor, associado à quantidade de horas apropriadas ou ao FTE, já indica o seu grau de importância em relação às demais atividades. Como dito anteriormente, o gerente, com base nesses dados, poderá remanejar melhor seus recursos humanos de modo a cumprir com eficiência a missão da diretoria, unidade ou subunidade.

- **Custo dos Objetos de Custos:** mostra os custos finais dos principais macroprocessos do BC. São eles: Formulação e Gestão das Políticas Monetária e Cambial; Regulamentação e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional; e Administração do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e do Meio Circulante.

Ações gerenciais: Cada unidade pode ver sua contribuição para tais custos por intermédio das atividades e projetos que o compõem.

- **Custo Médio das Atividades de Apoio:** exhibe o custo das atividades de apoio administrativo, como “Gerenciamento dos assuntos relativos a pessoal”, “Gestão orçamentária, financeira e contábil” ou “Planejamento e Gestão”, por diretoria, por unidade e por subunidade.

Ações gerenciais: com base no custo das atividades de apoio e uma análise dos custos das atividades finalísticas da unidade o gerente pode avaliar se a distribuição dos serviços está adequada às necessidades do componente.

- **Custo dos Projetos:** exhibe os custos diretos e indiretos dos projetos que estão sendo conduzidos no Banco Central. Hoje, em nível de objeto de custo, temos o custo total dos projetos, incluídas as possíveis contribuições de outras unidades além da unidade gestora do projeto.

Ações gerenciais: saber-se o custo real de cada projeto, e não apenas o custo decorrente da contratação da empresa de consultoria ou de desenvolvimento do projeto, é uma informação útil para qualquer nível de gerência. Em muitos casos, o custo com mão-de-obra, encargos etc. são maiores do que os demais e, assim, um correto apontamento por parte dos servidores permite uma apuração completa do custo de cada projeto.

- **Outras possibilidades:** o sistema ainda permite mostrar o quantitativo de servidores ativos por diretoria, unidade, subunidade e praça; o total de servidores aposentados e afastados; o custo das viagens nacionais e internacionais, com a quantidade de bilhetes aéreos emitidos; e ações normais de controle no gasto da dotação orçamentária.

Além dessas possibilidades gerenciais sugeridas, algumas outras ações são tomadas com base no Sistema de Custos e Informações Gerenciais do BCB. São elas:

1. Cobrança de taxa de administração de alguns fundos administrados pelo Banco, com base na apuração efetuada pelo Sistema de Custos;
2. Cobrança de taxa de Administração do Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), com base na apuração efetuada pelo Sistema de Custos;
3. Recentemente, na reestruturação de uma diretoria, grande parte dos estudos efetuados pelo Grupo de Trabalho encarregado da reestruturação foi baseada no levantamento das atividades apontadas por um período de seis meses, informações essas extraídas do Sistema de Custos.

Com essa gama de informações disponíveis para os gestores dos diversos níveis da instituição, algumas análises importantes podem ser realizadas. Pode-se comparar, por exemplo, o custo das atividades de apoio (existentes em todas as unidades administrativas do Banco) com o custo das atividades finalísticas por diretoria, unidade e subunidade. Com isso, é possível saber o grau de concentração dos esforços de cada unidade em suas atribuições mais importantes.

Outra análise possível é a comparação do custo das atividades semelhantes desempenhadas por unidades distintas, permitindo aferir o grau de utilização dos recursos disponibilizados pelas unidades em atividades comparáveis. Pode-se também comparar o custo de determinadas atividades do Banco com o valor de serviços/produtos oferecidos externamente, bem como o custo dos serviços de administração de fundos e programas com as taxas de administração a serem cobradas.

Resta então o desafio de fazer com que as informações geradas por um Sistema de Custos venham a possibilitar o estabelecimento de metas e de parâmetros internos de custos, permitindo uma melhoria no desempenho e na gestão.

A utilização gerencial do sistema e sua aderência a outras importantes ferramentas de gestão e controle, como será visto a seguir, não são apenas possíveis como necessários.

3 Inter-relações do Sistema de Custos com outros instrumentos de gestão

Como visto anteriormente, a gama de informações possíveis de serem obtidas a partir de um Sistema de Custos é vasta e urge que os gestores atentem para os possíveis ganhos a serem obtidos com o seu uso. Tais possibilidades e ações tornam-se ainda mais pujantes quando tomadas em conjunto com outros modelos e iniciativas de gestão.

Nas últimas décadas, as organizações brasileiras, tanto privadas como públicas, de forma crescente passaram a se conscientizar da importância da revisão dos seus modelos de gestão: no caso das empresas privadas, a motivação era a sua sobrevivência e competitividade no mercado; no caso das empresas públicas, tal motivação era sua capacidade de cumprir sua missão, ou seja, atender com qualidade a prestação de serviços de interesse da sociedade.

Esse contexto gerou um esforço de busca de novos modelos de gestão empresarial. De outro lado, à medida que novas idéias e práticas gerenciais surgem, são apresentadas como a solução dos desafios gerenciais e, eventualmente, são recebidas pelo meio acadêmico e empresarial como "modismos". Assim, idéias e práticas novas, como Gestão do Conhecimento, Gestão por Competências e Gestão de Riscos, entre outras, precisam contar com o tempo para ficar claro que as organizações adéquam os seus modelos de gestão muito mais por um processo de evolução contínua do que por rompimento ou substituição dos conhecimentos gerenciais.

No Banco Central do Brasil tais práticas já começaram a ser difundidas e há um esforço para que estejam inter-relacionadas com o Sistema de Custos existente.

A seguir são apresentadas algumas dessas iniciativas de gestão, com algumas breves conceituações e relações com o SCIG. No tópico seguinte temos o relato de uma iniciativa isolada, a experiência de um importante Departamento integrante da área de Fiscalização que comprova que não só é possível como necessário integrar e relacionar os diversos modelos de gestão em busca de uma maior eficiência, padronização e otimização de recursos.

- **Planejamento e Planos de Ação:**

Um Plano de Ação é o planejamento de todas as ações necessárias para atingir um resultado desejado. O principal, sem dúvida, é saber o que fazer: identificar e relacionar as atividades. Um bom Plano de Ação deve deixar claro tudo o que deverá ser feito e quando. Se a sua execução envolve mais de uma pessoa, deve esclarecer quem será o responsável por cada ação. Quando necessário, para evitar possíveis dúvidas, deve ainda esclarecer, os porquês da realização de cada ação, como deverão ser feitas, onde serão feitas, de quanto em quanto tempo e que recursos consumirão.

No Banco Central do Brasil há um esforço para que todas as unidades tenham seu planejamento e Plano de Ação bem definidos. Em conjunto com o Departamento de Planejamento e Orçamento, após definido o papel da unidade, listam-se suas funções e, em seguida, cada uma das atividades e projetos que compõem aquela função. Em cada plano de ação as atividades são devidamente detalhadas e são listados os responsáveis, produtos gerados, público-alvo, prazos, periodicidade das ações, recursos, metas e indicadores.

Nesse caso, a partir dos relatórios elaborados que informam os totais de horas alocadas a cada atividade pelos servidores, através dos apontamentos mensais no Sistema de Custos, é possível analisar a coerência entre o que foi planejado e o que está, de fato, sendo desenvolvido na unidade, com destaque para as prioridades estabelecidas. Também é possível verificar se os responsáveis por determinada atividade ou projeto estão efetivamente desenvolvendo-a e quanto do seu tempo está sendo dedicado a ela.

- **Estrutura organizacional e Gestão por Processos:**

A Gestão por Processos consiste no método utilizado para rever, melhorar e padronizar os processos de trabalho. As atividades de uma organização são na realidade um emaranhado de processos e sub-processos interagindo entre si, na maior parte das vezes de forma desordenada, ou quando muito, de forma departamentalizada ou seja, dentro dos compartimentos estanques chamados de departamentos.

Na organização por processos o caminho entre as entradas (necessidades identificadas e insumos) e saídas (satisfação das necessidades através de bens ou serviços) também passa pelos departamentos, porém cada processo possui gestão própria para quem os departamentos prestam serviços.

O Sistema de Custos contribui para a identificação dos processos de trabalho, inclusive interdepartamentais, permitindo a visualização da “cadeia produtiva”, a partir da identificação dos envolvidos e dos custos das atividades executadas pelas unidades nas diversas localidades onde o Banco mantém representação.

As informações do Sistema de Custos podem ainda subsidiar decisões sobre eventuais alterações na estrutura organizacional, a partir de análises qualitativas e quantitativas. Também é possível identificar situações de risco e visualizar distorções e desproporções entre equipes de trabalho e os produtos gerados por elas.

- **Gestão de Pessoas (incluindo Gestão por Competências):**

A discussão sobre Gestão de Pessoas tem sido permeada por temas como Gestão Estratégica e Gestão por Competências nos últimos anos. Diversos trabalhos vêm analisando os conceitos envolvidos nesses temas, nos seus diferentes aspectos de entendimento e

aplicação ao contexto organizacional.

A “antiga” Gestão de Recursos Humanos está passando por um amplo processo de transformação. Sistemas tradicionalmente utilizados como referencial - centrados em cargos - vêm mostrando sua fragilidade em articular sistemicamente as várias ações da gestão da organização, e, por conseguinte, comprometem o reconhecimento do seu valor. A abordagem de gestão de pessoas, que tem no seu núcleo o conceito de competência, apresenta imensas possibilidades de articular as relações entre as diferentes ações de gestão de RH, como, por exemplo, a conjugação de desempenho, desenvolvimento e potencial, aumentando em consequência a sinergia do sistema.

Competência, segundo McClelland, é uma característica subjacente a uma pessoa que pode ser relacionada com desempenho superior na realização de uma tarefa ou em determinada situação. Diferencia, assim, competência de aptidões, que seria um talento natural da pessoa, que pode vir a ser aprimorado, de habilidades, que seriam a demonstração de um talento particular na prática, e de conhecimentos, o que a pessoa precisa saber para desempenhar uma tarefa (McClelland, 1997).

Está associada às realizações das pessoas, àquilo que elas produzem e/ou entregam. Assim considerada, a competência não é um estado ou um conhecimento que se tem e nem é resultado de treinamento. Competência é colocar em prática o que se sabe em um determinado contexto. Há competência apenas quando há competência em ação. Do ponto de vista empresarial, é a prática que interessa: é o conhecimento aplicado que gera capacidade de produzir resultados, ou seja, competência.

Trazendo para o contexto deste artigo, temos que as informações obtidas a partir do Sistema de Custos sobre os servidores envolvidos nas diversas atividades e projetos podem subsidiar decisões sobre uma melhor alocação das pessoas, reestruturações de áreas, planejamento de sucessão, autorizações para afastamentos etc. Conhecendo e mapeando as diversas competências institucionais é possível constatar se as competências individuais estão distribuídas e alocadas da melhor forma.

Além disso, é possível viabilizar iniciativas de capacitação dos servidores dos diversos níveis, a partir da análise das competências necessárias/requeridas e das competências efetivamente entregues.

- **Gestão do Conhecimento:**

O conceito de Gestão do Conhecimento surgiu no início da década de 90 e, segundo SVEIBY (1998, p. 3), “a Gestão do Conhecimento não é mais uma moda de eficiência operacional. Faz parte da estratégia empresarial.”

Hoje em dia, o mundo globalizado nos oferece milhares de informações divulgadas e acessíveis através de diversos meios. Ter controle, facilidade de acesso e manter um gerenciamento integrado sobre essas informações passou a ser um diferencial para que se possa atingir objetivos desejados e atualmente. Gerenciar as informações passou a não ser mais suficiente, e de uma maneira integrada e relacionada, passou-se a falar de gerenciamento ou Gestão do Conhecimento.

É nesse contexto que o conhecimento, ou melhor, que a Gestão do Conhecimento (KM, do inglês *Knowledge Management*) se transforma em um valioso recurso estratégico para as empresas. No entanto, apenas “saber muito” sobre alguma coisa não proporciona, por si só, maior poder de competição para uma organização. É quando aliado a sua gestão que ele faz diferença.

Gestão do Conhecimento é, portanto, o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização. Permite à organização saber o que ela sabe, levando as organizações a mensurar com mais segurança a sua eficiência, tomar decisões acertadas, saber administrar dados e informações e

a gerenciar seus conhecimentos. Trata-se da prática de agregar valor à informação e de distribuí-la.

Nesse contexto, constata-se que o Banco Central do Brasil dispõe de uma grande rede de conhecimento disponível para toda a organização. Com o Sistema de Custos existente hoje, é possível conhecer o tempo total que foi dedicado a cada ação (atividade ou projeto) de todas as diretorias, unidades e subunidades, mensalmente, sendo também possível identificar os servidores que desenvolveram cada ação, e que proporção do tempo de trabalho de cada um foi alocada.

Saber “quem faz o quê”, inclusive em outras unidades, pode viabilizar a formação de redes formais ou informais de interessados em determinada atividade ou projeto (ou ainda algum “assunto”). Como exemplo podemos citar a “gestão de contratos” que é uma atividade desenvolvida em diversas áreas do Banco. Caso seja de interesse dos gestores discutir o assunto, o sistema contribui identificando as pessoas, os recursos e os componentes onde a atividade é desenvolvida.

A identificação dos servidores ainda pode atender a necessidades gerenciais por ocasião da formação de equipes de projetos ou grupos de trabalho. Com essas informações disponíveis é possível tomar decisões mais acertadas e aprimorar a gestão.

- **Gestão de Riscos:**

O termo “Gestão de Riscos” vem se tornando comumente utilizado nos dias de hoje. Tradicionalmente, costumamos associá-lo aos riscos relacionados aos ativos financeiros (seguros, créditos, taxas de câmbio, empréstimos, etc), mas atualmente o enfoque modificou-se. Passou-se a discutir e avaliar também os riscos relacionados às estratégias e os operacionais, bastante associados à Tecnologia da Informação, por exemplo.

É sabido que existem diferentes tipos de riscos (financeiros, operacionais, relacionados à estratégia, ao meio ambiente etc.) com características diferentes em função do ambiente empresarial em que a instituição atua e das suas próprias características operacionais. Portanto, cada tipo de organização tem um universo de riscos diferente. Quando identificados e gerenciados adequadamente, os riscos podem ser minimizados e o sucesso não somente ocorrer, mas ainda gerar vantagens competitivas.

Depois de classificados é necessário avaliar cada risco em termos da sua ocorrência potencial e dos possíveis impactos, pois todo ato ou fato tem algum efeito imediato ou futuro na posição econômico-financeira e, portanto, nos resultados. Assim, cada risco deve ser avaliado em função do potencial impacto e da probabilidade de ocorrência.

Conhecer o tempo dedicado, os custos incorridos e o pessoal envolvido em uma determinada atividade (inclusive com relação às demais atividades da unidade) do Banco Central do Brasil, já tem contribuído para o mapeamento e gestão de riscos operacionais, segundo critérios de relevância e impacto.

Recentemente os riscos de um departamento do Banco foram mapeados e, a partir de dados extraídos do Sistema de Custos, as informações de relevância e impacto financeiro foram agregadas, tornando-se possível identificar os servidores envolvidos, os custos e os riscos de cada ação daquele departamento.

- **Manuais e normativos:**

O “alinhamento” entre o Plano de Ação das unidades, o Sistema de Custos e os diversos manuais e normativos (Manual de Procedimentos e Rotinas, Manual de Organização Administrativa, manuais setoriais etc.) utilizados pelo Banco Central, que serão vistos detalhadamente no tópico a seguir, bem como com instrumentos corporativos como o Sistema de Informações para a Gerência de Projetos e Atividades (GPA), facilita e dá maior coerência aos esforços de gestão das unidades.

Com todos esses instrumentos convergindo para uma mesma linguagem, uma padronização de conceitos e uma mesma classificação de funções e atividades, é possível acompanhar e controlar melhor a execução do planejamento, o custo das ações e, conseqüentemente, o desempenho de cada unidade. Uma maior coerência e precisão permitirão tomadas de decisão mais efetivas pelos gestores.

4 A experiência de um Departamento do Banco Central do Brasil

O Departamento em destaque neste artigo é uma unidade integrante da Área de Fiscalização do Banco Central com atuação não só na sede (Brasília), como também em algumas regionais onde o Banco possui representação.

Segundo o Regimento Interno da instituição compete a esse departamento:

- Administrar convênios de intercâmbio de informações de interesse corporativo do Banco Central com órgão e entidades no País;
- Aplicar as penalidades relacionadas à área de gestão da informação;
- Credenciar e descredenciar agências de turismo e meios de hospedagem para a prática acessória de operações de câmbio manual, entre outras.
- Credenciar entidades do setor público para a contratação de operações de crédito;
- Realizar a gestão das informações oriundas do Sistema Financeiro Nacional;
- Realizar o monitoramento do Sistema Financeiro Nacional;

Definida sua estrutura e competências, cabe ao departamento definir suas funções, processos, atividades, procedimentos e rotinas nos diversos manuais e instrumentos que compõem o ambiente de controle do Banco, sendo alguns deles, o ADM (Manual de Organização Administrativa), o MPR (Manual de Procedimentos e Rotinas), o Plano de Ação da Unidade e o SCIG.

No Banco Central, a Diretoria Colegiada promove a criação de um ambiente de controle por meio do planejamento estratégico, do acompanhamento do planejamento tático-operacional das diversas áreas e do acompanhamento da sua efetiva execução. Ao presidente e aos diretores cabe a responsabilidade pelas ações praticadas pelo Banco. Tais atribuições são delegadas aos níveis hierárquicos inferiores proporcionalmente às suas alçadas e acompanhadas pelo sistema de controle implantado. Os controles implementados têm procurado contemplar a segregação entre funções conflitantes, quer em nível de rotinas, atividades ou áreas, integrando, quando pertinente, os manuais instituídos pelo Banco, como o ADM e o MPR.

O primeiro deles, o Manual de Organização Administrativa (ADM), observado o disposto no Regimento Interno, define a estrutura do Departamento, as competências de suas subunidades e prevê as competências e atribuições das funções comissionadas e dos servidores para a prática de atos de gestão. De um modo mais geral, o ADM consolida os conceitos, critérios e as normas sobre a configuração da estrutura organizacional do Banco Central. Em conjunto com o Regimento Interno, são instrumentos basilares para as tomadas de decisão nos diversos níveis de competência.

O Manual de Procedimentos e Rotinas (MPR) descreve, padroniza e uniformiza os procedimentos e rotinas a cargo da unidade. Assim como o ADM, o MPR é da maior importância, uma vez que, além de trazer transparência à sistemática de controle, atende, também, às seguintes finalidades: informar a fundamentação legal e institucional dos atos passíveis de serem praticados; delimitar e relacionar as operações passíveis de serem realizadas; instituir formal e detalhadamente os procedimentos e rotinas da unidade. O MPR é um trabalho bem cuidado e detalhado, que contribui para a melhoria dos controles.

Já o Plano de Ação traduz em nível gerencial qual o papel da unidade e suas funções, desdobradas pelas suas atividades e projetos. Tanto as atividades como os projetos estão também refletidos no Sistema de Custos.

O SCIG foi implantado como uma ferramenta gerencial através de um processo ordenado de classificação, agrupamento, controle e apropriação dos gastos da unidade em cada atividade desenvolvida para a realização de suas funções. Com essa nova concepção, alguns benefícios eram esperados: mensurar e controlar os custos das funções e atividade da unidade; subsidiar o planejamento e auxiliar no controle de sua execução; e comparar os custos das funções e atividades desenvolvidas.

Para fins de análise, é preciso ressaltar que num passado não muito distante, as funções, atividades, procedimentos e rotinas da unidade não eram padronizadas e em cada um dos controles e instrumentos gerenciais citados anteriormente elas eram tratadas e demonstradas de forma diferente, dificultando a tomada de decisão.

Para se iniciar um processo de padronização, o primeiro passo adotado foi um mapeamento completo dos processos da unidade, tanto na sede como nas regionais, que tinha os seguintes objetivos: aumentar o valor agregado das atividades relevantes, melhorar a efetividade das ações do departamento, revisar as atividades com base nas atribuições legais e no Regimento Interno, reavaliar a organização dos processos e identificar situações de risco.

Feito esse mapeamento, elaborou-se o mapa estratégico do departamento, os manuais foram atualizados e as funções, processos, atividades e tarefas da unidade foram corretamente identificadas. Em seguida foram agrupadas de forma que uma função representasse um conjunto de atividades afins, uma atividade correspondesse a um assunto tratado e uma atividade consistisse em um conjunto de tarefas afins que gerasse um produto para fora da unidade. Como visto anteriormente, esses conceitos foram trazidos para o Plano de Ação.

Em seguida, a equipe do Departamento optou pela aderência do Sistema de Custos ao desenho real de macroprocessos da unidade (que foram tratados via de regra como objetos de custo). Tais macroprocessos estão inseridos em uma das três grandes funções que estão destacadas no ADM da unidade, sendo elas: “Gestão da Informação”, “Gestão e Suporte Técnico-Administrativo da Unidade” e “Monitoramento do Sistema Financeiro”. Dessa forma, as funções da unidade estão desdobradas em macroprocessos que, por sua vez, estão decompostos em diversas ações (entendidas aqui como atividades ou projetos), que são aquelas apontadas pelos servidores no Sistema de Custos.

Abaixo temos o exemplo da função “Monitoramento do Sistema Financeiro”:

Função	Macroprocesso	Ação
Monitoramento do Sistema Financeiro	<i>Monitoramento das Instituições</i>	Monitoramento de Instituições Bancárias
		Monitoramento de Instituições não Bancárias de Crédito e Cooperativas
		Monitoramento de Limites operacionais
		Monitoramento de Operações Cursadas nas Câmaras de Compensação
		Monitoramento de Risco de Crédito
		Monitoramento de Risco de Liquidez
		Monitoramento de Risco de Mercado
		Monitoramento do Mercado de Câmbio
	<i>Monitoramento do Risco Sistêmico</i>	Elaboração do Relatório de Estabilidade Financeira - REF
		Monitoramento da Estabilidade Financeira
	<i>Monitoramento dos Segmentos</i>	Monitoramento do Segmento Bancário
		Monitoramento do Segmento Instituições não Bancárias de Crédito e Cooperativas

Figura 1 – Função “Monitoramento do Sistema Financeiro”

Dessa forma, há uma correspondência real entre o mapa de macroprocessos da unidade (e respectivas funções) e as atividades e objetos de custos do Sistema de Custos, o que faz diminuir a distância entre os gestores e o sistema, já que aqueles se “enxergam” neste, uma vez que os documentos que regem seus processos de trabalho (o MPR, por exemplo), estão compatíveis com o Sistema de Custos.

Hoje pode-se dizer que todos os manuais da unidade estão harmonizados, de forma que o ADM está estruturado em funções e atividades afins, o MPR está estruturado em tarefas afins relacionadas a cada atividade do ADM e o SCIG é composto de uma tabela estruturada de acordo com o que está no ADM.

Por fim, com as informações obtidas a partir do Sistema de Custos, foi possível avaliar as cargas de trabalho por sistema administrado em cada uma das regionais, avaliar o potencial de trabalho, identificar o tipo de conhecimento desenvolvido em cada local e redistribuir a gestão dos sistemas de acordo com o FTE (*Full Time Equivalent*) registrado, o que identificou uma necessidade de redistribuir o trabalho.

Com essa experiência, podemos listar alguns resultados obtidos:

- Em todos os manuais e normativos, na tabela do SCIG e no Plano de Ação elaborado em conjunto com o planejamento, as funções e atividades possuem a mesma descrição, o que facilita a análise, comparação e, conseqüentemente, a tomada de decisão;
- Têm-se o mapeamento dos custos do Departamento por função, processo, atividade e subunidade, assim como dos custos alocados ao Departamento por outras unidades do Banco;
- É possível visualizar as distorções e/ou desproporções entre equipes de atividades e os produtos gerados pelas atividades (análises qualitativas-resultado);
- É possível analisar a distribuição dos servidores desta unidade dentro do processo de trabalho de cada uma das atividades desenvolvidas, sendo possível dizer, por exemplo, quantos servidores estão trabalhando na captação de dados, quantos na análise e quantos na divulgação. Dessa forma, é possível analisar os diversos processos de trabalho de cada atividade existente em termos de custo;
- É possível o acompanhamento dos deslocamentos de servidores e reestruturações administrativas, como citado no tópico 2, uma vez que as informações acerca das atividades que cada servidor desenvolve dentro e fora da unidade estão disponíveis em relatórios gerados pelo SCIG.

Implantado há cinco anos, é importante salientar que o Sistema de Custos inovou ao registrar todos os processos dessa Unidade, já que a princípio não era uma funcionalidade do sistema. O Departamento de Planejamento e Orçamento, como responsável e gestor do SCIG, vem trabalhando para aprimorar ainda mais o sistema, de forma a permitir outras mensurações, também para outros departamentos do Banco.

Com o custeamento de todos os processos de trabalho da instituição, inclusive os processos interdepartamentais, os gestores contarão com uma visão mais holística da organização, sem as “amarras” da tradicional abordagem hierárquica, que privilegia a análise da organização em função das “caixinhas” do organograma e não dos processos de negócio. (SILVEIRA, 2006). Essa compatibilização entre o Sistema de Custos e os reais processos de trabalho das unidades permitirá uma visão completa por processos.

5 Conclusão

O Banco Central do Brasil, ao implantar e manter de um Sistema de Custos, está em sintonia com a tendência crescente de imprimir ao setor público nacional, cada vez mais, os

princípios gerenciais da eficácia, eficiência, economicidade e avaliação dos resultados, fornecendo aos gestores uma vasta gama de informações que permitem uma melhor tomada de decisões em todos os níveis. Isso possibilita aos administradores públicos melhor orientar os esforços organizacionais, alocando os recursos em atividades que mais agreguem valor à sociedade.

As análises apresentadas neste artigo indicam que os aperfeiçoamentos que aumentem a utilização gerencial do Sistema de Custos e sua aderência a outros sistemas de controle e gestão não são apenas possíveis como necessários. Uma vez implantado, é preciso avançar paulatinamente na utilização gerencial do sistema para todo o Banco, sob pena de reduzir as iniciativas a rotinas burocráticas a serem cumpridas.

A experiência do Departamento em questão mostra que esse enfoque gerencial é possível, indo além da “simples” gestão de custos, integrando e uniformizando diversos instrumentos de controle de forma a subsidiar a tomada de decisão e torná-la mais eficaz. Hoje o Departamento é a única unidade administrativa do Banco Central em que essa compatibilização entre o Sistema de Custos, manuais e macroprocessos já foi efetuada, provando que é possível, desejável e necessário empreender esforços para que todas as unidades vejam refletidas no Sistema de Custos suas redes de processos, além de suas estruturas administrativas.

Para finalizar, pode-se afirmar que os sistemas de custos na administração pública estão mais suscetíveis ao sucesso se conseguirem ir além da apropriação e gestão de custos, buscando se atrelarem a outros modelos de gestão e instrumentos de controle, de forma a propiciar uma análise e mapeamento completos de funções, processos, atividades e riscos, o que certamente agregará valor à tomada de decisão dos gestores públicos.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. O Sistema de Custos do Banco Central do Brasil. Brasília: Banco Central, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Regimento Interno do Banco Central do Brasil. Brasília: Banco Central, 2008.

MARTINS, E.. **Contabilidade de custos**. 6a.ed. Editora Atlas. São Paulo: 1998.

MCCLELLAND, D. C.. Testing for Competence rather than Intelligence. **American Psychologist**, 1973, Washington, D.C. 28, 1-4.

SILVEIRA, H. F. R.. Gestão de custos na administração pública. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006, Cidade da Guatemala. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2006.

SVEIBY, K. E.. **A nova riqueza das organizações** – Rio de Janeiro: Campus, 1998.