



Experiência:

Sistema de Custos e Informações Gerenciais do Banco Central do Brasil

**Ministério da Fazenda
Banco Central do Brasil**

Responsável: José Clovis Batista Dattoli, Chefe do Departamento de Planejamento e Orçamento

Endereço: SBS Q. 03, Bloco B, Ed. Sede, 9º andar
Brasília-DF

Tel.: (61) 414-1070

Fax.: (61) 414-3926

clovis.dattoli@bcb.gov.br

Data do início da implementação da experiência: Abril de 2002

Caracterização da situação anterior

A adoção de um sistema de custos no Banco Central do Brasil vinha sendo discutida desde 1992, como resultado do planejamento estratégico então realizado. Na ocasião, buscou-se a implementação de um sistema de custos desenvolvido internamente por servidores do próprio Banco. Contudo, a iniciativa não chegou a ser concluída. Desde então, tinha-se convicção da necessidade de dotar a Autarquia de instrumentos gerenciais que permitissem aferir o custo dos seus processos, produtos e também da sua estrutura, como forma de aprimorar a sua gestão e de aumentar a transparência frente à sociedade.

Em abril de 1998, o Banco Central realizou novo encontro gerencial de cunho estratégico e, entre os objetivos definidos, ficou estabelecido que o Banco deveria aperfeiçoar as políticas de natureza administrativa, qualificando a instituição mediante o desenvolvimento e a implantação de um sistema de custos.

Em decorrência, o projeto do sistema de custos foi incluído no Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central junto ao Sistema Financeiro Nacional (Proat), financiado com recursos provenientes do Banco Mundial, culminando com a elaboração, por consultoria externa, de Termo de Referência para a seleção de empresa que ficaria responsável pelo desenvolvimento e implantação do aludido sistema. Não obstante, decidiu-se, naquela altura, suspender o andamento dos trabalhos, para propiciar adequado aperfeiçoamento dos objetivos, requisitos e funcionalidades do sistema e torná-lo mais condizente com as especificidades da Instituição .

A efetiva retomada do projeto deu-se no exercício de 2000, reforçada pela promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, assim, passou a representar o embasamento legal para suportar tais empreendimentos no âmbito do serviço público.

Objetivos que se propôs e resultados esperados

O sistema foi desenvolvido para se constituir em instrumento de apoio ao processo de gestão da Autarquia, fornecendo aos gerentes informações sobre os custos administrativos

das estruturas organizacionais sob a sua coordenação. Objetivou-se, assim, propiciar a gestão e o acompanhamento dos custos organizacionais, contribuindo para: i) a otimização dos recursos disponibilizados pela organização; ii) a melhoria da eficiência institucional; iii) a reavaliação de processos de trabalho; e iv) o aprimoramento na elaboração e no acompanhamento dos processos de planejamento e de orçamento.

Em suma, a implantação do sistema de custos propiciou ao Banco Central o alcance dos seguintes resultados:

- mensurar e controlar o consumo dos recursos organizacionais por diretoria, departamento, subunidade e gerência regional;
- aferir o custo das atividades e dos processos desempenhados pelo Banco, discriminados por componente organizacional;
- mensurar o grau de eficiência no desempenho das funções da organização;
- subsidiar as atividades de planejamento e orçamentação.

Ações realizadas

A despeito de os estudos sobre a adoção de sistema de custos remontarem, no Banco Central, ao ano de 1992, a efetiva implementação do projeto teve início em 2000, com a criação de grupo de trabalho composto por servidores do Banco, incumbido de indicar a metodologia de custos a ser utilizada e subsidiar na elaboração das especificações definitivas para a contratação de empresa que iria modelar, desenvolver e implantar o sistema. Na primeira fase do projeto, o grupo de trabalho estudou as metodologias de apuração de custos existentes e analisou a legislação referente à matéria, incluindo a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Durante os trabalhos, o grupo participou de seminários e treinamentos sobre custos, tendo realizado visitas a diversos órgãos públicos e empresas privadas que haviam implantado algum tipo de metodologia de aferição de custos. Como resultado, indicou em seu relatório final a metodologia do Custeio Baseado em Atividades (ABC) como a mais apropriada ao Banco Central do Brasil, por: i) possibilitar a alocação das despesas administrativas aos produtos e serviços; ii) permitir a mensuração dos custos que não agregam valor; iii) contribuir para uma melhor análise dos processos de trabalho, especialmente quanto ao uso dos variados recursos; e iv) dispensar, na sua concepção, tratamento mais refinado aos custos indiretos (*overhead costs*).

A metodologia ABC é composta por três dimensões principais: os recursos, as atividades e os objetos de custos. Os objetos de custos (produtos ou serviços que se pretende custear), para serem oferecidos, demandam a execução de atividades (combinação de diversos recursos para gerar um determinado serviço) que necessitam dos recursos envolvidos nos gastos decorrentes da gestão e da operação do negócio.

A implantação do sistema de custos ocorreu, simultaneamente, em toda a organização, abrangendo as atividades desenvolvidas por todas as áreas do Banco e respectivas estruturas organizacionais. Para o seu desenvolvimento, os trabalhos contaram com as equipes da empresa de consultoria especialmente contratada para o serviço e, também, com o concurso de um grupo de servidores do Banco Central, integrantes das áreas de planejamento e de tecnologia da informação, exclusivamente dedicado ao projeto.

Etapas da implementação

Tratando-se objetivamente da fase de desenvolvimento e implantação do sistema de custos no Banco Central, resultante da concorrência internacional realizada e da subsequente contratação de consultoria especializada, o trabalho foi estruturado em cinco etapas, desenvolvidas entre abril de 2002 e março de 2003, assim detalhadas:

Etapa 1 – Planejamento, divulgação e acompanhamento do projeto: definido em quatro áreas de atuação: Gerência de Projeto, Gerência de Mudanças, Gerência de Conhecimento e Gerência de Qualidade. Contemplava todos os aspectos relevantes para o perfeito gerenciamento do projeto, com o objetivo de assegurar o envolvimento dos servidores do Banco por meio de treinamento e sensibilização, bem como de estruturar as rotinas de garantia de qualidade e de transferência de conhecimento para a equipe que ficaria encarregada da gestão e da manutenção do sistema;

Etapa 2 – Definição dos critérios: definição de premissas e conceitos que seriam empregados no sistema de custeio por atividade do Banco, compreendendo recursos, atividades, objetos de custos, direcionadores, entre outros, bem como estabelecimento do conjunto de indicadores que iria compor o modelo de desempenho organizacional da entidade. Nesta etapa, foram efetuados os levantamentos dos recursos e atividades, por meio de visitas e entrevistas em todas as unidades do Banco. Foi também desenvolvido o modelo de custos a ser utilizado no sistema;

Etapa 3 – Desenvolvimento das interfaces: criação de interfaces entre os sistemas corporativos da entidade para a obtenção automática dos dados necessários aos módulos de custo e de informações gerenciais. Como o sistema de custos utiliza-se das informações disponíveis nos diversos sistemas existentes no Banco (Sistemas de Pessoal, de Contabilidade, de Contratos, de Orçamento, de Patrimônio, etc), foi necessário o desenvolvimento de uma estrutura de interfaces com esses sistemas que permitisse a extração automática dos dados necessários aos cálculos de custos. Foram ainda criadas interfaces entre as demais ferramentas utilizadas no desenvolvimento do projeto;

Etapa 4 - Desenvolvimento do sistema: projeto e construção de todos os módulos necessários à implantação do sistema de custos e informações gerenciais e customização de ferramentas. Nesta etapa, foram desenvolvidos e customizados os sistemas de cálculo e divulgação das informações de custos; e

Etapa 5 – Implantação final do sistema: colocação em produção de todos os módulos desenvolvidos e ferramentas adquiridas para o sistema (testes e homologação) e realização de treinamento final dos usuários. Grande ênfase foi dada à comunicação, ao treinamento e à sensibilização dos servidores e gestores do Banco para a utilização do sistema. Esse esforço compreendeu intensivo programa de capacitação em todos os níveis hierárquicos do Banco Central.

Recursos utilizados

Contratação de consultoria externa, mediante processo de concorrência internacional, para o desenvolvimento e a implantação do sistema. O projeto foi integralmente financiado com recursos do Proat, conforme já mencionado no item Caracterização da situação anterior. Além desses recursos financeiros, durante todas as etapas de implementação do sistema foram utilizados os recursos humanos e materiais necessários ao andamento dos trabalhos, disponibilizados pelo Banco Central, aí incluído o indispensável suporte da área de tecnologia da informação.

Caracterização da situação atual

A partir da implantação do sistema de custos, hoje é possível:

- medir o valor dos recursos utilizados pela organização (pessoal próprio, serviços de terceiros, materiais diversos, energia, água, entre outros) e das atividades desempenhadas, segmentados por diretorias, unidades, subunidades e gerências regionais;
- medir os custos para execução das políticas monetária e cambial, da supervisão e regulamentação do sistema financeiro nacional, da administração do meio circulante e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, entre outros objetos de custos;

- comparar o custo das atividades de apoio com o custo das atividades finalísticas, por diretorias, unidades, subunidades e gerências regionais;
- apurar todos os custos incorridos na execução de projetos estratégicos (custo total do projeto = custos diretos + indiretos), aí considerados o custo da mão-de-obra envolvida, de consultorias, de equipamentos, de viagens, de treinamentos, etc); e
- apurar o custo da gestão dos fundos e programas administrados pelo Banco, possibilitando a definição das taxas de administração a serem cobradas.

Lições aprendidas e soluções adotadas para superação dos principais obstáculos

Quando da contratação da empresa de consultoria responsável pela execução do projeto, foi previsto prazo de nove meses para o desenvolvimento e a implantação do sistema. Esse prazo, durante a execução dos trabalhos, mostrou-se exíguo, considerando a amplitude de escopo e as naturais complexidades do projeto, de modo que a urgência no cumprimento das diversas fases representou, não raro, dificuldades e excessivas pressões durante todo o seu desenvolvimento. Por conta disso, foi necessária a dilação formal do prazo do contrato por mais três meses, para conclusão em março de 2003, o que requereu a concordância do agente financiador (BIRD). Entre abril e junho de 2003, consultores da empresa contratada continuaram dando assistência ao sistema, de maneira que ficasse assegurada a sua estabilidade na fase inicial de funcionamento.

Como o sistema de custos utiliza intensamente informações dos demais sistemas do Banco, revelou-se por demais importante, durante os trabalhos de desenvolvimento, o adequado conhecimento desses sistemas e dos ambientes de produção existentes, para melhor determinar o grau de dificuldade e as eventuais necessidades de alterações, para fins de integração com o sistema de custos. Além disso, a definição adequada de ambientes para produção, homologação e desenvolvimento é fundamental para a definição das especificações destinadas à contratação da consultoria e à aquisição das ferramentas de informática.

Outra dificuldade encontrada foi a não identificação de experiências similares, com as características e a abrangência do modelo implantado no Banco Central do Brasil, no que se refere tanto aos órgãos governamentais brasileiros, quanto aos outros bancos centrais e entidades de supervisão bancária.

Quanto à relação de trabalho entre as equipes da empresa de consultoria externa e as do Banco Central, observou-se bastante integração ao longo de todo o projeto. Caso não houvesse essa integração, o Banco, logo após o encerramento do contrato com a consultoria, enfrentaria sérias dificuldades para realizar as manutenções havidas nos meses subseqüentes ao término da implantação, por falta de conhecimentos específicos. Portanto, para a boa continuidade de sistemas como esse, é vital o envolvimento, desde o início, de equipes internas dedicadas exclusivamente ao projeto. Do contrário, a dependência técnica de terceiros será inevitável.

Com efeito, foi criado, desde o início da implantação do projeto, um componente organizacional específico, integrado à estrutura do Departamento de Planejamento e Orçamento (Depla), vinculado à Diretoria de Administração, com a incumbência de acompanhar todo o processo de desenvolvimento e implantação. Esse componente ficou, em seguida, responsável pela gestão do sistema, juntamente com equipe própria da área de tecnologia da informação, incumbida da manutenção técnica.

Entende-se que outro fator relevante para o sucesso obtido na implantação do sistema foi o adequado treinamento da equipe. Ficou evidenciada a necessidade de capacitação prévia da equipe nos programas e ferramentas utilizados, pois, do contrário, o aprendizado nesses instrumentos, concomitantemente ao desenvolvimento do projeto, poderia acarretar atrasos e retrabalho.

Finalmente, tem-se presente que é primordial a ênfase nos esforços de comunicação sobre a implantação de projeto de sistema de custos em todas as suas etapas - concepção, desenvolvimento e implantação -, com vistas a reduzir possíveis resistências, pois o controle que está implícito em sua operação pode causar natural desconforto às pessoas. O provimento de informações e esclarecimentos a esse respeito deve ser intenso e permanente, nos diversos níveis da organização, ao longo de todas as etapas do projeto.

Por que a experiência pode ser considerada uma boa prática de gestão?

A adoção de um sistema de custos e informações gerenciais pelo Banco Central, conforme relatado, insere-se em um contexto de transformação dos princípios, dos métodos e das ferramentas de gestão, vivenciado pelas organizações públicas nos últimos anos, a partir de exemplos observados em diversos países, sob a influência do movimento *new public management*. Dessa forma, vem ganhando espaço a necessidade de aprimoramento da apuração dos custos nos vários entes governamentais, com vistas ao aumento da eficiência nesse setor, ante as crescentes demandas pela melhoria das práticas gerenciais na administração pública.

O sistema implantado possibilitou ao Banco Central a melhoria da gestão e, conseqüentemente, do processo decisório, pelo conhecimento dos custos das suas atividades, projetos e macroprocessos, assim como do custo da sua estrutura organizacional. Por isso, mais do que um enfoque voltado para a simples redução de custos, este sistema enfatizou o desenvolvimento de uma ferramenta de suporte gerencial que facilitasse a utilização mais racional de todos os recursos consumidos pela Instituição. Mesmo porque, em decorrência das naturais restrições orçamentárias vivenciadas pela área pública brasileira, espera-se que, com o conhecimento dos custos reais incorridos nos processos da Entidade, sejam obtidos ganhos de eficiência pela maior otimização no uso dos limitados recursos.