

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações

Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados

Manual de Bonificação por Resultados

Introdução.....	3
Objetivos deste Manual.....	3
O que é a BR.....	5
O que a BR não é.....	5
Aspectos Organizacionais de uma política de BR	6
Administração de grupos de interesse	6
Patrocínio e engajamento da alta direção.....	6
Comissão de BR com poder e legitimidade para negociar indicadores e metas e cobrar resultados .	6
Participação e comunicação com funcionários	7
Aspectos Técnicos de uma proposta de Bonificação por Resultados 8	8
Alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão	8
Indicadores sob governabilidade da instituição	8
Diversidade de indicadores: cesta de indicadores deve cobrir diferentes objetivos e serviços do órgão, ou diferentes aspectos de sua prestação	9
Tipos de indicadores.....	9
Simplicidade: facilidade de compreensão, mensuração e comunicação	11
Existência de registros anteriores e referenciais de comparação	12
Combinação de indicadores organizacionais e setoriais	12
Utilização de indicadores monetários: cuidado.....	13
Indicadores Compostos (índices).....	14
Avaliação de Riscos	14
Conceitos-chave:	16
Meta	16
Linha de base	16
Período de Avaliação e Período de Apuração.....	17
Índice de Cumprimento de Metas (ICM)	17
Índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM).....	19
Fatores Supervenientes	20
Cálculo do Bônus a ser pago	20
Governança de uma BR – Participantes e papéis	21
Quem são os participantes e o que fazem?.....	21
Comissão de BR (CBR)	21
Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados (SABR).....	21
Comissão Intersecretarial (CI)	22

Introdução

Em resposta às mudanças econômicas, políticas e sociais que têm marcado a realidade brasileira nos últimos vinte anos, a Administração Pública vem buscando modernizar suas estruturas, formas de atuação e ferramentas. É nesse contexto que se desenvolve a Gestão por Resultados, preconizando a mudança no foco de atenção - dos procedimentos para os resultados - e colocando em pauta a melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos, além da otimização do desempenho dos servidores e das organizações em que atuam.

Promover a Gestão por Resultados constitui-se em desafio constante, agregador de diferentes iniciativas e instrumentos de gestão, dentre as quais se destaca a Bonificação por Resultados (BR), política de remuneração variável por desempenho baseada no pagamento de bônus de acordo com o cumprimento de metas fixadas pela administração. A orientação estratégica, aqui, é a de primar pela melhoria contínua na gestão das organizações públicas e na qualidade dos serviços prestados aos seus beneficiários, valorizando o servidor público estadual pela sua contribuição para a construção de uma gestão pública mais capaz e responsiva.

No Estado de São Paulo, duas instituições envolvidas na implementação da política de bonificação, além da própria organização interessada e seu corpo funcional, são a Comissão Intersecretarial e o Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados. A primeira é a instância de debate e articulação mais ampla dos interesses do Estado, contando com representantes das Secretarias da Fazenda, do Planejamento e Gestão, do Governo e da Casa Civil, que definem e aprovam as propostas em alinhamento com os objetivos do governo. Já o Serviço de Apoio é o órgão técnico que aporta o conhecimento e apoio necessários não apenas para a Comissão, como também para as próprias organizações que possuem ou que pleiteiam a adoção da BR.

O Manual que ora se apresenta tem como objetivo principal orientar a implementação da Bonificação por Resultados pelos órgãos das administrações direta e indireta que já instituíram esta ferramenta de gestão em seu âmbito, bem como por aqueles que a desejam adotar.

A expectativa é que este Manual seja utilizado em todo o seu potencial e ajude na disseminação e correta adoção de práticas voltadas para a Gestão por Resultados na administração pública paulista.

Objetivos deste Manual

A implementação da Bonificação por Resultados implica a realização de um conjunto de atividades que engloba desde a identificação dos objetivos estratégicos da organização até a apuração dos resultados obtidos, passando por etapas de identificação dos resultados desejados de longo, médio e curto prazos, produtos a serem entregues aos beneficiários e os respectivos insumos necessários, definição de indicadores de desempenho, priorização dos esforços institucionais, estruturação das áreas para a coleta de dados, comunicação sistemática com os funcionários e estabelecimento de uma Comissão interna responsável por consolidar as informações de desempenho advindas dos vários setores da organização e propor melhorias para os indicadores e metas do órgão, dentre outras atividades.

Muitas destas etapas são comuns a outros instrumentos de planejamento e gestão, tais como o Orçamento por Resultados (OpR), o *Balanced ScoreCard* (BSC), o Quadro Lógico, ou mesmo o próprio planejamento estratégico da organização com um PPA bem estruturado. Isto significa que, quando uma organização já possui implementada uma destas ferramentas, a implementação da Bonificação por Resultados é significativamente facilitada.

A experiência dos órgãos já participantes evidencia que se trata de um processo complexo, que envolve variados atores, demanda a produção de distintos documentos, transita por diferentes órgãos, aplica normatizações específicas da área e segue trâmites característicos da administração pública.

A implementação do instrumento de Bonificação por Resultados, longe de ser trivial, demanda atenção e cuidado e requer suporte para que se alcance os resultados esperados. É no sentido de apoiar os órgãos que já aplicam a BR – e aqueles que pretendem implementá-la – que se organizou os conteúdos que compõe este Manual.

Seus objetivos são:

- Descrever o intuito da BR para o Estado e as expectativas geradas a partir da implementação;
- Orientar as organizações quanto aos critérios para definição de sua cesta de indicadores e respectivas metas e linhas de base;
- Descrever os papéis, responsabilidades e atribuições dos atores envolvidos;
- Esclarecer sobre os documentos a serem produzidos e preenchidos;
- Realizar esclarecimentos sobre conceitos relevantes, presentes nas legislações que regem a Bonificação;

Os capítulos a seguir trazem esclarecimentos sobre os conceitos e definições e sobre o ciclo da BR; são oferecidos exemplos de situações, de cálculos e de caminhos para a resolução de problemas. Sua leitura conjunta permite não apenas um entendimento mais amplo do processo, mas também dos detalhes e exceções relevantes para a gestão da BR.

O que é a BR

A Bonificação por Resultados **é um instrumento de gestão** por resultados, um conjunto de regras e mecanismos de incentivo individual e coletivo – remuneração variável – que visa promover a melhoria na atuação das organizações públicas em relação à qualidade, eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados.

Como instrumento de gestão, a BR busca esclarecer aos funcionários e à sociedade quais os objetivos estratégicos que a Instituição e o Governo buscam alcançar, representando seus resultados e os principais esforços desempenhados para a consecução dos mesmos por meio de indicadores de desempenho.

Os benefícios em termos de melhoria de desempenho da organização advêm não apenas de um “esforço extra” eventualmente motivado pelo Bônus, mas principalmente pelos processos de discussão interna de objetivos e indicadores, negociação de metas e de recursos necessários para o seu alcance, reavaliação de processos de trabalho, e da utilização dos resultados obtidos para tomada de decisão e correção de rumos.

A utilização de indicadores de desempenho é, portanto, a principal forma através do qual a organização realiza a sua gestão e presta contas à sociedade: o que não é mensurado não pode ser adequadamente gerido nem comunicado.

Uma vez identificados os objetivos estratégicos e escolhidos os indicadores que informam o público sobre o desempenho da organização, são determinados os limites mínimos de desempenho aceitáveis para bonificação (linha de base) e as metas que a organização deverá alcançar no período de avaliação. Tal alcance de metas implica no pagamento de bônus, em pecúnia, aos funcionários da instituição.

O que a BR não é

A Bonificação por Resultados **não é uma política de complementação salarial**. O bônus pago é um valor “extra” associado ao cumprimento de metas organizacionais, e de caráter eventual. Isto significa que o não-recebimento de bônus em um determinado ano é perfeitamente possível, e não configura uma “perda” ao funcionário.

Além disso, o valor do bônus não é contabilizado para fins de aposentadoria, nem outros benefícios como 13º salário e férias. Da mesma forma, o valor percebido não sofre descontos de previdência e plano de saúde, embora a tributação sobre o mesmo ocorra normalmente.

Como descrito anteriormente, a implementação da Bonificação por Resultados deve ser precedida por uma reavaliação da organização quanto aos seus objetivos estratégicos, sua missão institucional, e pela implementação de um planejamento estratégico ou de outro instrumento de gestão por resultados, dentre os quais destacamos o Orçamento por Resultados (OpR). A seguir, discutiremos brevemente sobre os aspectos organizacionais da implementação do instrumento de gestão “Bonificação por Resultados”, para depois nos ater aos aspectos mais técnicos de uma BR.

Aspectos Organizacionais de uma política de BR

A Bonificação por Resultados é um assunto que naturalmente desperta diversos interesses dentro das organizações porque é percebida como uma potencial e relevante fonte de renda para os funcionários. Ao mesmo tempo, sua correta implementação inevitavelmente enseja conflitos, uma vez que a discussão sobre a avaliação do trabalho das áreas, a definição e o monitoramento de indicadores de desempenho, a negociação de metas com os diversos setores da organização e a prestação de contas com transparência raramente se dão de forma tranqüila e sem resistências internas.

Desta forma, o sucesso de uma política de Bonificação por Resultados requer cuidados, alguns dos quais elencaremos a seguir.

Administração de grupos de interesse

Uma vez que possui potencial para render aos funcionários até 20% da remuneração, é natural que a Bonificação por Resultados desperte interesses que podem pressionar por metas mais fáceis, indicadores ruins ou irrelevantes, dentre outras distorções.

É fundamental que a alta direção da organização tenha ciência e esteja preparada para administrar essas tensões. Tendo em vista que é um instrumento de gestão, a Bonificação por Resultados é da organização, nunca dos funcionários ou de uma categoria profissional. Cabe à alta administração comunicar com clareza aos funcionários e à sociedade o objetivo da política de Bonificação por Resultados sob sua responsabilidade.

Patrocínio e engajamento da alta direção

A implementação de uma BR também pode despertar resistências internas quanto ao monitoramento do trabalho e do desempenho das diversas áreas, e quanto à prestação de contas e cobrança por resultados dos gestores. Por isso, para a viabilização de uma BR bem sucedida é imprescindível o acompanhamento e o apoio próximos do dirigente da organização que, em última instância, será o responsável pelo desempenho do órgão.

Neste sentido, a BR não pode ser considerada como “responsabilidade” de uma área ou de um grupo de servidores: a responsabilidade maior é do dirigente e o alcance dos resultados deve permear os esforços de toda a organização.

Comissão de BR com poder e legitimidade para negociar indicadores e metas e cobrar resultados

Parte do trabalho de implementar uma Bonificação por Resultados é compreender como o trabalho de cada um dos diversos setores influencia nos resultados organizacionais. Infelizmente é comum, inclusive em organizações mais complexas, o isolamento dos diversos departamentos e setores, gerando falhas importantes de comunicação, morosidade, desperdício, ações desarticuladas e resultados inadequados.

Por isso, é importante que a Comissão responsável por implementar a política de bonificação por resultados na organização:

- Tenha suporte da alta direção, podendo inclusive (e preferencialmente) conter membros vinculados diretamente ao Gabinete do titular da organização;
- Esteja vinculada a um setor hierarquicamente superior às coordenadorias ou departamentos que contribuirão com indicadores e resultados;
- Seja composta por membros com habilidades interpessoais, de negociação, gestão de conflitos e de análise de dados;
- Tenha legitimidade para negociar indicadores e metas e cobrar resultado dos diversos setores da organização.

Participação e comunicação com funcionários

A comunicação com os funcionários é essencial para que saibam quais as metas que deverão ser atingidas, entendam como os seus esforços contribuem para o objetivo final do órgão, e como a organização está mobilizando recursos para melhorar a sua gestão e a prestação dos serviços aos beneficiários e à sociedade. Ao final, a etapa fundamental de comunicação dos resultados obtidos deve fornecer subsídio a toda organização para uma avaliação interna e, quando necessário, correção de rumos e a readequação de processos de trabalho.

Além disso, a participação de gestores e funcionários nas discussões sobre indicadores pode fornecer melhores perspectivas sobre os maiores gargalos para o alcance de resultados melhores, bem como melhorar a cesta de indicadores com a inclusão de setores anteriormente não avaliados.

Finalmente, o processo participativo aumenta a qualidade da informação para a determinação de metas e linhas de base e para a negociação dos recursos necessários para o alcance das metas. Isto diminui o risco do estabelecimento de metas não realistas e aumenta a legitimidade do processo, visto que houve consulta e participação das pessoas diretamente ligadas aos processos de trabalho.

Aspectos Técnicos de uma proposta de Bonificação por Resultados

A Bonificação por Resultados se materializa em uma proposta de cesta de indicadores, seguida de uma proposta de metas e linhas de base para cada indicador e, finalmente, pela posterior apuração dos resultados.

Primeiramente trataremos dos critérios que deverão ser atendidos pelas organizações e daremos orientações importantes para a definição de sua proposta de cesta de indicadores. Em seguida, traremos os conceitos-chave e os critérios para a definição de metas e linha de base, bem como outros conceitos fundamentais para a compreensão da Bonificação por Resultados. Finalmente, daremos as orientações para a apuração dos resultados da organização e para o cálculo do bônus do servidor.

Alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão

Para sua correta utilização enquanto instrumento de gestão, a Bonificação por Resultados deve identificar e privilegiar o acompanhamento do desempenho do órgão nas ações institucionais mais relevantes, aquelas voltadas para transformação da sociedade e que justificam a própria existência da instituição.

Portanto, um requisito importante para a construção de uma cesta de indicadores é trabalhar nas definições estratégicas da organização. Neste sentido, é de grande auxílio uma etapa anterior de discussão da orientação estratégica do órgão, que pode advir de um processo de planejamento estratégico ou mesmo da adoção de outros instrumentos de gestão por resultados, tal como o Orçamento por Resultados (OpR).

Podemos categorizar os resultados pretendidos por um órgão do poder público em dois tipos:

- **Resultado final:** resultado ou condição desejada, a médio e longo prazo, para as condições de vida de comunidades e da sociedade de forma ampla. Exemplo: aumentar a expectativa de vida da população;
- **Resultado intermediário:** resultado ou condição desejada, a curto e médio prazo, para os usuários diretos dos serviços do órgão. Exemplo: imunizar a população idosa contra a gripe.

As propostas de indicadores deverão contemplar uma explicação clara e precisa de como cada indicador proposto está relacionado à consecução dos resultados intermediários e finais. Deverá estar claramente explicitado o motivo pelo qual o indicador é relevante para a organização, para a comunidade de beneficiários e para a sociedade.

Indicadores sob governabilidade da instituição

Os indicadores propostos pela interessada deverão expor uma relação causal clara e inequívoca entre os esforços realizados pelos funcionários e pela organização como um todo, com os resultados obtidos.

Em outras palavras, o resultado apontado pelo indicador não pode depender e nem estar sujeito a fatores externos, a variáveis fora do controle da organização.

Como exemplo, podemos afirmar que o indicador hipotético “número de documentos emitidos” é ruim, pois depende do número de solicitações feitas pelos beneficiários. Um indicador melhor, neste caso, poderia ser “tempo médio para emissão de documentos”.

Além disso, também é necessário que exista uma relação temporal entre os esforços desempenhados pela organização e o alcance dos resultados, ou seja, os resultados de uma ação deverão ser passíveis de apuração dentro no mesmo horizonte temporal. Isto significa que ações que gerarão resultados depois de alguns anos não fornecem bons indicadores para o instrumento de BR, visto que as apurações da Bonificação são, em geral, anuais.

Desta forma, podemos concluir que Resultados Finais raramente poderão ser utilizados como indicadores de desempenho para o instrumento de Bonificação por Resultados (porém certamente deverão ser utilizados para outros instrumentos).

Diversidade de indicadores: cesta de indicadores deve cobrir diferentes objetivos e serviços do órgão, ou diferentes aspectos de sua prestação

A cesta de indicadores proposta pela instituição interessada deverá contemplar os resultados associados aos serviços mais relevantes ofertados pelo órgão, devendo tratar de forma equilibrada os diversos setores e departamentos da organização que contribuem para aqueles resultados. Ou seja, a cesta de indicadores deverá contemplar o maior número possível de departamentos e funcionários: os esforços de todos deverão estar refletidos no Índice de Cumprimento de Metas.

Propostas de indicadores que apresentam apenas um ou dois indicadores normalmente são propostas ruins, pois não conseguem incluir uma grande parcela de funcionários e comunicar a estes como e por que o seu trabalho é relevante para a organização e, portanto, para o Índice Agregado de Cumprimento de Metas.

Por outro lado, apesar de não existir um número máximo de indicadores, o excesso de indicadores pode confundir e gerar redundância. O ideal é a organização conseguir identificar uma cesta de indicadores enxuta e capaz de representar seus serviços mais relevantes, sempre associados aos objetivos estratégicos e aos resultados finais almejados.

Tipos de indicadores

Tendo em vista que os Resultados Intermediários são aqueles de curto e médio prazo, verificados junto aos usuários/beneficiários diretos dos serviços, em geral têm maior probabilidade de estarem sob governabilidade da instituição e, portanto, possuem maior chance de serem bons candidatos à inclusão na cesta de indicadores. Entretanto, nem sempre isto ocorre, e outros tipos de indicadores poderão ser utilizados para formular uma boa proposta de indicadores para a BR.

Antes de prosseguir, entretanto, definiremos abaixo mais alguns conceitos relevantes, além daqueles de Resultado Final e Intermediário já definidos:

- **Produtos:** bens ou serviços entregues pelo órgão aos beneficiários diretos, que deverão contribuir para os Resultados Intermediários;
- **Ações:** conjunto de tarefas executadas para converter recursos em produtos;
- **Recursos:** conjunto de insumos necessários para a prestação do serviço: recursos humanos, recursos financeiros, tecnologias, informações, materiais, etc;
- **Eficácia:** grau de sucesso na entrega de produtos. Exemplo: Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos vacinadas;
- **Efetividade:** grau de sucesso no alcance de resultados finais e intermediários. Exemplo: Queda na mortalidade infantil;
- **Eficiência:** relação entre um produto ou resultado, e o insumo utilizado. Exemplos: Custo unitário, serviços por funcionário, serviços por unidade de tempo, entre outros;
- **Qualidade:** adequação a um padrão pré-estabelecido. Exemplo: índice de erros (padrão de correção), atraso médio (padrão de tempo), índice de satisfação (padrão de percepção do serviço), entre outros;
- **Indicadores de gestão:** indicadores que informam como a organização mobiliza, aloca e investe seus recursos para a prestação dos serviços e alcance dos resultados.

Além dos indicadores relacionados aos Resultados Intermediários, poderão ser utilizados indicadores relacionados aos produtos, e a como a organização mobiliza os recursos que possui à disposição para a prestação de seus serviços, ou seja, indicadores associados à própria gestão da organização.

A utilização de indicadores de gestão deverá , sempre que possível, ter menor peso em relação aos indicadores de resultado intermediário. Porém, sua adoção é interessante pois permite à instituição medir o desempenho das variáveis internas que impactarão diretamente na prestação do serviço e no alcance dos Resultados Intermediários.

Tendo em vista que o desempenho de uma organização depende de um conjunto complexo de variáveis, que muitas vezes se influenciam entre si e, por vezes, causam efeitos contraditórios (ensejam *trade-offs*), faz sentido agregar tais as variáveis em categorias para, a partir daí, sistematizar um conjunto de ações, indicadores e metas que forneçam uma visão sistêmica da organização e orientem os seus esforços “internos”.

Para esta tarefa de agregação, sugerimos as categorias identificadas no Balance Scorecard (BSC), com algumas modificações. Ilustramos abaixo as quatro perspectivas destacadas na metodologia (adaptada), e sugerimos algumas variáveis que podem fornecer indicadores de gestão associadas às categorias. Lembramos que esta não é uma lista fixa nem exaustiva, podendo cada organização adequá-la às suas peculiaridades.



No primeiro quadrante, Serviços e Sociedade, podemos observar uma predominância de variáveis associadas a eficácia (Produtos) e efetividade (Resultados Intermediários). Já nos demais quadrantes, podemos identificar variáveis que se relacionam diretamente com indicadores de eficiência e qualidade.

É importante lembrar que, independente do indicador sugerido, este sempre deve vir acompanhado de uma justificativa de sua escolha, evidenciando a relação entre o mesmo e os Resultados Finais e Intermediários pretendidos. No caso dos indicadores de gestão interna, também mostra-se interessante informar diferentes dimensões na prestação de um serviço de forma a ilustrar que a melhoria em um indicador não está associada à piora em outro. Exemplo: um indicador de eficiência deverá estar acompanhado de um indicador de qualidade ou de eficácia.

Lembramos que nem todos os indicadores de gestão deverão estar inclusos na cesta de indicadores da Bonificação por Resultados, porém é importante criar incentivos para a mensuração por parte das variáveis internas, que impactam diretamente nos Resultados da instituição.

Simplicidade: facilidade de compreensão, mensuração e comunicação

Os indicadores propostos pelas interessadas deverão ser de fácil compreensão e comunicação, não apenas para os envolvidos no processo de definição dos indicadores, mas principalmente para os funcionários, que deverão orientar seus esforços para o alcance das metas e, por uma

questão de transparência, para os beneficiários diretos dos serviços e para a população de forma mais ampla.

Além disso, o indicador deve ser de fácil mensuração, ou seja, a apuração dos resultados deve ser feita de forma simples e em tempo adequado para eventuais correções de rumos e prestações de contas.

Existência de registros anteriores e referenciais de comparação

Para que a Bonificação por Resultados possa ser melhor utilizada como instrumento de gestão da organização e de suas políticas públicas, é necessário que se possa acompanhar a evolução do desempenho refletida nos indicadores ao longo do tempo.

Além disso, são melhores indicadores aqueles que permitem obter referenciais de comparação como, por exemplo, resultados verificados em outros países ou estados da federação, padrões internacionais de qualidade, resultados obtidos por outras instituições públicas e privadas que desempenham atividades similares, entre outros.

Combinação de indicadores organizacionais e setoriais

Em organizações complexas e cuja obtenção do resultado final depende da articulação de diversos setores, é possível combinar indicadores comuns a toda a organização (geralmente um resultado intermediário) com indicadores particulares de cada setor. Desta forma, uma parte dos indicadores seria comum a todos os setores da organização enquanto a outra parte refere-se ao desempenho apenas do setor específico. Deve-se ressaltar, entretanto, que deve haver predominância dos indicadores globais, aqueles capazes de transmitir o desempenho do órgão como um todo e mais diretamente vinculados à missão institucional e aos objetivos estratégicos da organização.

Este arranjo é interessante, por exemplo, em situações nas quais a organização conta com uma administração central e um conjunto de unidades descentralizadas ou com relativa autonomia.

Exemplo:

A Secretaria de Infra-Estrutura Urbana do município XYZ tem por missão “Propiciar bem-estar na população por meio do provimento de infra-estrutura urbana adequada, inclusiva e de qualidade” e tem três principais departamentos: Departamento de Vias Públicas, Departamento de Manutenção Patrimonial e Departamento de Acessibilidade. Sua cesta de indicadores de BR é descrita a seguir:

Secretaria de Infra-Estrutura Urbana **Peso dos Indicadores**

Indicador	Adm. Central	Dep. de Vias Públicas	Dep. de Manutenção Patrimonial	Dep. de Acessibilidade
I1- Satisfação da população	40%	60%	60%	60%
I2- Iluminação adequada	10%	20%	-	-
I3- Pavimentação adequada	10%	20%	-	-
I4- Manutenção de praças	10%	-	10%	-
I5- Manutenção de equip. esportivos	10%	-	10%	-
I6- Manutenção de prédios públicos	10%	-	20%	-
I7- Índice de Acessibilidade	10%	-	-	40%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Neste exemplo, vemos que a satisfação da população é o principal indicador da cesta, e que cada Departamento possui uma cesta distinta e mais próxima às suas atribuições, porém sem perder de vista o objetivo organizacional final de satisfazer a população. Nesta divisão também está implícito o fato de que o bom desempenho de um departamento beneficiará, direta ou indiretamente, os demais.

Além disso, observamos que os pesos dos indicadores da Administração Central foram distribuídos de forma que seu bônus é mais dependente do resultado obtido pelos diversos departamentos, visto que é sua atribuição fornecer os recursos necessários e articular os esforços intra e extra-organizacionais para a consecução das metas setoriais.

Utilização de indicadores monetários: cuidado

Quase sempre a utilização de valores monetários tem como pressuposto relações causais que afirmam que uma despesa ou um investimento (em R\$) automaticamente implica no objetivo pretendido, o que nem sempre é verdadeiro: o volume de recursos *per se* não informa sobre a qualidade do gasto, e sua utilização pode passar a idéia de que, quanto mais se gasta/investe, melhor.

Neste caso, o melhor a se fazer é mensurar diretamente o alcance do objetivo pretendido, a execução física dos investimentos e o benefício obtido com a despesa. Vejamos alguns exemplos:

- Um grande aporte financeiro em Tecnologia de Informação pode estar associado à compra de um software ou serviço de tecnologia excepcionalmente caro e não necessariamente significa que os benefícios foram obtidos de forma proporcional ao valor pago. No caso, o indicador monetário deve ser substituído ou acompanhado por outro que mesure o impacto da implantação da solução para o órgão (por exemplo, ganhos de tempo, qualidade, confiabilidade, produtividade, etc);
- A utilização de valores monetários como *proxy* (representante/substituto) para capacitação de recursos humanos também não informa sobre a quantidade de pessoas

capacitadas, a carga-horária dos cursos, a adequação às habilidades e perfis requeridos para as atividades do órgão;

- No caso de obras, o valor de investimento feito deve estar acompanhado por um indicador de execução física e/ou de cumprimento de cronograma.

Indicadores de execução orçamentária também apresentam problemas de informar pouco sobre a qualidade do gasto, sobre a efetiva utilização do recurso e sobre o impacto do seu gasto para os beneficiários e para a sociedade.

A pergunta que sempre deve ser feita é: o que se pretende com esse recurso? Qual o efeito desejado? Como vou mensurar esse efeito?

De forma análoga, a utilização de valores monetários para apresentar uma economia *per se* não informa sobre os possíveis impactos desta economia de recursos para a oferta e qualidade dos serviços do órgão.

Indicadores Compostos (índices)

Um indicador pode ser formado pela combinação de sub-indicadores (componentes do indicador principal, que buscam agregar informações sobre diferentes aspectos da prestação de um serviço ou de desempenho de um determinado órgão ou setor) como se o indicador final fosse ele próprio uma “pequena cesta de indicadores”.

Agregar indicadores em um índice pode ser interessante quando a organização está interessada no desempenho de um determinado setor como um todo, ou quando a utilização de um único indicador deixa lacunas de informação.

Quando isto ocorre, cada sub-indicador deve obedecer aos mesmos critérios dos demais indicadores: descrição detalhada, importância estratégica, governabilidade, comparabilidade, simplicidade, etc, bem seu resultado deve estar sujeito aos limites de apuração (100% ou 120%, a depender da organização) determinados na Resolução Conjunta de Definição de Indicadores, antes de sua agregação para o resultado do índice.

Avaliação de Riscos

Durante o período de avaliação podem acontecer diversos fatores supervenientes (eventos não previstos, em geral externos ao órgão e que alteram significativamente o desempenho da organização) que impedem o alcance de metas. Para minimizar ou eliminar os problemas associados a estes fatores supervenientes, recomenda-se fortemente que a organização realize uma avaliação de riscos (probabilidade e magnitude) para cada indicador e defina um plano de contingência.

Desta forma, a organização deve avaliar como cada indicador de desempenho é impactado pelo ambiente externo à organização e monitorar este ambiente continuamente, de modo a mitigar prejuízos à prestação de seus serviços e à consecução de suas metas.

Em último caso, a organização poderá solicitar uma revisão de metas em virtude de fatores supervenientes, desde que devidamente justificadas. Entretanto, cabe ressaltar que a avaliação de riscos a antecipação da organização economiza tempo e esforços futuros no que tange à BR.

Conceitos-chave:

Meta

Meta é o valor numérico que representa o nível de desempenho que se deseja alcançar, para cada indicador, ao final do período de avaliação. Algumas considerações a respeito da definição das metas:

- Cabe ao Secretário ou titular do órgão interessado propor as metas da organização. Entretanto, a definição das mesmas cabe à Comissão Intersecretarial;
- As metas propostas devem ser desafiadoras, porém factíveis:
 - Quando as metas são facilmente alcançáveis, não há incentivos à revisão dos processos de trabalho e à melhoria no serviço prestado, tornando a BR inócua enquanto instrumento de gestão.
 - No outro extremo, quando as metas são impossíveis de se alcançar, é comum a emergência de desmotivação e de sensação de punição entre os funcionários, o que novamente deteriora os incentivos à mudança percebidos pela equipe.
- As metas devem, portanto, ser propostas a partir de:
 - Desdobramento das metas de longo e médio prazos da organização;
 - Histórico de resultados: as metas devem representar uma melhoria em relação ao passado;
 - Análise comparativa com os resultados obtidos em outros Estados, países, e com padrões nacionais ou internacionais estabelecidos, entre outros;
 - Um processo de participação ativa dos funcionários, em especial coordenadores, diretores e chefes.

Linha de base

A Linha de base pode ser interpretada como:

- O menor desempenho aceitável, que a organização julga digno de bonificação;
- A projeção do resultado que ocorreria caso não houvesse o esforço adicional em virtude da BR;

Assim como a Meta, a Linha de Base é proposta pelo titular da Pasta mas depende de aprovação pela Comissão Intersecretarial. Os problemas mais comuns e que devem ser evitados no momento da proposta de Linha de Base são:

- Linha de base igual a zero: quando a linha de base proposta é zero, qualquer resultado, ainda que pífio e inferior aos resultados anteriores, implica no pagamento de bônus aos servidores. Isto deturpa o instrumento de gestão, que busca a melhoria contínua nos processos e na qualidade do serviço ofertado;
- Linha de base muito baixa: obedecendo à mesma lógica da linha de base igual a zero, o estabelecimento de linha de base baixa (muito abaixo do desempenho obtido no passado) tem o mesmo efeito do estabelecimento de uma meta facilmente alcançável,

e informa aos servidores que independentemente do seu nível de esforço, haverá recompensa financeira, o que cria incentivos perversos à melhoria da organização.

Período de Avaliação e Período de Apuração

O período de avaliação refere-se ao espaço de tempo no qual a organização será avaliada por meio dos indicadores estabelecidos, e contra as metas e linhas de base definidas. Este período corresponde sempre a um ano, que coincide com o calendário civil.

Tendo em vista que os resultados muitas vezes podem ser apurados mais de uma vez no ano, a depender do indicador e da capacidade da organização para coleta e sistematização de dados, o período de apuração pode corresponder a três meses, seis meses, ou outro.

Os períodos de apuração devem estar claramente estabelecidos na Resolução de definição de Indicadores, e deve haver metas e linhas de base definidas previamente para cada período de apuração.

Índice de Cumprimento de Metas (ICM)

O índice de Cumprimento de Metas é um índice que informa o grau de cumprimento da meta estabelecida **para cada indicador**. Isto significa que, se uma organização tiver cinco indicadores, por exemplo, haverá 5 ICMs a se calcular.

O ICM mede o quão próximo ou distante o resultado de uma organização ficou, em relação à sua meta e linha de base, para cada indicador i . Sua fórmula de apuração é:

$$ICM_i = \frac{(\text{Resultado}_i - \text{Linha de Base}_i)}{(\text{Meta}_i - \text{Linha de Base}_i)}$$

onde, via de regra, todos os parâmetros (Resultado, Linha de Base e Meta) são estabelecidos para o respectivo período de apuração.

Matematicamente, o ICM pode assumir qualquer valor. Entretanto, para fins de apuração do resultado da organização naquele determinado indicador, o índice de cumprimento de metas é limitado:

- A zero quando o resultado for negativo;
- A 1 (100%) ou 1,2 (120%) quando o resultado for superior a estes valores (a depender das regras estabelecidas para cada organização).

Exemplo 1:

No ano de 2011, a Secretaria de Habitação do município XYZ apurou um déficit habitacional de 15 mil famílias sem moradia adequada. Sua meta para o ano seguinte era reduzir o déficit para

12 mil famílias, e a linha de base considerada foi o resultado do ano anterior menos 500 famílias que já estavam previstas para serem contempladas (portanto, Linha de Base = 14.500). Ao final do período de avaliação, verificou-se que o déficit habitacional caíra para 13.100 famílias. Seu ICM foi de:

$$ICM_i = \frac{(Resultado_i - Linha\ de\ Base_i)}{(Meta_i - Linha\ de\ Base_i)} = \frac{(13.100 - 14.500)}{(12.000 - 14.500)} = 0,5600 = 56,00\%$$

Exemplo 2:

No ano 2000, a Secretaria de Saúde do município de XYZ imunizou 15 mil crianças de 5 a 10 anos contra sarampo. No ano de 2001, sua meta era imunizar 17 mil crianças, e sua linha de base foi considerada como o resultado obtido no ano anterior. Findo o período de avaliação (ano de 2001), apurou-se que 18.500 crianças foram imunizadas. Seu Índice de Cumprimento de Metas foi:

$$ICM_i = \frac{(Resultado_i - Linha\ de\ Base_i)}{(Meta_i - Linha\ de\ Base_i)} = \frac{(18.500 - 15.000)}{(17.000 - 15.000)} = 1,7500 = 175,00\%$$

Tendo em vista que a BR da Secretaria de Saúde daquele município define que o ICM pode variar até 120%, o ICM do indicador resultou em 120%.

Exemplo 3:

No ano de 2005, a Secretaria de Transportes do município XYZ realizou uma pesquisa e obteve 70% de usuários satisfeitos. Para o ano de 2006, sua meta era obter 80% de usuários satisfeitos, e a linha de base considerada foi o resultado obtido no ano anterior. Ao final do período de avaliação, constatou-se que apenas 65% dos beneficiários estavam satisfeitos com os serviços. Neste caso, o ICM do indicador foi:

$$ICM_i = \frac{(Resultado_i - Linha\ de\ Base_i)}{(Meta_i - Linha\ de\ Base_i)} = \frac{(65\% - 70\%)}{(80\% - 70\%)} = -0,5000 = -50,00\%$$

Visto que o índice de cumprimento de metas não pode assumir valores negativos, o ICM do indicador resultou em 0%.

O ICM informa o grau de cumprimento de metas da organização em relação a um indicador específico, mas os valores encontrados também podem indicar outros problemas, associados não ao desempenho da organização, mas à própria estruturação da BR. Valores de ICM muito acima ou muito abaixo do intervalo de 0 a 100%, e/ou com grande oscilação de um período para o outro (ou entre unidades comparáveis) podem indicar:

- Baixa governabilidade do órgão sobre o indicador;
- Meta excessivamente fácil ou impossível de se alcançar;
- Linha de base excessivamente baixa ou alta;

- Linha de base muito próxima à meta;
- Fatores supervenientes não corrigidos.

Nota: recomenda-se utilizar duas casas decimais para porcentagens, e quatro casas decimais para representação em unidades.

Índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM)

O índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM) corresponde à média dos Índices de Cumprimento de Meta (ICMs) de todos os indicadores, ponderada pelos seus respectivos pesos dentro da Cesta de Indicadores. É o resultado final da BR do órgão. Sua fórmula de cálculo é:

$$IACM_{pasta} = \sum ICM_i \times Peso_i$$

Onde:

- $IACM_{pasta}$ é o Índice Agregado de Cumprimento de Metas da Pasta interessada;
- ICM_i é o Índice de Cumprimento de Metas obtido em cada indicador;
- $Peso_i$ é o peso de cada indicador, dentro da Cesta de Indicadores.

Nota: nesta etapa, todos os ICMs já deverão ter sido limitados ao intervalo 0 a 100% (ou 0 a 120%).

Exemplo:

A Secretaria de Transportes do município XYZ apurou os seguintes ICMs, para a seguinte Cesta de indicadores:

Indicador	ICM	Peso	ICM * Peso	IACM
I1 % Frota de ônibus com menos de 5 anos	100,00%	15%	15,00%	53,57%
I2 Satisfação do usuário de ônibus	0,00%	25%	0,00%	
I3 Velocidade média dos ônibus	31,54%	20%	6,31%	
I4 Semáforos quebrados	100,00%	10%	10,00%	
I5 Acidentes graves por 10 mil veículos	74,20%	30%	22,26%	
Somatória		100%	53,57%	

Neste caso, os ICMs superiores a 100% foram limitados a 100% e os negativos receberam valor zero. Em seguida, cada resultado foi multiplicado pelo peso de seu indicador e, finalmente, efetuou-se a somatória destes resultados parciais para se obter o valor do Índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM).

Fatores Supervenientes

Ao longo do período de avaliação podem ocorrer eventos inesperados e completamente fora da governabilidade do órgão, como alterações de legislação, demandas súbitas ou mesmo não-disponibilização de recursos orçamentários, que têm grande impacto (positivo ou negativo) sobre o desempenho final do órgão.

Nestes casos, uma vez que esteja devidamente explicada e justificada a eventualidade da ocorrência e a não-governabilidade do órgão, deve-se efetuar uma revisão das metas anteriormente definidas. Tal revisão deve, assim como a definição inicial, ser aprovada pela Comissão Intersecretarial.

A avaliação de riscos, que deve acompanhar a proposta de indicadores, serve para auxiliar a organização a se precaver de ameaças e a estabelecer planos de contingência, de modo a minimizar ou eliminar os impactos dos fatores supervenientes, o que economizaria um tempo precioso associado a uma eventual necessidade de revisão de metas.

Cálculo do Bônus a ser pago

Cálculo do valor a ser pago para cada servidor depende das seguintes variáveis:

- A retribuição recebida pelo servidor no período de apuração (RET), excluídos 13º salário e BRs de outros períodos;
- O Índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM) da organização;
- O Percentual máximo de bônus (P), estabelecido em Decreto (normalmente, 20%);
- Os dias de efetivo exercício (DEE) do servidor na organização, no período de apuração (percentual sobre o total).

Desta forma, a fórmula para o cálculo do bônus a ser pago é:

$$Bônus = RET \times IACM \times P \times DEE$$

Exemplo:

João trabalha na Secretaria de Transportes do município XYZ, que no ano passado obteve um Índice Agregado de Cumprimento de Metas (IACM) de 53,57%. Sua retribuição anual (RET) foi de R\$ 70.000,00, e seu efetivo exercício (DEE) foi de 98,5% do total de dias. João receberá a título de BR:

$$Bônus = RET \times IACM \times P \times DEE$$

$$Bônus = 70.000,00 \times 53,57\% \times 20\% \times 98,5\%$$

$$Bônus = 7.387,30 \text{ reais}$$

Governança de uma BR – Participantes e papéis

Quem são os participantes e o que fazem?

São basicamente três os atores que lidam diretamente com os processos de proposição, análise e aprovação das Bonificações por Resultado no Estado. São eles: as Comissões de BR, o Serviço de Apoio à BR e a Comissão Intersecretarial.

Comissão de BR (CBR)

A Comissão de Bonificações por Resultado é um grupo de servidores da organização interessada, nomeado por meio de Resolução do órgão, e que é responsável por:

- coordenar os estudos, os trabalhos e as negociações internas para escolha de indicadores, metas e linhas de base a serem propostas;
- instruir os processos de definição de indicadores, metas e linhas de base, e de apuração de resultados, incluindo a redação das minutas de Resolução Conjuntas pertinentes;
- consolidar os resultados obtidos pelos diversos setores da organização e redigir a Nota Técnica de Apuração dos Resultados;
- atuar como representante e ponto de contato da organização com o Serviço de Apoio à BR e com a Comissão Intersecretarial.

Tendo em vista o caráter estratégico e muitas vezes sensível do trabalho da CBR de lidar com a escolha de indicadores e metas para os setores da organização e de compilar os resultados dos mesmos, é fundamental que os seus membros sejam servidores diretamente vinculados à alta direção da organização, e devidamente apoiados e patrocinados por esta.

Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados (SABR)

O Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados é um grupo técnico criado pelo Decreto 56.125/2010, localizado na Unidade para Melhoria e Desenvolvimento das Organizações (UDEMO), coordenadoria da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Cabe ao SABR zelar pela qualidade técnica das propostas de BR das organizações interessadas, seja por meio do apoio às CBRs, seja por meio de seu parecer técnico, que orientará a decisão da Comissão Intersecretarial.

Conforme o Decreto 56.125/2010, são atribuições do Serviço de Apoio:

- analisar e propor encaminhamento, às comissões, dos indicadores, critérios de apuração e avaliação e metas propostas pelos órgãos;
- acompanhar e validar a apuração do valor efetivo do indicador e o índice de cumprimento de meta obtido;
- acompanhar e validar o cálculo do índice agregado de cumprimento de metas;
- consolidar, manter atualizado e disponível para consulta pública todos os atos formais referentes à Bonificação por Resultados, bem como a memória de cálculo referente aos itens 2 e 3 deste parágrafo;

- elaborar estudos e relatórios acerca da Bonificação por Resultados;
- prestar suporte e apoio aos órgãos da Administração Direta e Indireta para definição, formulação e aplicação, acompanhamento e evolução dos indicadores globais e específicos.

Comissão Intersecretarial (CI)

A Comissão Intersecretarial é formada pelos Secretários de Fazenda, Governo, Planejamento Gestão, e pelo Secretário-Chefe da Casa Civil.

Cabe à Comissão Intersecretarial decidir sobre a aprovação da cesta de indicadores, metas e linhas de base propostas pelas CBRs, bem como a aprovação dos resultados apurados. Para tal, a CI conta com a análise de assessores, bem como com o parecer e o suporte do Serviço de Apoio à BR (SABR).