

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS

Dimensão: Finanças e Gestão

O ambiente político, econômico e social encarado pelos governos atuais, seja qual for o país ou nível de governo, pode ser caracterizado como cada vez mais imprevisível, complexo e globalizado (OCDE, 2017). O caso brasileiro não foge a esta regra. A União, os Estados e os Municípios são pressionados a dar respostas efetivas a problemas como o déficit público, a oferta insuficiente de serviços de saúde, o desemprego persistente, a violência e muitos outros. Neste contexto, a OCDE (2017) aponta que é comum a redução da confiança nas instituições públicas e, especialmente, da credibilidade dos cidadãos quanto à capacidade dos governos de resolverem os problemas. Os governos, por sua vez, respondem aos desafios com reformas. Mas, será que as reformas desenhadas são capazes de reconectar os governos com seus cidadãos, restaurando a credibilidade nos governos e garantindo o acesso a serviços públicos?

É nesse contexto, que a atual revisão do IMRS reconheceu a importância da criação de um bloco específico de gestão municipal, contemplando as temáticas administração e finanças, que já fazia parte da plataforma. Ressalte-se que esta orientação representa para a equipe do IMRS um avanço no processo de abarcar plenamente as orientações da Lei 15.011 de 2004 de sua criação, que em seu Art.1 Parágrafo único, diz:

“A responsabilidade social na gestão pública estadual caracteriza-se ainda pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações e pelo caráter educativo da edição dos atos.”

Ele inclui indicadores que evidenciam os níveis de governança nas diversas áreas da gestão pública. Eles permitem o acompanhamento do desempenho dos governos, propiciam a observação de seu desenvolvimento e evidenciam a ação governamental. A disponibilidade de dados que permitam uma visão mais completa do trabalho das administrações públicas é essencial para restaurar a credibilidade nos governos. Neste sentido, apresentamos a seguir os pilares da construção desse novo bloco.

Macroestrutura do bloco

A construção do bloco dedicado a gestão municipal se pautou em estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, assim como em material produzido pelo Governo Federal (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)², que adota uma abordagem sistêmica. Esse tipo de abordagem é considerado melhor para gerir a mudança, pois analisa os diferentes elementos do sistema e sua dinâmica e interação na produção de determinados resultados.

O quadro conceitual proposto pela OCDE organiza as informações em quatro grupos, a saber:

- Fatores contextuais e dados sobre país/estado/município – Contexto social, político e econômico no qual o governo opera.
- Insumos (*inputs*) – Tamanho e papel do governo, receita pública, quantidade e tipo de recursos usados pelo governo.
- Processos/Projetos (ações) – Como o governo trabalha, o que faz e como faz.
- Produtos/serviços (*outputs*) e Impactos/Resultados (*outcomes*) – Quais os bens e serviços produzidos pelo governo e qual o impacto resultante sobre os cidadãos e negócios.

Esse modelo está sendo adaptado para viabilizar sua aplicação no caso dos municípios mineiros. Observa-se que a base de dados do IMRS já inclui alguns indicadores de contexto que permitem captar as principais diferenças e similaridades entre os municípios mineiros ajudando, portanto, na identificação de parâmetros comparativos para fins de benchmarking. Pode-se dizer também que o IMRS em si reflete um esforço de condensação de produtos e resultados produzidos por um governo, já que em suas dimensões o foco primordial é a entrega de serviços e seu impacto sobre a realidade da população. Essas duas constatações reforçam a importância do novo bloco, pois evidenciam a necessidade de ampliar o foco nos insumos e processos gerando mais informação sobre as capacidades dos governos em produzir e entregar serviços aos cidadãos e negócios e sobre os meios usados pelas administrações municipais para atingir seus objetivos.

¹ OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. ISBN 978-92-64-26876.

² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Guia Metodológico para a Construção de Indicadores**. 2010 (<https://www.gespublica.gov.br>)

Os insumos e os processos são o objeto principal de análise na fase de criação do novo bloco. Essa análise será ilustrada a seguir.

SUBTEMAS DA DIMENSÃO

Análise dos insumos e dos processos está consolidada em uma árvore de indicadores. Para a construção da árvore desse bloco, compreendendo eixos principais e a divisão desses eixos em sub-eixos e seus componentes, foi referênciada também o material disponibilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)³ e o Índice de Capacidade Institucional Municipal (ICIM), desenvolvido em uma parceria FJP/UFLA⁴. Por meio da articulação e análise dessas diversas fontes, de sua adaptação para o nível dos governos municipais e do ambiente do IMRS, foram criados os eixos: **(1) Entradas**, que abrange dois grandes conjuntos de insumos: os recursos financeiros e os recursos humanos; e **(2) Processos**, que abrange um conjunto de temas relevantes para a atuação dos governos, sempre considerando o recorte dos governos municipais.

No eixo **Entradas**, procura-se definir os recursos de que dispõe o governo para cumprir o seu papel, sendo dois sub-eixos:

- Finanças Públicas – responsabilidade fiscal, gestão, desempenho tributário e gastos setoriais;
- Emprego Público e Remuneração – recursos humanos, compreendendo o porte, a qualificação, a tipologia (efetivo, contratado, parcerias) e a remuneração do emprego no setor público.

No eixo **Processos**, procura-se definir como o governo trabalha, quais práticas e procedimentos utiliza para o cumprimento do seu papel no desenho e implementação de políticas públicas, sendo oito sub-eixos:

³ <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br>

⁴ Referencia ICIM PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão pública municipal**. Curitiba: Ed. CRV, 2017

- Instituições – compreende (i) a estrutura administrativa municipal, especificamente, as estruturas institucionais de gestão; e (ii) a participação em instâncias de governo regional, dada a importância do contexto regional no enfrentamento de questões que ultrapassam a divisão administrativa dos territórios, buscando a mútua colaboração no alcance de objetivos compartilhados;
- Práticas e Procedimentos Orçamentários – compreendem o foco na qualidade do orçamento e responsabilidade nos gastos e o acompanhamento da sua realização focando (i) práticas do orçamento programa; (ii) revisão dos gastos previstos; e (iii) a qualidade dos relatórios financeiros.
- Gestão de Recursos Humanos – compreendem a gestão da força de trabalho, do sistema de remuneração, as condições de trabalho, a sua capacitação. Para isso contempla (i) a existência de Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos; (ii) a saúde do servidor; (iii) a jornada de trabalho; e (iv) a capacitação e treinamento.
- Governança Regulatória – compreende os instrumentos de regulação no que concerne ao desenho e implementação de políticas públicas, assim como de seus sistemas de monitoramento e avaliação, que correspondem aos planos diretores municipais e planos setoriais de políticas, os quais devem ser elaborados de acordo com as referências dos sistemas próprios de cada política. Nesse sentido foi observada a elaboração dos planos municipais exigidos em lei.
- Governo Aberto – compreende basicamente a transparência e a participação, representadas pela existência de canais de acesso à informação pública, para o atendimento aos cidadãos e para a prestação de serviços e as formas de participação dos cidadãos na elaboração de políticas, incluindo os conselhos de políticas públicas;
- Inovação do Setor Público e Governo Digital – compreende a utilização de tecnologias pela gestão pública, principalmente, sistemas informatizados na prestação dos serviços públicos e o uso de tecnologias pela gestão pública;
- Contratação Pública e Logística – compreende processos de compras governamentais, envolvendo a sua divulgação e o uso de tecnologias nos mesmos, e a existência de procedimentos de controle de estoque;

- Gestão de Riscos – compreende a gestão de riscos com relação à ocorrência de catástrofes e à ocupações de áreas de escorregamento, inundáveis e/ou de proteção ambiental, envolvendo a atuação da Defesa Civil.

Destaca-se que em vários casos os dados de referência limitam-se às políticas de educação e/ou de saúde. Esse corte decorre do fato de que após promulgação da Constituição Federal de 1988 observou-se um processo de municipalização intenso abrangendo principalmente essas áreas. Hoje educação e saúde são áreas em que os governos municipais concentram a maioria de seus recursos e esforços de gestão. Além disso, essas áreas têm políticas mais institucionalizadas e organizadas em sistemas nacionais, sob a coordenação federal, que impulsionam não só a adoção de práticas de gestão, mas o registro e divulgação das mesmas. Acredita-se que dada à representatividade dessas áreas o foco nas mesmas não prejudica a análise proposta.