

Índice Mineiro de Responsabilidade Social

Fundação João Pinheiro/MG

Apresentação

A importância do acesso a informações confiáveis é consenso. Nas mais diversas esferas econômicas e sociais, a informação apresenta-se como fator determinante do sucesso daqueles que a detêm, fato que se fortalece exponencialmente a cada dia. Grandes e pequenas empresas, consumidores, eleitores, governos, enfim, qualquer agente econômico em seu processo de tomada de decisão, tende a agir de forma mais eficiente na medida em que possua conhecimento sustentado por informações de qualidade.

Também é de se esperar que, se a informação permite atitudes mais eficientes, a socialização do acesso a ela possibilita maior equidade nas possibilidades de aumento do bem-estar. Sabe-se, entretanto, que todo o percurso necessário à oferta de informações de qualidade, confiáveis e tempestivas precisa ser cuidadosamente construído.

Neste sentido, o **DATAGERAIS** surge como um conjunto de ações de curto, médio e longo prazo, com o objetivo de promover a implantação de uma ampla e confiável base de dados e indicadores para o Estado de Minas Gerais, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e a elaboração da Fundação João Pinheiro. Além da construção da base de dados e de indicadores, o

DATAGERAIS busca estruturar e sistematizar procedimentos para a coleta, a geração, a atualização e a divulgação de informações confiáveis.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) definiu como visão de futuro tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver, cujo parâmetro, no longo prazo, é o IDH. Entretanto, o mesmo não tem a sensibilidade necessária para acompanhar, no curto e no médio prazo ações e políticas públicas, bem como seus reflexos na sociedade. Assim, uma atividade fundamental do **DATAGERAIS** refere-se à criação de alguns indicadores capazes de aferir de forma mais atual e dinâmica os impactos das ações do governo e também da sociedade civil e do mercado nos níveis de desenvolvimento e bem-estar do Estado.

Nessa perspectiva, o **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)** representa a primeira iniciativa estratégica do **DATAGERAIS**, por expressar o nível de desenvolvimento de cada município mineiro, representado por informações de educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, demografia, gestão, habitação, infra-estrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto.

O Governo Aécio Neves espera que esta iniciativa se consolide como uma contribuição permanente e essencial do setor público estadual para apoiar o desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais, melhorar a gestão pública e ampliar o conhecimento dos mineiros.

Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão

O PROJETO IMRS

É crescente a demanda por estatísticas municipais recebida pela Fundação João Pinheiro (FJP) procedente de órgãos públicos e de outros segmentos da sociedade. Mais recentemente, a FJP recebeu, também, a atribuição legal, definida pelo art. 3º da ementa da lei 14.172, para a criação do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS. Certamente, é uma situação muito desejável que os analistas e especialmente os formuladores de políticas públicas, do Legislativo ou do Executivo, demandem estatísticas para fundamentar o planejamento de suas ações, a análise e a avaliação de resultados. No entanto, constitui grande desafio a tarefa de fornecer informações que traduzam a realidade de forma clara, com abrangência, comparabilidade, confiabilidade, reprodutividade e periodicidade adequadas. Não se pode desconhecer a importância do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, divulgado pelo *Atlas de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros*, por cuja elaboração a FJP é uma das entidades responsáveis, nesse processo de ampliação da utilização e da demanda por estatísticas. A FJP recebe, diariamente, consultas e visitas de interessados em entender e utilizar indicadores municipais, e o IDH-M é recorrentemente utilizado para selecionar localidades que serão beneficiadas por programas, particularmente aqueles financiados com recursos de organismos internacionais. Dessa forma, uma das demandas mais frequentes consiste na atualização do IDH-M, referenciado em 1991 e 2000. Esse indicador exerce grande atratividade pela sua simplicidade e pela capacidade de sintetizar o desenvolvimento, centrado em três pilares básicos: nível de renda, educação e longevidade (que traduz as condições de saúde). Além disso, devido à sua forma de obtenção, por meio das informações advindas da mais ampla e completa pesquisa do País, feita pela IBGE– o Censo Demográfico –, o IDH-M, assim como todos os demais indicadores do *Atlas de Desenvolvimento Humano*, atende perfeitamente aos pré-requisitos necessários aos bons indicadores, mencionados anteriormente. Entretanto, tem periodicidade muito longa, dado que a pesquisa ocorre somente a cada dez anos. Construir um índice com o mesmo grau de simplicidade do IDH-M, e, ao mesmo tempo, assegurar que seus componentes mantenham os pré-requisitos necessários da boa informação, esbarram na dificuldade de obtenção de fontes alternativas. Este é o desafio para a construção do IMRS. A primeira decisão tomada no processo de geração do índice foi optar pela utilização dos registros administrativos, que apresentam periodicidade curta e são, de fato, a única fonte de dados disponível com abrangência municipal. Não se pode desconhecer a precariedade atual destas estatísticas para os municípios mineiros, notadamente no que se refere à sua abrangência e comparabilidade. Como os fatos administrativos tendem a não serem contabilizados, ou o são de forma inadequada exatamente nas áreas mais problemáticas, as informações neles baseadas tendem a distorcer as comparações municipais. Assim, a proposta de utilização desses dados vem acompanhada de um plano de ação para promover a ampliação da abrangência e a melhoria dos registros. Espera-se que, ao longo do tempo, esse processo, além de melhorar as estatísticas e a conseqüente compreensão da realidade, contribua também para aprimorar o sistema de monitoramento, pois os registros administrativos são aqueles das ações formuladas em planos e programas nas diversas áreas de atuação da administração pública: prestações de contas anuais das prefeituras, ocorrências policiais, guias de atendimentos médico-hospitalares, registros dos programas de imunização e vigilância epidemiológica, etc. A partir desta premissa inicial, a principal tarefa nessa etapa de criação do IMRS foi avaliar o conjunto de dimensões a serem incluídas, os temas mais relevantes a serem abordados em cada uma delas e os indicadores mais adequados para retratar esses temas. Nesta tarefa, participaram praticamente todas as Secretarias de Estado, muitas das quais, como Saúde, Educação e Defesa Social, já mantinham convênios regulares com a FJP para a criação de indicadores específicos. Também contribuiu muito o fato da FJP ser a responsável pela administração da *Lei Robin Hood*, que, em seus dez anos em operação, já permitiu formar uma base de dados importante, além de consolidar as relações institucionais entre os organismos participantes.

Neste momento, pode-se dizer que o índice apresenta uma definição conceitual clara,

conforme é apresentado na seção seguinte, mas tem uma composição em termos de indicadores relativamente complexa: para retratar os temas definidos para suas oito dimensões, foi necessário utilizar cerca de 40 indicadores. A grande quantidade de indicadores advém do reconhecimento da fragilidade deles para representar os temas selecionados, garantindo a qualidade da informação e a comparabilidade entre os municípios. Foi exatamente no processo de agregação de vários indicadores que as deficiências se compensaram, permitindo uma maior consistência ao IMRS. Espera-se que, com a implementação do plano de melhorias para a base atual, já na próxima edição do IMRS o índice possa ser bem mais simples e utilizar um número bem menor de indicadores, conservando todos os seus fundamentos, dimensões e temas; ganhando em termos de comparabilidade entre os municípios e de representatividade para exprimir o conceito de responsabilidade social adotado.

Ao mesmo tempo, uma sólida base de informações municipais estará sendo ampliada e melhorada, o que poderá dar suporte a muitas outras utilizações específicas. De fato, o IMRS representa uma proposta bem mais ampla do que o próprio índice, pois está sedimentado num plano de ação para utilização e aperfeiçoamento das informações municipais. Desta forma, a FJP, com o apoio da SEPLAG, acredita estar caminhando para cumprir uma importante missão no sistema de governo: fornecer informações de qualidade para a análise, a interpretação, o monitoramento e a avaliação da situação dos municípios mineiros e do estado como um todo.

O que é o IMRS

Para definir o Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS - iniciou-se pela delimitação de sua abrangência: de quais atores se procuraria medir a responsabilidade social - administração pública (federal, estadual ou municipal), setor privado e/ou cidadão? Uma outra questão foi definir se a medida deveria ser do resultado final (situação existente) ou de esforço realizado para alterar a situação.

Definiu-se que o IMRS, um índice desenvolvido para todos os municípios do Estado de Minas Gerais, deveria avaliar a situação desses municípios, contemplando as dimensões renda, saúde, educação, segurança pública, gestão, habitação e meio ambiente, cultura e desporto e lazer. Os esforços para alterar a situação seriam captados por meio da variação dos indicadores ao longo do tempo, ou, ainda, poderiam ser eleitas ações específicas para esta avaliação.

Para cada dimensão, foram selecionados temas relevantes que pudessem retratar: a situação existente, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões. As ações avaliadas foram definidas como aquelas que são (ou deveriam ser) prioridade de programas e de políticas públicas das esferas de governo municipal, estadual e/ou federal. Sendo assim, os diferentes níveis de governo são co-responsáveis por avanços nessas áreas, e o índice retrataria seu sucesso ou sua responsabilidade social conjunta. Só uma análise posterior mais aprofundada das informações poderia vir a identificar de forma mais clara o grau de responsabilidade de cada esfera específica: os governos federal e/ou estadual não atenderam adequadamente o município ou a administração municipal é que não foi proativa em responder aos programas estabelecidos nas esferas superiores?

Selecionadas as dimensões e seus temas, o passo seguinte foi escolher indicadores que pudessem retratar o conteúdo de cada tema. Nesta tarefa, as escolhas tiveram que obedecer a questões de ordem mais pragmática, levando em conta o grau de abrangência, periodicidade e consistência estatística dos indicadores disponíveis. É preciso reconhecer que poucos indicadores atendiam plenamente aos requisitos necessários. A alternativa, então, foi utilizar *proxies* e um número muito maior de indicadores do que o inicialmente pretendido.

Na construção do IMRS os indicadores de cada tema são transformados em índices, com valores entre 0 e 1, pela fórmula geral: $(\text{Valor observado} - \text{valor}) / (\text{melhor valor} - \text{pior valor})$. O índice de cada tema é obtido através da média ponderada dos índices dos indicadores que o compõem. Da mesma forma, calculam-se o índice de cada dimensão (média ponderada dos índices dos temas que a compõem) e o IMRS (média ponderada dos índices das dimensões). Os pesos definidos para cada dimensão e indicador, bem como os valores limites da fórmula de normalização (pior e melhor) utilizados, estão registrados na tabela 1.