



REDE DE INOVAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA APERFEIÇOAR A GESTÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS

NOTA TÉCNICA COM ROADMAP ESTRATÉGICO

Equipe NISP: Sergio Kelner (Coordenador)

Carolina Beltrão Medeiros

Diogo Helal

Marcelo Asfora

Recife, junho de 2020

Sumário

1. Apresentação	3
2. Inovação Social em Políticas Públicas	4
3. Rede 10	6
4. Roadmap	6

1. Apresentação

Atualmente com 70 anos de experiência em realização de pesquisas sociais, a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) teve como origem o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, criado em 1949, para dedicar-se ao estudo das condições de vida do trabalhador brasileiro da região agrária do Nordeste e do pequeno lavrador dessa região, visando ao melhoramento dessas condições (Art. 2º da Lei 770/1949). Ao longo do tempo teve suas competências ampliadas, desenvolvendo atualmente estudos e pesquisas no campo das ciências sociais de forma abrangente.

Ao longo de sua existência, a Fundaj tem desenvolvido pesquisas voltadas para análise e avaliação das políticas públicas instituídas, como instrumentos transformadores da realidade socioeconômica, principalmente, nas regiões norte e nordeste do Brasil. Nesse contexto, análises de políticas públicas lastreadas em estratégias e práticas de inovação social surgem como uma proposta de atuação desta Fundação, aderente à sua missão e objetivos, tendo como propósito a análise das políticas públicas considerando prioritariamente os programas sociais desenhados e operados pelo Governo Federal, com foco no aperfeiçoamento destas políticas públicas.

A inovação social é um conceito que se apresenta como novas ideias que solucionam problemas de cunho social ainda não atendidos nem pelo Estado, nem pelo mercado. Iniciativas desta natureza possibilitam a ampliação, qualitativa e quantitativa, de bem-estar para os cidadãos, promovendo desenvolvimento humano e transformando o contexto social.

Usando os preceitos da Inovação Social, a Fundaj, através do Núcleo de Inovação em Políticas Públicas (NISP), desenvolveu o Projeto Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetores de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas, no qual analisou os principais problemas que afetam a gestão de Programas Sociais selecionados do Governo Federal em 45 municípios de 10 estados brasileiros, a partir da opinião de mais de 700 gestores públicos e beneficiários desses Programas.

Os resultados desse projeto estão subsidiando o Governo Federal em práticas que visam aperfeiçoar processos de planejamento e gestão de seus programas, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos proporcionados à população.

Em novembro de 2019, a Fundaj realizou a Oficina Nacional Inovação para Redução das Desigualdades. Nessa oportunidade, foram apresentados os resultados do projeto com a participação de Prefeitos e Gestores municipais, representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Regional, Cidadania, além de Secretarias Estaduais de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Os resultados foram discutidos pelos participantes, que apontaram 10 sugestões de propostas, a serem encaminhadas ao Governo Federal, para aperfeiçoamento da Operação e da Governança dos Programas Federais junto aos municípios, conforme em seguida:

Criar uma agenda estratégica territorial de diminuição das desigualdades com financiamento público adequado;

1. Elaborar políticas públicas com diretrizes gerais, com flexibilidade para as especificidades regionais e locais;
2. Formular políticas não exclusivamente assistencialistas que reflitam a realidade dos municípios;
3. Aprimorar instâncias de governança de políticas e programas do território nacional, regional e local (conselhos, consórcios, pacto de cooperação, audiências públicas);
4. Formular e avaliar as políticas a serem feitas com as instâncias representativas de gestores municipais e estaduais;
5. Estimular a construção de estruturas de governança que contemplem a multidimensionalidade, intersetorialidade e atuação multinível das ações do governo federal;
6. Criar um escritório/canal institucional de apoio para atendimento das demandas dos municípios relacionadas aos programas do governo com apoio da sociedade civil (utilizando as estruturas federais e estaduais, principalmente de educação, existentes nos territórios);
7. Desenhar e implantar plataformas estruturadas e amigáveis sobre políticas públicas no nível federal, estadual e municipal com informações específicas, a serem disponibilizadas no portal de transparência;
8. Desburocratizar e simplificar os processos de repasse de recursos: Governos federal e estaduais devem garantir recursos orçamentários específicos para estruturação dos municípios com vistas a executar os programas;
9. Promover a capacitação de gestores e disponibilidade de canais de orientação de assistência técnica para auxiliar com prestação de contas e outras questões.

Neste âmbito, e em continuidade ao Projeto e as sugestões da Oficina, a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) resolveu ampliar o diagnóstico e está desenvolvendo o projeto de pesquisa Rede de Inovação Social (Rede 10), que tem como objetivo principal a realização de análises de programas sociais selecionados em 10 municípios localizados na área de atuação da Sudene, a fim de analisar as relações entre os operadores e os beneficiários desses programas, bem como os seus modelos de operação, mecanismos de monitoramento e principais resultados.

2. Inovação Social em Políticas Públicas

A inovação social deve apresentar relação direta com a formação e desenvolvimento de políticas públicas, diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos, que podem ser apropriadas pelos contextos territoriais e aos poucos serem disseminadas e institucionalizadas, com respostas sociais tanto diretas quanto indiretas para a sociedade.

Entende-se que as iniciativas de inovação social possuem alto potencial de expansão devido às configurações em rede em que estão inseridas, podendo ser aceleradas por meio de parcerias com gestores públicos e representantes da sociedade. Ressalte-se que os resultados destas iniciativas em expansão, quando apresentam respostas mensuráveis

para a sociedade, podem ser transformados em políticas públicas, fortalecendo o seu conceito e favorecendo a sua expansão.

Como base nos princípios da inovação social adaptou-se o conceito para ser utilizado no aprimoramento de políticas públicas. Dessa forma, inovação social em políticas públicas significa desenvolver ideias, ações e conhecimentos novos ou aperfeiçoados, mais efetivos, eficientes, sustentáveis que os existentes, cuja finalidade seja superar as necessidades nas mais diversas áreas, por meio do empoderamento e participação visando ao desenvolvimento sustentável.

A inserção do conceito de Inovação Social no planejamento e na gestão de políticas públicas aplica-se, em uma primeira abordagem ao desenho de novos produtos (programas e projetos de âmbito federal, por exemplo) e processos (modelos de governança, por exemplo) voltados à promoção do desenvolvimento humano, envolvendo o cidadão desde a gênese à entrega, sendo sua base territorial previamente definida.

Dessa forma, o ciclo de inovação social em políticas públicas deve ser orientado por três vetores:

V1 – Desenvolver novos modelos ou aperfeiçoar a elaboração dos programas e processos de gestão;

V2 – Ampliar a mobilização de atores estimulando a participação e o controle social, com o desenvolvimento de estruturas dinâmicas de governança, colocando o cidadão como protagonista do processo;

V3 – Construir programas considerando as especificidades do território, com resgate da política regional, mas principalmente buscando integrar a operação desses programas nesses territórios para aumentar a eficácia de seus resultados.

Considera-se que o maior desafio das iniciativas de inovação social no Brasil, neste momento da pandemia da COVID-19, é contribuir diretamente para a melhoria do bem-estar da sociedade, sendo um agente interveniente para que os desafios contemporâneos possam ser enfrentados por meio de práticas viáveis e apropriadas pelos atores sociais envolvidos. Neste contexto, entende-se que para problemas envolvendo direitos fundamentais é urgente que as iniciativas de inovação social se expandam e que busquem alcançar a sua legitimidade maior por meio de políticas públicas, representando os anseios da sociedade civil e validando objetivos. Por outro lado, é necessário que estas políticas públicas sejam encaradas de fato como políticas de Estado e não de governo, atuando de forma a garantir sua continuidade até atingir as metas imputadas, por meio da realização de planejamentos de longo prazo e que devem sinalizar perspectivas de orçamentos adequados para estas iniciativas.

3. Rede 10

A Rede 10, a ser gerada e implantada a partir deste projeto, permitirá capacitar agentes públicos e operar atividades por meio destes agentes, que poderão interagir no sentido de facilitar a comunicação com a gestão federal e alimentar essa rede de informações. Essa experiência tem como meta primeira o aperfeiçoamento da gestão dos programas estudados, da ampliação da capacidade de interlocução entre seus operadores e beneficiários e, por consequência, aumento da eficiência e eficácia destes programas sociais pelo Governo Federal. A pesquisa de campo será realizada inicialmente em cinco municípios: Mata de São João, na Bahia; Carnaíba e Tabira, em Pernambuco; Campo do Brito, em Sergipe; e Pedro Canário, no Espírito Santo. Estes municípios foram selecionados em função de sua participação na Oficina Nacional de Inovação Social para Redução de Desigualdades, quando declararam o interesse em participar do projeto de pesquisa em tela. Os demais municípios serão escolhidos em função dos resultados obtidos nesta primeira fase, e formarão, com os demais, o protótipo da Rede 10.

No desenvolvimento do projeto serão abordadas as inter-relações e as convergências e divergências observadas nos diversos programas analisados, considerando os três níveis de operação: federal, estadual e municipal. As informações serão obtidas por meio de entrevistas (com o apoio de questionários semiestruturados), realizadas com agentes selecionados do público alvo deste Projeto, operadores e beneficiários (gestores públicos federais, estaduais e municipais; operadores de programas federais; especialistas em gestão de políticas públicas; e representantes de beneficiários dos programas). Esse quadro de informações qualitativas constituirá instrumento de análise dos perfis desses programas de governo e possibilitará, dessa forma, avaliar, em conjunto com os operadores dos programas, as potencialidades e os estrangulamentos relativos à sua operação e, principalmente, construir soluções para os problemas levantados.

Serão ainda realizadas oficinas com gestores, para interpretação e validação dos resultados. As oficinas permitirão que os gestores públicos e beneficiários interpretem os resultados das análises e apontem soluções para os problemas levantados, gerando subsídios para construção de uma Rede de Inovação Social voltada para o aperfeiçoamento de programas sociais nos municípios. A partir da Rede 10, a expectativa é promover o aperfeiçoamento sistemático dos processos de gestão e o fortalecimento da governança, envolvendo os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), além de beneficiários, tendo como impacto direto a execução de programas de forma mais adequada às localidades dos municípios e sua infraestrutura de operação.

4. Roadmap

O Roadmap Estratégico é um processo de planejamento que dá aos tomadores de decisão meios para identificar, avaliar e selecionar alternativas estratégicas para atingir

objetivos definidos, conectando a Análise Situacional¹ a soluções para os estrangulamentos e os potenciais levantados no corpo dessa análise. Soluções são colocadas como referenciais para desenho das ações estratégicas que são necessárias para transformar o processo de planejamento de políticas públicas tendo como foco a gestão e a governança dos programas federais num determinado horizonte temporal.

No processo de planejamento estratégico, o Roadmap é usado para a avaliação da estratégia global, em relação à avaliação de diferentes oportunidades ou ameaças. *Gaps* são identificados, pela comparação das possibilidades de transformação no futuro com a posição atual, servindo as opções estratégicas para explorar as pontes entre estas lacunas.

O Roadmap que está sendo proposto para o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão dos programas sociais visa fornecer um roteiro para que o conjunto de gestores públicos, nas três esferas de governo, possa identificar, selecionar e desenvolver as alternativas corretas e necessárias para criar os produtos ou serviços adequados para o atendimento das necessidades de beneficiários de programas sociais em situações futuras.

As diretrizes de soluções para o aperfeiçoamento de gestão de programas federais foram apontadas, em primeiro e segundo níveis, a partir da análise realizada nos dados oriundos das entrevistas realizadas tanto com os gestores federais quanto com os gestores em nível municipal, o que forneceu hipóteses a serem testadas e verificadas em oficinas de planejamento participativo em âmbito municipal (terceiro nível).

O nível 4 do Roadmap Estratégico, resultado de uma combinação de seus níveis 2 e 3, e em consonância com os resultados de oficina nacional sobre o tema, que subsidiou vários apontamentos a partir de discussão ampla entre governo federal e municípios, deverá servir como ponto norteador para a discussão sobre políticas públicas e necessidades específicas de cada município, a fim de alimentar a Rede 10 com soluções locais. Essas soluções poderão vir a ser generalizadas ou não, dependendo do escopo de cada uma delas. Desejável seria que estas diretrizes fossem utilizadas na formação de agentes de inovação social dentro do serviço público, que desta forma estariam aptos a impulsionar a implantação destas soluções.

¹ Análise Situacional: conjunto de análises estruturadas a partir da identificação de questões referentes a uma temática específica, realizadas por meio de entrevistas com atores sociais que estão diretamente envolvidos com a referida temática cujos resultados apontam para restrições e/ou potenciais relativos à consecução de ação vinculada.

INOVAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRATÉGIA PARA APERFEIÇOAR A GESTÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS (ROADMAP)

ANÁLISE SITUACIONAL			SOLUÇÕES	
NÍVEL 1 (PRESSUPOSTOS PARA ANÁLISES)	NÍVEL 2 (ENTREVISTAS GOVERNO FEDERAL)	NÍVEL 3 (ENTREVISTAS E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS)	SITUAÇÕES APONTADAS NAS PESQUISAS (COMBINAÇÃO NÍVEL 2 E NÍVEL 3)	NÍVEL 4 (PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO GOVERNO FEDERAL E MUNICÍPIOS)
Objetivos e Resultados	Organização da demanda e público-alvo: como são definidos critérios para identificação e alcance dos beneficiários (público alvo) desses programas. inclusive no que se refere à identificação e a organização das suas demandas.	Programas não consideram as especificidades locais (perfil dos beneficiários e demandas)	<ol style="list-style-type: none"> Estrutura escassa dos municípios do entorno sobrecarregam município polo Os programas são elaborados sem considerar as características fisiográficas e as demandas socioeconômicas locais Os programas exclusivamente assistencialistas não promovem a emancipação do beneficiário As prefeituras dependem dos programas federais e estaduais de atenção básica para atendimento da população. Os programas de transferência de renda são importantes para a economia dos municípios; Os programas mais citados estão relacionados à infraestrutura social (Saúde, Educação e Assistência Social) 	<ol style="list-style-type: none"> Criação de uma agenda estratégica territorial de diminuição das desigualdades com financiamento público adequado Elaborar políticas públicas com diretrizes gerais, com flexibilidade para as especificidades regionais e locais. Cumprimento do cronograma pactuado. Formular políticas não exclusivamente assistencialistas que reflitam a realidade dos municípios. Diagnostico e planejamento regionais, gerando programas flexíveis com acompanhamento e avaliação em todas as fases.
Identificar quais são os principais objetivos dos programas para cumprimento do que está proposto no PPA 2016-2019 considerando se esses incorporam estratégias de Inovação Social nos seus resultados	Propósito: os propósitos das ações em curso observando os aspectos que podem ser considerados importantes para o aperfeiçoamento do desenho e da gestão das políticas públicas.	Caráter Assistencialista dos programas		
	Existe efetividade declarada	Os programas federais e estaduais de transferência de renda e de atenção básica ao cidadão são os mais reconhecidos pelos municípios.		
Governança	Arcabouço legal e institucional as formas pelas quais as diversas estruturas de execução de programas do governo federal se integram e se articulam com outros atores importantes no processo de desenho e gestão	Fortalecimento da estrutura municipal para atendimento das demandas dos programas federais	<ol style="list-style-type: none"> Municípios não têm estrutura para receber os programas federais A criação/fortalecimento dos consórcios municipais aumenta a capacidade de acessar e executar os programas federais Pacto Federativo Limita a Autonomia dos Municípios Mudanças dos Gestores e alterações das regras durante a execução dos programas geram insegurança jurídica Municípios têm pouca independência financeira e ficam reféns de emendas parlamentares e repasses de governo para atender as demandas da população. Falta de integração entre programas federais das áreas social, saúde e educação, gerando lacunas na implementação dos mesmos Quando ocorre a integração dos programas de saúde, educação e assistência o atendimento das demandas é potencializado Os programas municipais não têm sido considerados quando da implantação dos programas federais Existem programas municipais que complementam os programas federais Gestores municipais desconhecem os programas Federais disponíveis Dificuldade de articulação entre os gestores federais e municipais Pouco envolvimento da sociedade nos processos participativos do seu município As políticas públicas pensadas a partir dos conselhos nas três esferas são mais efetivas e é uma possibilidade para a construção de políticas horizontais Não existe reconhecimento do Conselho pelos Gestores Municipais Sociedade sensibilizada e empoderada além de fazer o controle social sente-se corresponsável pela gestão municipal 	<ol style="list-style-type: none"> Criar um fórum amplo, robusto e unificado que promova a articulação e integração das políticas públicas e que seja descentralizado, com fortalecimento dos mecanismos de controle social. Aprimorar instâncias de governança de políticas e programas do território nacional, regional e local (conselhos, consórcios, pacto de cooperação, audiências públicas). Formulação e avaliação das políticas serem feitas com as instancias representativas de gestores municipais e estaduais. Criação de estruturas de governança que contemplem a multidimensionalidade, intersetorialidade e atuação multinível das ações do governo federal. Municípios deveriam ter quadro técnico efetivo que possa dar continuidade à gestão local
Identificar, no conjunto dos programas federais estudados, em que contexto eles estão instituídos de forma legal e reconhecidos pelo conjunto dos atores sociais, e de que forma as iniciativas de IS se fortalecem a ponto de se tornarem um padrão autônomo de atividades, sendo adotadas para resolver problemas recorrentes tornando-se uma referência para o contexto onde estão implementadas e passando a ser vistas como um exemplo ou modelo a ser seguido por outras pessoas e também por outras organizações ou instituições	Integração de políticas identifica se existe interação (formal ou não) e /ou sinergia entre políticas públicas de diferentes setores na concepção e elaboração dos programas	Integração entre programas federais contribui para sua efetividade		
	Perfil da Governança: Identifica a participação e o papel exercido pelas instituições governamentais, organizações da sociedade civil no processo de concepção e execução do projeto.	Municípios não participam da elaboração dos programas federais		
		Dificuldade de articulação entre Município, Estado e União.		
		Os conselhos sem a participação da sociedade civil não funcionam		
		Os Conselhos têm pouco ou nenhum protagonismo nos municípios		
		Participação social contribui para efetividade dos programas		
		Questões políticas interferem na continuidade dos programas		
Operação		Comunicação deficiente da gestão com os municípios	<ol style="list-style-type: none"> Canais de comunicação mal estruturados e falta de orientação à gestão Pouco Suporte Federal à gestão dos programas Há falta de formação e de estrutura adequada e recursos financeiros para os conselheiros exercerem bem o seu papel Há falta de estrutura nos municípios para aderir e operar os programas federais Falta qualificação para os gestores e estrutura para gestão, na esfera municipal, mas também na federal, prejudicando o acesso e a captação de recursos até o monitoramento dos programas operados, além da dificuldade de prestação de contas Existem 25 sistemas para a prestação de contas ao Ministério da Saúde. O modelo do IBGE que subsidia definição de critérios para repasse de recursos deve ser revisto. São Critérios defasados para o repasse de verbas Ampliar a divulgação dos Programas Federais Os conselhos deveriam ter um corpo técnico com programa de capacitação contínua Os ministérios da Saúde (SUS) e da Cidadania têm sistemas com boa interface com os municípios As coletas de dados dos sistemas do CRAS geram indicadores para atender as demandas da população Monitoramento dos programas (MEC) apesar da burocracia funciona bem Mídias sociais utilizadas como instrumento de controle social 	<ol style="list-style-type: none"> Desburocratização e criação de um escritório/canal institucional de apoio para atendimento das demandas dos municípios relacionadas aos programas do governo com apoio da sociedade civil, (utilizando as estruturas federais e estaduais, principalmente de educação, existentes nos territórios). Plataformas estruturadas e amigáveis sobre políticas públicas no nível federal, estadual e municipal com informações específicas, a ser disponibilizado no portal de transparência Desburocratização e simplificação dos processos de repasse de recursos. Governo federal e estadual garantir recursos orçamentários específicos para estruturação dos municípios com vista a executar os programas. Código de Gestão e plataforma de boas práticas de gestão para os pequenos municípios. Capacitação de gestores e disponibilidade de canais de orientação de assistência técnica para auxiliar com prestação de contas e outras questões.
Identificar, no conjunto dos programas federais estudados, como são operacionalizadas as ações nos territórios, identificando os elementos facilitadores e dificultadores para execução e controle deles.	Infraestrutura de suporte identifica a suficiência de recursos materiais, informacionais e humanos.	Insuficiência de suporte do Governo Federal aos municípios		
		Necessidade de apoio para os Conselhos Municipais desempenharem seu papel		
		Necessidade de integração entre a gestão operacional do programa e o município		
		Necessidade de recursos humanos capacitados e em quantidade adequada para operar os programas		
		O sistema de informação gerencial tem impacto relevante na operação dos programas		
		Uso da mídia auxilia no controle social		
	Modelo de contratação e monitoramento identifica se as condições de elegibilidade aos programas são compatíveis com a tipologia dos beneficiários e se o controle de sua execução é focado na burocracia (controle de despesas) ou na eficácia dos resultados (alcance de metas)	Critérios de avaliação dos programas não tem foco na efetividade	<ol style="list-style-type: none"> As exigências do Governo Federal para a adesão dos municípios aos programas são exageradas, dificultando o acesso aos mesmos; Os programas exigem contrapartida sem considerar se os municípios têm condições ou não; Municípios negativados no CAUC não podem celebrar acordos com transferência de dinheiro; Burocracia e rigores da CEF limitam a execução de programas nos municípios; Dificuldade de acesso aos programas federais para municípios de menor porte; 	
		Critérios de elegibilidade limitam o acesso dos municípios aos programas		
		Monitoramento dos programas é vital para a sua efetividade		
	Planejamento e execução orçamentária: Identifica se existe compatibilidade entre a dotação orçamentária e a demanda, elementos dificultadores e facilitadores para efetividade da execução do orçamento	Programas geram despesas incompatíveis com o orçamento do município	<ol style="list-style-type: none"> Os programas federais são bem estruturados, mas na hora de sua execução fogem da realidade dos municípios (tanto em relação a vocação regional como alocação de recursos) O Problema de Subfinanciamento dos programas federais é grave: Há repasse dos recursos por parte do Gov. Federal que não atendem à realidade dos municípios Recursos repassados não cobrem as despesas do município em saúde e educação Os programas da área da assistência social são importantes, mas não atendem as demandas do município, uma vez as metas são subdimensionadas; Programas federais paralisados por questões de recursos, prestações de contas, burocracia etc. (MCMV, Pronatec); Há subfinanciamento e descontinuidade de Programas (na saúde, na assistência social) 	
		Recursos incompatíveis com as necessidades dos programas		