

DINÂMICA DE GOVERNANÇA EM REDES: UMA CONTRIBUIÇÃO DA REDE SICONV

Elaborado por Marília Cristina Sassim Jesus
e Deborah Virgínia Macêdo Arôxa



Dinâmica de Governança em Redes: uma contribuição da Rede Siconv *

Elaborado por Marília Cristina Sassim Jesus e Deborah Virgínia Macêdo Arôxa
(2018)

Apresentação

Apresenta-se neste artigo o processo de implementação da Rede Siconv, com foco em examinar desde o reconhecimento do cenário complexo até a adoção de uma postura de enfrentamento do problema. O objetivo geral do estudo destacou o mapeamento da solução, como se deu a participação dos atores, os percalços da “virada de chave” e as estratégias de superação dos desafios impostos. Por fim, a contribuição do estudo é difundir boas práticas para outros agentes públicos e colaborar para os estudos de governança em rede.

Inicia-se o texto com a problemática que deu origem à postura de enfrentamento do Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV), da Secretaria de Gestão (Seges), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e em seguida, a ideia de como surgiu a Rede. Posteriormente, aborda-se o *roadmap* de implementação, os principais resultados alcançados e os passos percorridos e ainda por percorrer.



Problemática

As transferências voluntárias atualmente são regidas pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O decreto citado, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e trata dos recursos que a União transfere voluntariamente para que estados, municípios e Organizações da Sociedade Civil (OSC), por meio de parcerias, possam executar políticas públicas.

Apesar de tais transferências de recursos existirem desde a criação da República, só a partir de 2016, com o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, foi instituído o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), para registrar todos os repasses que a Administração Pública Federal (APF) viesse a fazer.

Segundo informações da base de cadastro do Siconv, hoje são mais de 380 órgãos públicos repassadores (concedentes) e mais de 43 mil órgãos, entes e entidades da iniciativa pública e privada (convenientes), a receber os recursos para aplicá-los nas mais variadas políticas públicas em todo o país.

Sob a óptica dos órgãos que recebem recursos do Governo Federal na forma de transferências voluntárias, cada instrumento desse tipo de transferência (convênio ou contrato de repasse, termo de fomento, termo de colaboração e termo de parceria) apresenta características comuns de um projeto¹: possui prazo preciso para sua execução, objetivos previamente definidos e recursos claramente estabelecidos.

¹ Definição de projeto segundo o conceito abordado pelo *Project Management Institute (PMI)*.





Desde que foi instituído, até meados de 2018, o sistema contém registro de mais de 137 mil parcerias celebradas, totalizando um montante de recurso pactuado da ordem de R\$ 110 bilhões de reais. O sistema tem capilaridade em todos os municípios do país e é utilizado tanto por órgãos, por agentes públicos do Poder Executivo, como também pelos principais órgãos de controle do país, tais como tribunais de contas, ministérios públicos e câmaras legislativas, sendo uma grande ferramenta de gestão, monitoramento e transparência da aplicação dos recursos públicos.

Porém, identificou-se que o modelo de negócio aplicado para as transferências voluntárias apresentava-se com algumas características que impuseram desafios complexos à atuação e à efetividade das políticas públicas, a saber:

- modelo de atuação marcado pela elevada capilaridade;
- multiplicidade de atores e interesses, devendo convergir demandas e necessidades (concedentes, convenientes, mandatária da União, instituições financeiras, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, órgãos de controle, entre outros), conforme observado no Quadro 1;
- necessidade permanente de transparência de suas ações frente à sociedade;
- necessidade de aprimoramento e padronização das diversas normas que regem a temática da transferência voluntária; e
- necessidade de aprimoramento do monitoramento da efetividade das políticas, com foco em melhoria da confiabilidade do processo.

Quadro 1 – Taxonomia da Rede Siconv

Identificação	Formato	Público-alvo	Parceiro/Colaborador
18 ministérios e outros concedentes	Administração direta	x	x
27 unidades gestoras estaduais: AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP, e TO.	Administração direta	x	x
Entidades municipalistas, 34, sendo 03 de representação nacional e 31 nos entes Federados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP, e TO.	Administração direta		x
Conselho Nacional dos Ministérios Públicos; Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e 26 Ministérios Públicos Estaduais.	Administração direta		x
Tribunal de Contas da União	Administração direta		x
24 tribunais de contas estaduais	Administração direta		x
5 tribunais de contas dos municípios	Administração direta		x
Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e Instituto Rui Barbosa	Administração direta		x
Instituto Serzedello Correa	Fundação de apoio		x
Escola Nacional de Administração Pública	Fundação de apoio		x
Universidade Banco do Brasil	Fundação de apoio		x
Universidade Caixa	Fundação de apoio		x
Fundação Nacional da Qualidade	Fundação de apoio		x
2 prefeituras municipais de capitais	Administração direta		x

Fonte: elaboração própria com base em informações coletadas no sítio eletrônico <www.planejamento.gov.br>, acesso em 18 de setembro de 2018.

Diante do exposto, verificou-se baixa eficiência e eficácia dessas operações. Muitas encontram-se com baixo índice de execução, mantendo um saldo mensal médio nas contas dos instrumentos da ordem de R\$ 6 bilhões de reais, permanecendo estes valores nas contas bancárias por períodos maiores que 180 dias.

De maneira geral, nos relatórios de auditoria de órgãos controladores, foi apontada uma problemática que afeta em grande parte o resultado das políticas públicas: a grande maioria dos projetos são estruturados sem a participação direta dos cidadãos, seja no momento da identificação das necessidades da sociedade ou no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

No princípio, antes da formalização da Rede, é importante ponderar que já havia participação e comunicação entre os atores². Entretanto, essa comunicação mostrava-se, na maioria das vezes, truncada, conforme as sucessivas auditorias de órgãos controladores. Em uma situação cada vez mais difícil, o DETRV/Seges adotou, como primeira ação de enfrentamento, o mapeamento dos principais impactos negativos com suas dinâmicas geradoras, apontados nos relatórios de auditoria. Para isso, foi preciso estabelecer diálogo entre os envolvidos, principalmente com o órgão de controle. Essa aproximação pautava-se tanto pela padronização de entendimento de conceitos quanto por compreensão de especificidades e necessidades de cada ator. O Quadro 2 mostra o resultado desse esforço.

² Concedentes, convenentes, mandatária da união, OSCs, órgão reguladores, entre outros.

Quadro 2 – Matriz de impactos negativos e dinâmicas geradoras.

Impactos negativos	Dinâmicas geradoras
Aplicações inadequadas dos recursos públicos.	Moderada transparência.
Problemas nas prestações de contas.	Moderada transparência. Capacitação insuficiente. Normas complexas.
Lentidão na entrega das políticas públicas para a sociedade.	Baixa participação do cidadão e da sociedade no acompanhamento dos projetos. Baixa capacidade operacional dos convenentes (estados, municípios e organizações da sociedade civil).
Projetos de políticas públicas inadequados.	Baixa participação do cidadão e da sociedade na identificação das necessidades. Baixa capacidade operacional dos convenentes (estados, municípios e organizações da sociedade civil).
Muitos atores com papéis e responsabilidades pouco claros.	Baixa governança.
Excessivo volume de normas distintas e sobrepostas.	Baixa governança.
Burocracia excessiva.	Baixa padronização de processos.
Falta de conformidade nos processos.	Baixa padronização de processos. Capacitação insuficiente. Normas complexas.

Fonte: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2018.

Essa ação possibilitou ao DETRV/Seges constatar que precisaria desenvolver atitude de comunicação flexível e ágil, bem como capacidade para lidar com questões culturais distintas. A complexidade dos problemas que assolavam o modelo de governança vertical-matricial, até então vigente, deixou patente que esse modelo seria um entrave frente à diversidade e capacidade de in-

fluência das diversas partes interessadas envolvidas no processo.

Nessa circunstância, o aprimoramento do modelo tornou-se uma questão de sobrevivência que resultou na posterior orquestração da Rede. Na sequência será abordada a forma como se deu a orquestração.

Como surgiu a ideia da formação da Rede Siconv

Sob o prisma da criação da Rede, a ideia surgiu em março de 2015, quando o então Secretário de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), Sr. Cristiano Rocha Heckert, solicitou à atual gestora do DETRV, Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, que fizesse o mapeamento e análise desse “intricado ecossistema” (conforme informado na “problemática” deste caso). Foi então realizado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Governo do Distrito Federal, assinado no dia 2 de abril de 2015, para a realização de um projeto piloto. O objetivo dessa primeira pactuação seria o de realizar uma prova-conceito (POC) com os atores das transferências voluntárias do GDF, a fim de observar os resultados e corrigir desvios, para então incluir um número maior de participantes, sem maiores ressalvas. A escolha do DF foi por estratégia de economia de custos com possíveis deslocamentos e viagens. Outro motivo foi a facilidade de comunicação rápida, como em convocação de reuniões para explicar a ideia, etc. A experimentação dessa cooperação durou treze meses. O projeto piloto contou com a adesão de 75 órgãos e entidades parceiras da Rede Siconv. Os resultados então foram analisados para, enfim, diagnosticar, reformular e estabilizar o formato legal do modelo de governança da Rede Siconv.

Sob o prisma do negócio, decidiu-se dotar os atores (concedente³, conveniente⁴ e mandatária da união⁵), com instrumentos de gestão que aprimorassem sua capacidade de governança⁶ com vistas à execução das três etapas de controle das transferências voluntárias de recursos, que

são: atos preparatórios, acompanhamento concomitante da execução e análise da prestação de contas (essas são as etapas referentes ao negócio e que devem ser executadas pelos atores: concedente e conveniente). O foco inicial foi de sanear grande quantidade de demandas correntes⁷ e demandas em estoque⁸, todas, relacionadas à safra vigente⁹.

Durante a execução do projeto piloto, percebeu-se melhora significativa na elaboração dos planos de trabalho e projetos. Essas percepções foram coletadas nas reuniões de acompanhamento do ACT, em que estiveram presentes os atores. Outra melhoria ocorreu no campo da comunicação e padronização de entendimento dos conceitos e normativos. O DETRV passou a construir colaborativamente tanto com os concedentes quanto com os convenientes que, antes de elaborar os projetos-piloto, a melhor estratégia seria o diálogo. Depois dessa experimentação, a Rede Siconv foi instituída, por meio da Portaria do Ministério do Planejamento nº 161, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre a constituição da Rede Siconv. Sua atuação ocorre em rede por meio de três eixos propulsores, que são: melhoria da gestão (que está diretamente relacionado à inovação organizacional); transparência e comunicação (que inclui a adoção do portal da transparência, o qual atualiza os dados abertos à população diariamente); e capacitação.

³ Órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto.

⁴ Órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução do objeto pactuado.

⁵ Instituição ou agente financeiro público federal que intermedeia a transferência de recursos realizadas por meio de contrato de repasse.

⁶ Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU).

⁷ Demanda nas fases de atos preparatórios (antes do prazo da virada do orçamento), execução (até 60 dias no envio da prestação de contas) ou prestação de contas (até o 1º ano da análise de prestação de contas) que se encontram no órgão sem análise conclusiva.

⁸ Demanda com intempestivo nas fases de atos preparatórios (após a virada do orçamento), execução (com mais de 60 dias no envio da prestação de contas) ou prestação de contas (com mais 1 ano na análise de prestação de contas) que se encontram no órgão sem análise conclusiva.

⁹ O ano de assinatura do instrumento.



A Rede permite:

- acesso às informações de forma padronizada;
- exposição sobre possíveis necessidades (presentes e futuras);
- melhoria qualitativa do conhecimento sobre o uso do sistema;
- melhoria na elaboração de projetos com finalidade de captação de recursos;
- troca de informações sobre boas práticas e/ou resolução de dificuldades;
- aumento da confiança entre os participantes que começam a se enxergar como parceiros do negócio.

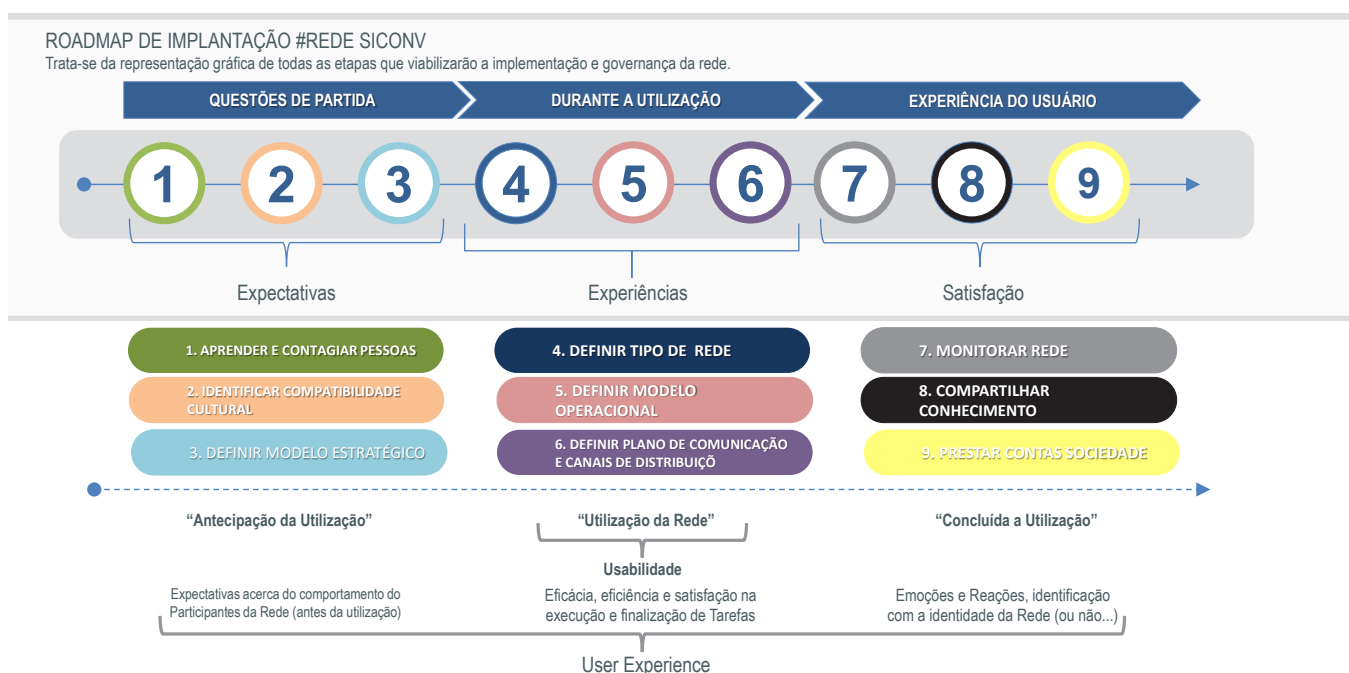
Essa interação acontece tanto por meio do próprio Siconv e painéis gerenciais disponibilizados aos participantes, quanto por meio das reuniões gerenciais de acompanhamento, assim como fóruns e eventos da Rede.

Roadmap de implantação

As etapas que viabilizaram a implementação e governança da Rede destacam que, apesar de seguirmos uma sequência lógica e didática, como forma de transferir conhecimento, as iniciativas, muitas vezes, foram inicializadas paralelamente. Em outros casos, foram tratadas em ondas de implementação, de acordo com as condições políticas, econômicas e de maturidade de governança e gestão das partes interessadas.

Nos próximos parágrafos, será narrado o processo de implementação da Rede, composto por três etapas, que são: etapa 1 – questões de partida; etapa 2 – durante a utilização; e etapa 3 – experiência do usuário. Veja a Figura 1.

Figura 1. Ilustração do *Rodmap* de implantação da Rede Siconv



Fonte: elaboração própria.

1. Etapa 1: questões de partida.

1.1 Aprender e contagiar pessoas, identificar compatibilidade cultural.

Trata-se dos primeiros passos rumo ao atingimento da perenidade da Rede. Com isso, foi necessário entender quais seriam as partes interessadas e qual impacto público seria gerado/esperado para cada uma delas. Outra preocupação foi conceber os valores e premissas que norteariam a Rede. A principal pergunta foi: **como promover a melhoria do processo de governança de Políticas Públicas operacionalizadas por meio do Siconv?** Para responder a essa pergunta, foi elaborada a cadeia de valor¹⁰ do negócio, conforme mostrado na Figura 2, com a explicitação

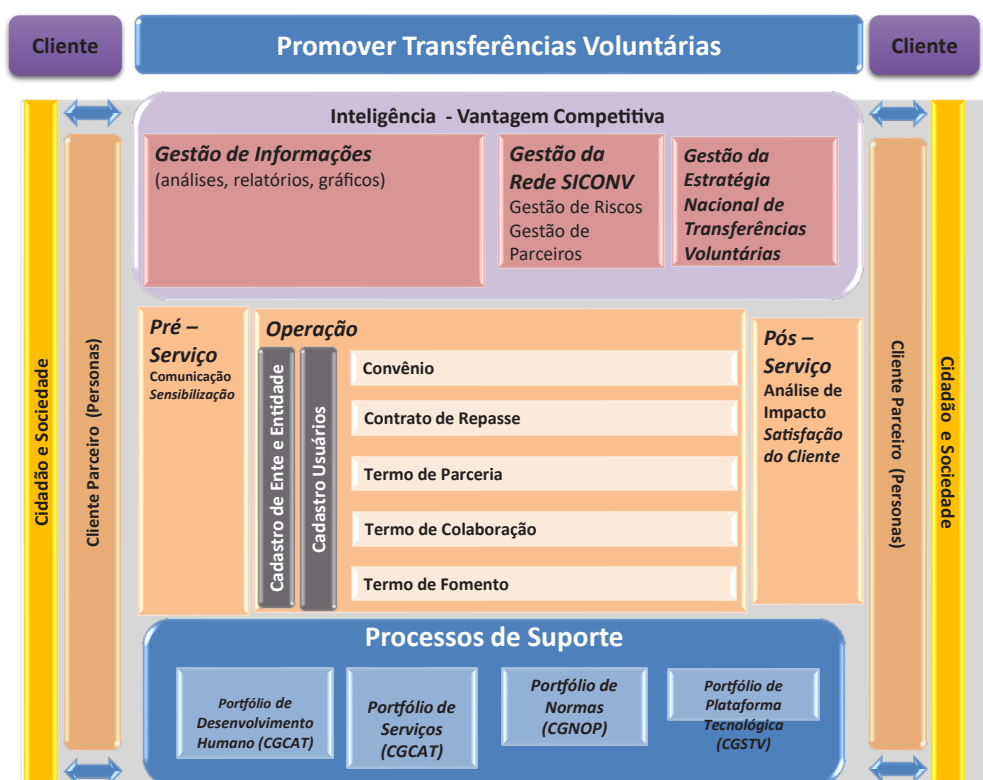
¹⁰ Representa o conjunto de atividades desempenhadas por uma organização desde as relações com os fornecedores, ciclos de produção e de venda até a fase da distribuição final. O conceito foi introduzido por Michael Porter em 1985.

dos processos ponta a ponta. Posteriormente, foi identificado o Canvas¹¹ do negócio (conforme mostrado na Figura 3) e mapeadas as *personas*¹² relacionadas aos processos de negócio.

¹¹ *O Business Model Generation*, ou simplesmente Canvas. É uma metodologia criada em meados dos anos 2000 pelo Suíço Alex Osterwalder durante sua tese de doutorado na prestigiada HEC Lausanne, e Yves Pigneur. O Canvas é um esquema visual que possibilita as pessoas co-criarem modelos de negócios analisando nove elementos que toda empresa ou organização possui: proposta de valor, parcerias-chaves, atividades-chaves, recursos-chaves, relacionamento com clientes, segmentos de clientes, canais de distribuição, estrutura de custos e fluxo de receitas (HSM, 2017).

¹² *Persona* é um personagem semi-fictício criado para ajudar um determinado negócio a entender melhor quem é o seu cliente ideal, essa estratégia é muito utilizada na área de *marketing*.

Figura 2 – Cadeia de valor da gestão das transferências voluntárias da União (2015-2018).



Fonte: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2017.

Todo esse esforço teve o objetivo de identificar a compatibilidade cultural dos participantes. Entendeu-se que essa é uma etapa relevante para a formação de redes, porque permite que as relações sejam mais estáveis. Considerando que o Brasil possui extensões colossais e que cada região tem suas características pitorescas, não identificar as necessidades próprias dos parceiros e suas crenças poderia criar na Rede uma barreira intransponível no decurso do tempo. Um exemplo relacionado a essa

questão é sobre o entendimento das necessidades dos órgãos de controle. Foi identificado que, para haver diálogo, era preciso reconstruir as relações, sob perspectiva de co-criação e de compartilhamento. O entendimento da linguagem, dos significados, dos conceitos e das prerrogativas legais que esse público utiliza foi considerado preponderante para o reestabelecimento da confiança entre os atores. Essa, por sua vez, é a moeda de “troca utilizada na Rede Siconv.

Figura 3 – Modelo Canvas do negócio transferências voluntárias da União.



Fonte: elaborado pela equipe do DETRV em 2015.

1.2 Definir modelo estratégico de atuação da Rede:

Passada a primeira parte de compreensão das necessidades dos participantes, realizada por meio de muitas reuniões e diálogo, decidiu-se por conhecer e entender as necessidades do negócio e oportunidades de melhoria.

Com isso, em meados de 2016, foi realizado o mapeamento¹³ e redesenho dos processos de negócios. Essa ação resultou em 68 reuniões, somando mais de 140 horas para identificação e mapeamento dos processos, com apoio de consultoria externa. Nas reuniões, participaram representantes da Caixa Econômica Federal – mandatária da União, representantes dos concedentes (Ministério da Saúde e Funasa) e representantes dos convenentes (Distrito Federal). A técnica utilizada foi a metodologia JAD¹⁴, que se baseia em reuniões com pessoas envolvidas em todas as etapas do processo, direta e indiretamente, tais como: fornecedores, executantes e clientes. A partir das reuniões, as informações são capturadas, como consequência das discussões entre os atores envolvidos, chegan-

do a um consenso sobre o sequenciamento lógico e homogêneo do processo com visão do todo.

Destacam-se como resultados da fase de mapeamento dos processos, a identificação de 1 macroprocesso: gerir contrato de repasse, com 29 processos e 36 subprocessos, a saber:

- Processos relacionados aos concedentes: cadastrar ente e entidade; realizar atualização do cadastro; cadastrar concedente; cadastrar usuário; realizar exclusão do usuário; propor políticas para transferências voluntárias da União; divulgar ações; formalizar processo; estruturar a operacionalização dos concedentes; verificar impedimento técnico.
- Processos relacionados aos convenentes: levantar necessidade, realizar compra, pagamento e prestação de contas; identificar o recurso; executar o serviço; elaborar a proposta de projeto; gerar relatórios.
- Processos da mandatária da União: reprogramar os contratos; selecionar e revisar; analisar o operacional e o empenho; abrir contas; verificar regularidade; analisar o projeto básico; liberar recurso; verificar resultado da licitação; autorizar o início de objeto contratual; fazer vistoria; desbloquear recurso; analisar a prestação de contas; realizar tomada de contas especial; encerrar conta corrente vinculada; realizar terceirização da vistoria.

Finalmente, passou-se para a segunda etapa do mapeamento, que foi a realização do redesenho dos processos, incorporando melhorias advindas do diagnóstico. Para

¹³ O mapeamento dos processos possibilita entender como funcionam os processos em sua situação atual, além de criar a visão de futuro dos processos (chamada também de redesenho), ilustrando como eles deveriam ser realizados, além de envolver e mobilizar as pessoas que operacionalizam o processo, cujo objetivo é viabilizar a visão de futuro (GONÇALVES, 2000).

¹⁴ *Joint Application Design (JAD)* – é um método criado pela IBM na década de 1970, cujo objetivo era reduzir os tempos gastos com a especificação de sistemas a partir da eliminação de retrabalhos, obtida pela realização da especificação com grupos de entrevistados formados por todas as pessoas que se envolviam direta ou indiretamente com o processo. Tal método garante uma melhor visão do todo e dispensa o trabalho de consolidação posterior. As reuniões são marcadas pela objetividade, tendo um coordenador cujo papel é conduzir o grupo dentro de uma sequência lógica de temas, evitando os desvios dos assuntos. Os dados obtidos vão sendo colocados à vista de todos, de modo a evitar diferentes entendimentos relacionados ao mesmo tema.

isso, foi realizado, em junho de 2016, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), um *Workshop* envolvendo 180 pessoas que atuam nas diversas fases do macro processo de transferências voluntárias, entre eles: concedentes, convenentes, mandatárias, órgãos de controle e representantes da sociedade civil. O *workshop* teve 24 horas de duração.

A partir do entendimento dos participantes, suas características preponderantes, a necessidade de cada um, bem como do entendimento do negócio e redesenho dos processos, foi definido o modelo estratégico da Rede, a saber:

- a) Visão: fortalecer a governança e a melhoria da gestão nas políticas públicas construídas por meio de parcerias entre o Governo Federal e os governos subnacionais ou organizações da sociedade civil até 2030.
- b) Missão: promover a melhoria do processo de gover-

nança de políticas públicas realizadas por meio de transferências voluntárias da União para governos subnacionais e organizações da sociedade civil com foco em resultados.

- c) Valores: pensamento sistêmico; geração de valor público; compromisso com a sociedade; e foco em resultados.
- d) Políticas: fortalecimento da gestão e controle; fortalecimento da transparência; revisão do arcabouço legal; melhoria da qualidade do gasto público; fortalecimento da inovação; governança colaborativa; e integração entre sistemas.
- e) Diretrizes: redução de custos; melhoria de processos (simplificação); melhoria de níveis de serviços; aumento da capacidade de governança e gestão; foco nas atividades finalísticas; evolução da plataforma tecnológica; e acurácia na obtenção de informações.

2. Etapa 2: durante a utilização.

De posse do modelo de negócio, premissas e diretrizes estratégicas, foi dada a largada da implementação, a partir da definição do tipo de plataforma que seria adotada. É importante ressaltar a constatação de que o ecossistema das transferências voluntárias representa um universo complexo com diversos atores, variáveis que interferem no processo de negócio e alianças que impactam diretamente nos resultados gerados para a sociedade. Por isso, realizar o alinhamento entre as iniciativas estratégicas e processos de trabalho desempenhados por cada um desses atores é fundamental para

garantir a geração de valor para os *stakeholders* e para a sociedade brasileira. Então, foi adotado o modelo de Goldsmith, *et al* (2011), que propõe o governo como integrador da Rede.

O DETRV estabeleceu, enquanto órgão central do sistema, os princípios da governança para o modelo de negócio, com o objetivo de nortear o trabalho de todos os atores envolvidos. Dessa forma, os pilares de governança estabelecidos à época estão descritos na Figura 4, representada a seguir:



Figura 4 – Princípios da governança nas transferências voluntárias (2015 - 2030)



Fonte: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa. DETRV/Seges/MP 2017.

No entanto, apenas o estabelecimento dos princípios de governança, implementados de forma pontual por cada um dos atores ao longo do período compreendido entre 2015 e 2017, não foi suficiente para promover as mudanças necessárias. Dessa forma, os participantes da Rede, coordenados pelo DETRV, optaram por construir um “mapa da inovação”, com a finalidade de comunicar a todos os atores envolvidos em todos os órgãos da Rede Siconv os objetivos que são prioritários para o melhor funcionamento do modelo de negócio. É importante ressaltar que todas essas definições e decisões foram tratadas nas reuniões trimestrais da Rede, além de outros diálogos bilaterais com cada um dos *stakeholders* envolvidos.

Nesse mapa, foram incluídos os objetivos que agem como habilitadores para as condições necessárias à construção de um ambiente que permita o surgimento e a multiplicação das iniciativas de inovação. O mapa da inovação, apresentado na Figura 5, sintetiza e representa visualmente os direcionamentos estratégicos estabelecidos pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União, para todo o horizonte de 45 mil organizações públicas e privadas que atuam nesse ecossistema. Esses objetivos ajudam a traduzir, em termos operacionais o compromisso estabelecido pela missão e pela meta geral pactuada pela nova visão do negócio, aplicado ao contexto da Rede Siconv.

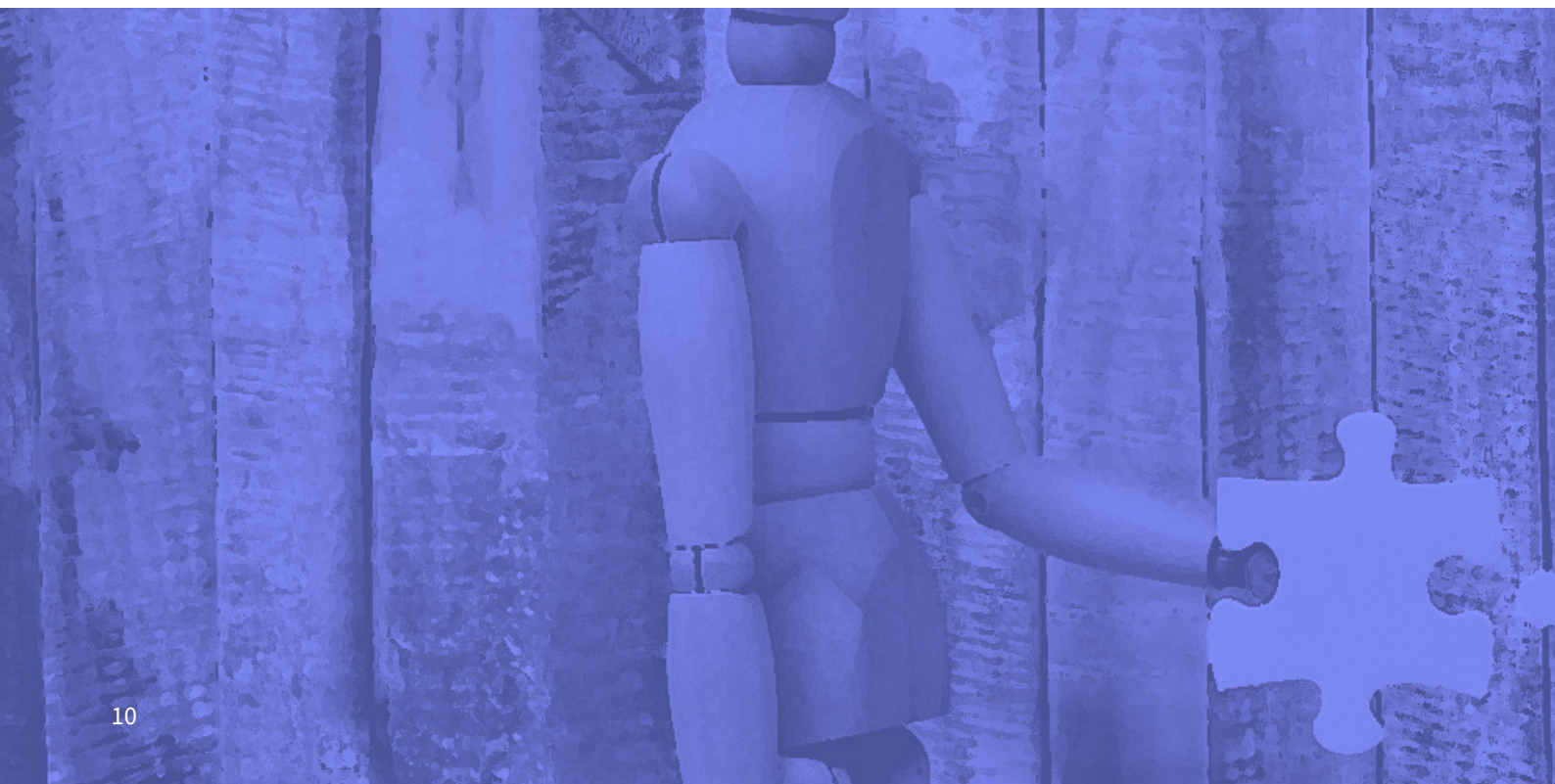
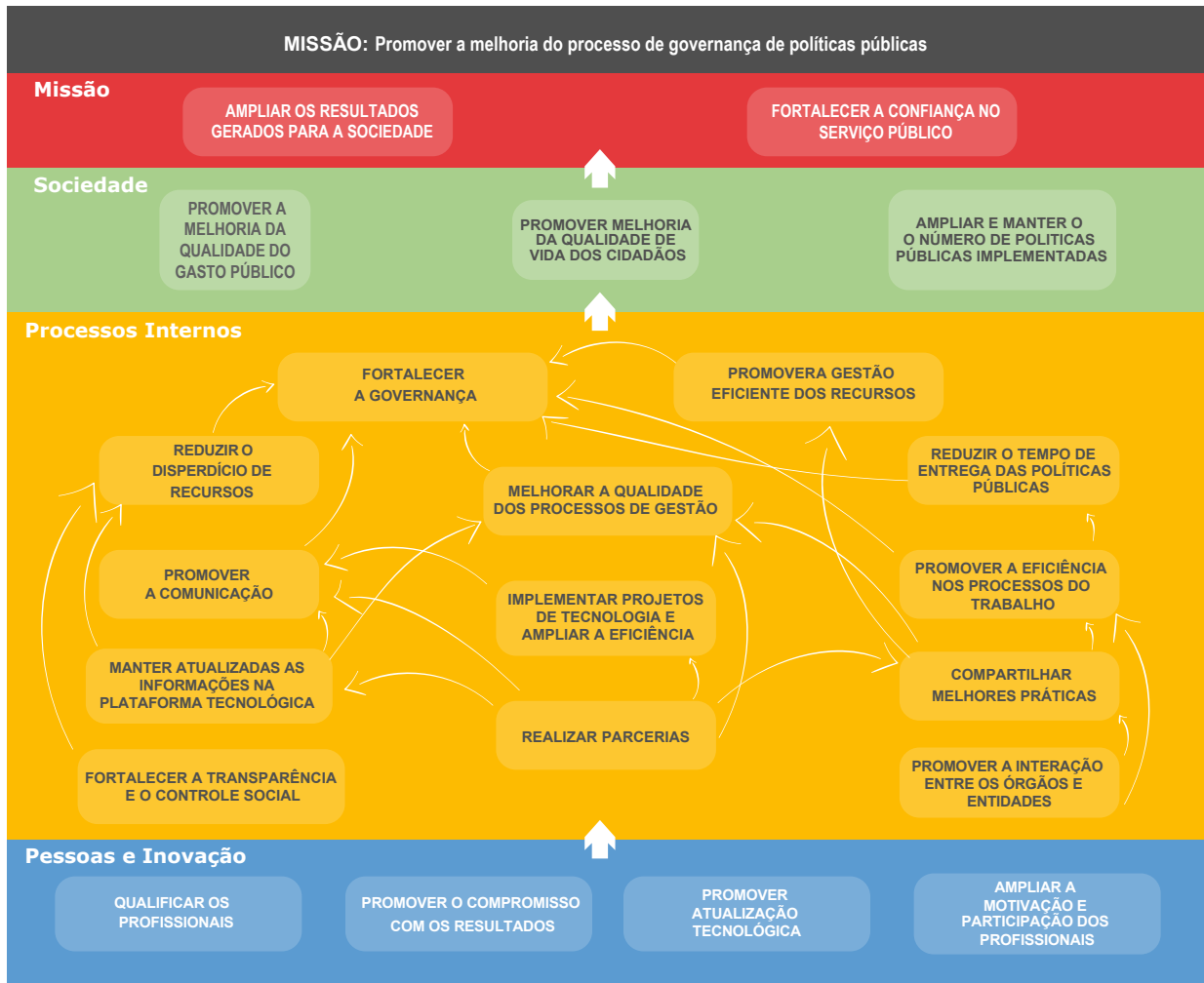


Figura 5 – Mapa de inovação das transferências voluntárias (2017-2020)



Fonte: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa, DETRV/Seges/MP 2017



Os objetivos da estratégia de inovação foram alocados em quatro perspectivas. São elas: 1) perspectiva de pessoas e inovação; 2) perspectiva de processos internos; 3) perspectiva de resultados para a sociedade; e 4) perspectiva de cumprimento da missão.

Na **perspectiva de pessoas e inovação**, representada na Figura 5, foram elencados quatro objetivos. Destes, três envolvem aspectos comportamentais dos atores envolvidos nos processos de geração de valor. São eles: (1) qualificar os profissionais; (2) promover o compromisso com resultados; e (3) ampliar a motivação e a participação dos profissionais.

Nessa mesma perspectiva, há também um objetivo sobre área de inovação e tecnologia. Refere-se aqui apenas à tecnologia de inovação e inovação em produtos, serviços e processos, apesar de o sistema de transferências voluntárias da União ser um sistema orgânico sustentando em uma plataforma tecnológica de tecnologia da informação e inovação (TIC). A alocação desse objetivo, de promover atualização tecnológica, na base do mapa, deixa claro que a promoção da inovação e o desenvolvimento das pessoas são condições essenciais para a transformação que se pretende em todo o ecossistema de implementação de políticas públicas por meio de parcerias entre a União e os governos subnacionais.

Na **perspectiva de processos internos**, há 13 objetivos logicamente organizados em 3 trilhas de estratégias, que devem ser lidas de baixo para cima e que levam ao fortalecimento da governança no âmbito da Rede Siconv. As três trilhas são compostas por objetivos que atuam como habilitadores da cultura da inovação em todo o ecossistema. São elas:

Trilha 1 – Essa trilha tem como foco principal o fortalecimento da governança por meio da tangibilização de uma gestão eficiente dos recursos e da forma como é implementada no âmbito de todos os atores da Rede. É apresentada por meio da seguinte sequência de objetivos: (1) promover a interação entre órgãos e entidades; (2) compartilhar melhores práticas; (3) promover a eficiência nos processos de trabalho; (4) reduzir o tempo de entrega das políticas públicas; (5) promover a gestão eficiente dos recursos; e (6) fortalecer a governança.

Trilha 2 – Essa trilha tem como foco principal o fortalecimento da governança, por meio da tangibilização de uma melhoria na qualidade dos processos de gestão. A forma como é implementada no âmbito de todos os atores da Rede é apresentada por meio da seguinte sequência de objetivos: (7) realizar parcerias; (8) implementar projetos

de tecnologia e ampliação da eficiência; (9) promover a melhoria na qualidade dos processos de gestão; e (6) fortalecer a governança.

Trilha 3 – Essa trilha tem como foco principal o fortalecimento da governança por meio da tangibilização de uma redução no desperdício dos recursos públicos. A forma como é implementada no âmbito de todos os atores da Rede é apresentada por meio da seguinte sequência de objetivos: (7) realizar parcerias; (10) fortalecer a transparência e o controle social; (11) manter atualizadas as informações na plataforma tecnológica; (12) promover a comunicação; (13) reduzir o desperdício dos recursos; e (6) fortalecer a governança.

Observa-se que as três trilhas promovem o fortalecimento da governança e integram a nova missão e a nova visão do negócio que devem ser perseguidas pelo órgão central do sistema, responsável pela sua orquestração, que é o Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Na **perspectiva de resultados para a sociedade**, foram elencados três objetivos, que apresentam os resultados para a sociedade das iniciativas inovadoras aplicadas no modelo de negócio. São eles: (1) promover a melhoria da qualidade nos gastos públicos, (2) promover a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, e (3) ampliar e manter o número de políticas públicas implementadas.

Na **perspectiva de cumprimento da missão**, foram elencados dois objetivos que expressam os resultados da aplicação das iniciativas inovadoras no modelo de negócio e sua conexão com o cumprimento da missão do negócio, sendo eles: (1) ampliar os resultados gerados para a sociedade; e (2) fortalecer a confiança no serviço público. A mensuração do desempenho desses objetivos ajuda a demonstrar, para os executivos e stakeholders que atuam nas organizações que integram o ecossistema, os resultados trazidos pela evolução do modelo de negócio.

Finalmente, foi definido o modelo operacional da implantação. O principal desafio foi institucionalizar, de forma permanente, a gestão da inovação no modelo de negócio das transferências voluntárias. Entretanto, como a gestão da inovação é algo extremamente novo na gestão pública brasileira e seus pressupostos não fazem parte da realidade da cultura organizacional ora vigente, foi pensado um modelo de implantação do *framework* composto de um ciclo PDCA (*plan-do-check-adjust*) estendido, permitindo aprendizagem organizacional e evolução do grau de maturidade na gestão ao longo do tempo. Esse modelo operacional pode ser melhor compreendido na Figura 7.

Figura 6 – Modelo operacional de implantação da Rede Siconv.

COMO FAREMOS A MUDANÇA OCORRER?



Fonte: elaborado por Deborah Virgínia Macêdo Arôxa DETRV/Seges/MP 2017.

A etapa 03, que se refere ao monitoramento da Rede, está em fase de experimentação. Por isso algumas ações estão sendo implantadas de forma parcial, ou então paralelizadas. Essa etapa será abordada como assunto de Próximos passos.

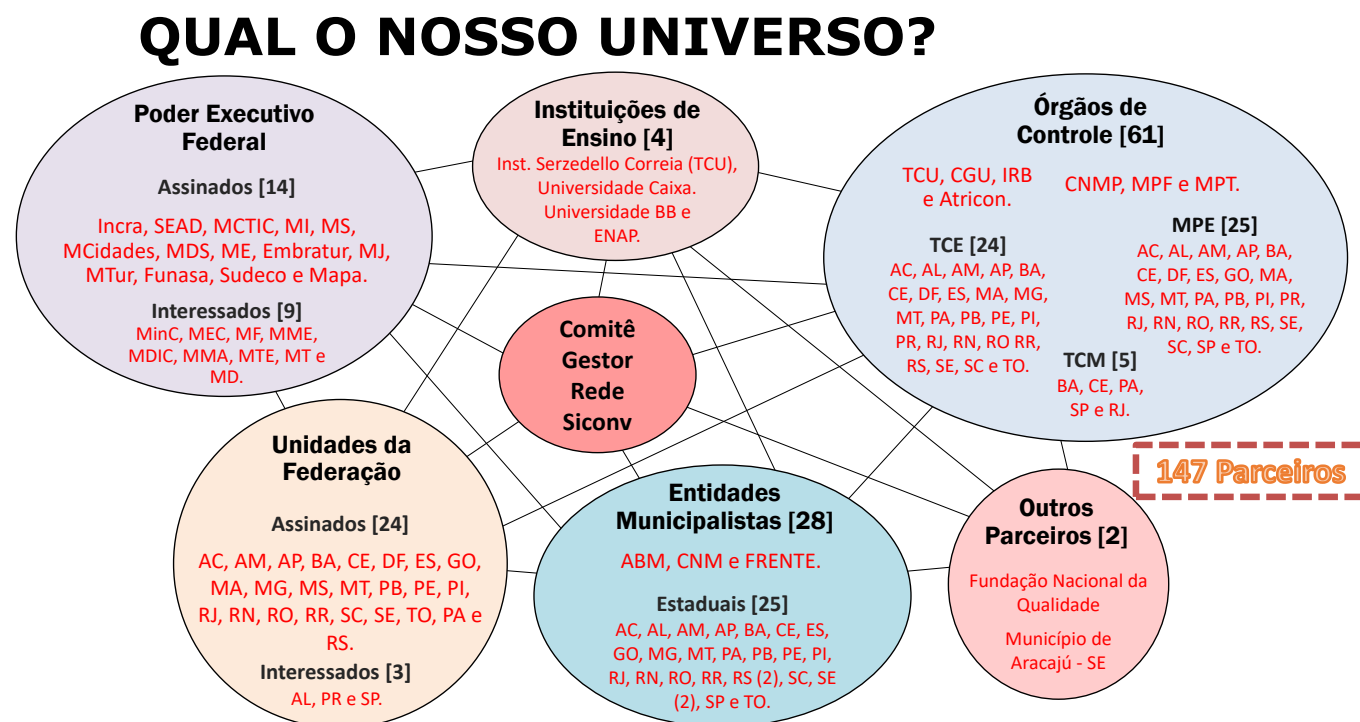


Resultados alcançados e lições aprendidas

Os principais resultados alcançados foram:

1. Pactuação com os 147 parceiros (atuais), por meio de Acordos de Cooperação Técnica, conforme mostrado na Figura 7.

Figura 7 – Participantes Rede Siconv



Fonte: DETRV – 2018.2.

2. Revisão de marcos normativos a partir da experiência de conhecer as necessidades dos participantes e atores envolvidos no negócio:

- Instrução Normativa IN nº 02/2018 – MP e alterações;
- Portaria 66/2017 – MP;
- Portaria 67/2017 - MP;
- Portaria Interministerial nº 424/2016-MP/MF/CGU;
- Instrução Normativa IN nº 02/2017-MP.

3. Novo módulo exclusivo para a mandatária da União no sistema Siconv.

4. Aprimoramento de comunicação entre os participantes por meio de:

- comunicados, utilizando apps;
- criação da página oficial da Rede no Facebook;
- criação da página oficial da Rede no Instagram;
- criação da página oficial da Rede no Twitter;
- criação da página oficial da Rede no YouTube.

Portal de Gestão atualizado diariamente e com dados abertos ao cidadão, conforme Figura 8.

Figura 8 – Painel de Gestão das Transferências Voluntárias



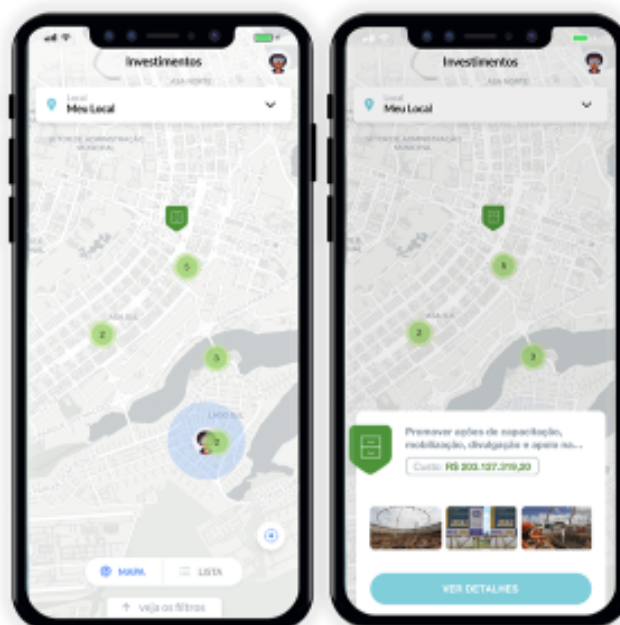
Fonte: DETRV 2018.2.

Lançamento do aplicativo Siconv Cidadão, com o objetivo de promover o envolvimento e a participação social, conforme mostrado nas Figuras: 9, 10, 11, 12, 13 e 14.

Figura 9 – Telas iniciais do aplicativo Siconv Cidadão

Uma experiência inovadora para o cidadão brasileiro!

Acesso na palma da mão dos Investimentos Georreferenciados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse



Fonte: DETRV-MP.

Figura 10 – Telas de detalhamento dos instrumentos de transferências voluntárias

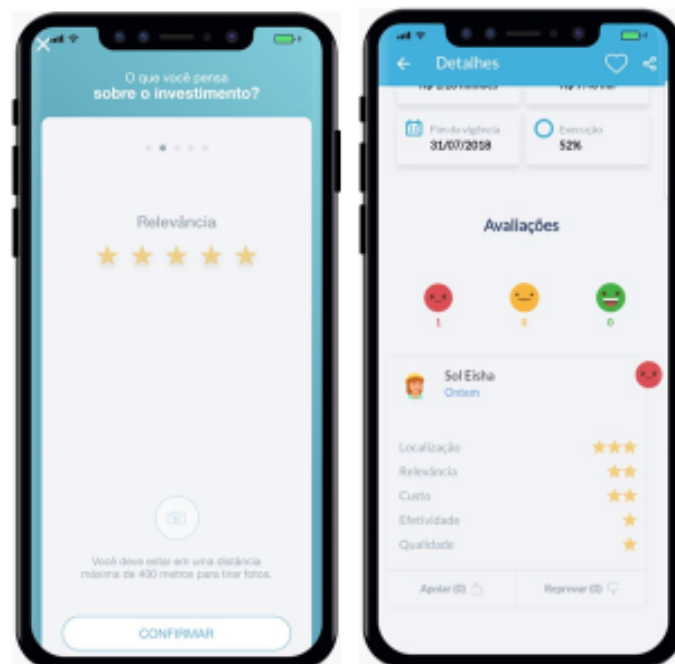
Acompanhamento e compartilhamento da execução dos convênios



Fonte: DETRV-MP.

Figura 11 – Funcionalidade de avaliação dos instrumentos

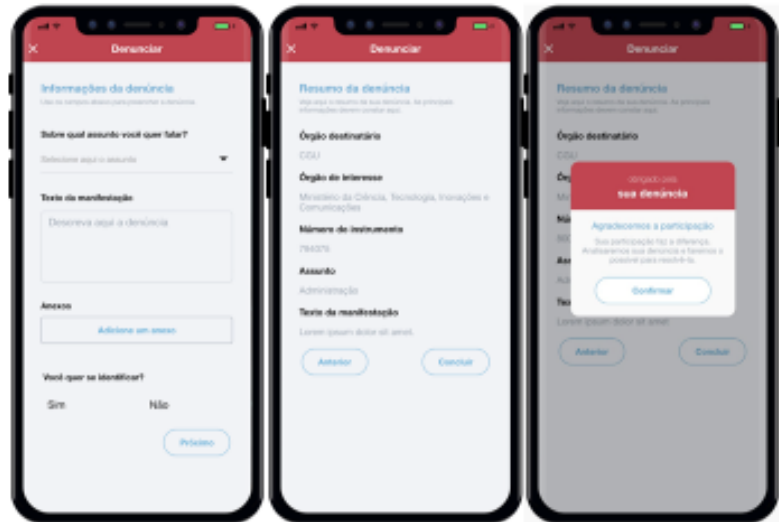
Avaliação dos Investimentos e interação com outros usuários a respeito das políticas públicas.



Fonte: DETRV-MP.

Figura 12 – Funcionalidade de denúncia de irregularidades

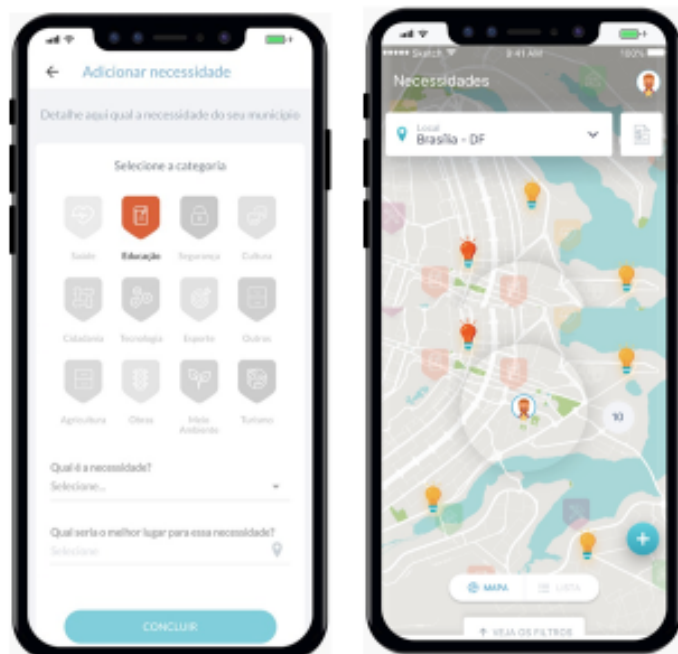
Integração com a ouvidoria do MTCGU para denúncias



Fonte: DETRV-MP

Figura 13 – Funcionalidade para identificação de novas necessidades

Participação do cidadão nas propostas de necessidades para seu município



Fonte: DETRV-MP.

Figura 14 – Funcionalidades de interação e gamificação

Intuitivo,
Interativo e
Gameficado



Fonte: DETRV

Outro resultado é o aumento exponencial das capacidades realizadas por meio da Rede Siconv. Entre 2015 e 2018, foram capacitadas mais de 165 mil pessoas em cursos EaD, além de 7.284 presencialmente.

Próximos passos

Como próximos passos, será complementada a 3ª fase do *roadmap* de implantação, que é a fase de monitoramento (em processo de elaboração e ajustes pelos atores envolvidos nas reuniões de gestão da Rede).

Possível funcionamento será realizado no seguinte formato:

Considerando que a implantação de uma nova cultura organizacional, no âmbito do ecossistema das transferências voluntárias, depende intrinsecamente de mudanças de comportamentos e desenvolvimento de capacidades institucionais, é essencial que a implantação do mapa da inovação seja acompanhada por um amplo plano de *endomarketing* e de ações de sensibilização para permitir co-criação e gerar nos atores o senso de pertencimento, portanto foram estabelecidas algumas premissas para o trabalho:

- Apresentar e discutir o mapa da inovação com os servidores do departamento e com os atores da Rede Siconv (objetivos, indicadores, metas e iniciativas);
- Manter todos os servidores e atores da Rede atualizados quanto à evolução do processo;
- Apresentar os resultados dos indicadores e metas no painel de gestão (*dashboards*);
- Aprimorar em conjunto os planos de concepção de indicadores e metas;

- Prestar contas da evolução das iniciativas estratégicas da Rede;
- Construir *dashboards* personalizados para os processos críticos, compostos de indicadores-chave do desempenho específico dos processos e indicadores de risco;
- Usar as análises de dados dos *dashboards* para conferir foco e *feedback* aos esforços dos atores para a melhoria dos processos;
- Modelar e melhorar os processos críticos; e
- Implementar as melhorias e analisar os resultados.

Os processos de mudança trazidos pelas inovações serão implementados no modelo de negócio das transferências voluntárias. Por meio da Rede, essas mudanças ocorrerão de forma simultânea em diversos pontos do ecossistema.

Assim, e fundamental, para o sucesso dos trabalhos, estabelecer uma sistemática de monitoramento e acompanhamento constante, mantendo o diálogo entre os atores e fortalecendo as relações de confiança. Essa sistemática de monitoramento e compartilhamento de informações reforça a capacidade do ecossistema da Rede de manter-se íntegro e resiliente, mesmo no contexto de mudanças. Para a construção desta sistemática de acompanhamento, deverão ser atendidas as seguintes premissas:

- À medida que se executa a estratégia e os planos operacionais descritos no mapa da inovação, serão monitorados, por meio dos colaboradores e coordenadores da Rede Siconv nas instituições parceiras, os resultados que estão sendo gerados para o negócio. Assim, cada um dos atores envolvidos aprende sobre problemas, barreiras e desafios.
- Os trabalhos serão baseados em um modelo híbrido, alternando entre os modelos “*exploration*” e “*exploitation*”, conforme o desempenho do negócio e as incertezas do ambiente.
- Serão realizadas reuniões de monitoramento em dois focos:
 - Reuniões de análise da operação: para analisar o desempenho e as incertezas no curto prazo (mensalmente) e para reagir a problemas recém identificados que necessitem de atenção imediata em cada um dos órgãos e entidades parceiras da Rede, reportando ao “border” da Rede Siconv para alinhamento das iniciativas e estratégias.
 - Reuniões de análise da estratégia: para analisar o desempenho da estratégia (trimestralmente). Neste momento os líderes discutem se a execução da estratégia continua no rumo certo, detectam a ocorrência de problemas na implementação, identificam as causas das dificuldades, fazem a gestão de riscos e estabelecem ações preventivas e corretivas.

Além das Reuniões de análise da operação (RAO) mensalmente e da estratégia (RAE) trimestralmente, a equipe de governança da Rede Siconv deve promover anualmente uma Reunião de teste e adaptação da estratégia (RTAE) para analisar se os objetivos e iniciativas continuam válidos e promover uma nova adequação ao orçamento e disponibilização de recursos necessários à sua implementação.

Outra ação que será implantada será o acompanhamento dos riscos nos processos de execução das transferências voluntárias. Atualmente, a portaria que institui esse acompanhamento está em análise pelos órgãos controladores.

Por fim, também será brevemente disponibilizado no aplicativo outras funcionalidades de acompanhamento dos projetos, destinados ao cidadão.

A linha de ação desenvolvida na implementação tem como premissa a promoção da governança colaborativa e do desenvolvimento da capacidade institucional dos órgãos, entidades e atores do processo de negócio. Cabe à Diretoria do DETRV a governança do processo de negócio; e aos órgãos, a gestão do processo de negócio.

Considerações finais

O estudo realizado apresentado neste documento será tomado como base e executado repetida e sistematicamente, não obstante, a evolução do método aplicado propiciará a criação de indicadores que facilitarão aos órgãos a visão tanto de desempenho quanto de necessidade e desenvolvimento de suas capacidades, permitindo-lhes aprimorar suas estratégias futuras para esse tema. E para este Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o direcionamento de esforços de orquestração visa à promoção do alcance das políticas públicas por meio das transferências voluntárias da União.

No tocante aos ajustes da governança e gestão identificados, dentro do papel orquestrador do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), os esforços serão concentrados na elevação da maturidade de gestão e governança do tema nos órgãos.

Por fim, torna-se imperativo que a sociedade tenha acesso às informações resultantes da pactualização dos instrumentos de transferências voluntárias, para que o sistema de formulação de programas e políticas públicas seja retroalimentado de forma eficiente e eficaz, revertendo benefícios diretos ao cidadão.



Referências bibliográficas

- ARÔXA, D.V.M. *Uso de behavior insights na ampliação da participação e do controle social nas políticas públicas financiadas por meio das transferências voluntárias da União*. Brasília: Enap, Harvard, 2018.
- BATISTA, M. *Difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília: Enap, 2017. 84 p.: il.
- BEKKERS *et al.* *Innovation in the public sector linking capacity and leadership governance and public management*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Westview Press, 2007.
- _____. *State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis*. In: *American Political Science Review*. v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CARVALHO, G. *Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada*. Brasília: UnB, 2015. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- COELHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- COELHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista do IEEE América Latina*, v. 24, p. 145-165, 2016.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, n. 44, p. 343-357, 1996
- FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 126-156, 1997.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local*. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FERREIRA, V. R. S. *et al.* Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. *Revista de Administração Pública*. v. 48, n. 5, p. 1207-1227, set./out. 2014.
- GOLDSMITH, Stephen. *et al.* *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília, Brasil: Enap, 2011
- GOÑCALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, RAE, v. 40, n. 1, p. 6-19, 2000.
- HEIJNS, J. Innovation capabilities and learning: a vicious circle. *International Journal of Innovation and Learning*, v. 1, n. 3, p. 263-278, 2004.
- KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local*. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LOPES, D. P. T.; BARBOSA, A. C. Q. Inovação e competências: como esses conceitos são articulados em grandes organizações brasileiras. In: *XIII SIMPEP SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DA UNESP (SIMPEP)*, 13., 2006, Bauru. *Anais...* Bauru: Unesp, 2006. MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Campus, Verlag: Westview, 1991.
- MORTEN, T. Hansen, M.T. *et al.* A Cadeia de Valor da Inovação. *Harvard Business Review*. 2011. Disponível em: < <https://guiadamonografia.com.br/citacao-de-site-e-artigo-da-internet/> >. Acesso em jan. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); EUROSTAT. *The Measurement of Scientific and Technological Activities Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. OECD Publishing, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), EUROSTAT. OCDE. *Propostas de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica*. Manual de Oslo – OCDE, Tradução Finep, 2005.
- OKOGBULE, N. S. Access to justice and human rights protection in Nigeria: problems and prospects. *International Journal of Human Rights*. v. 2, n. 3, p. 94-113, 2005.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventado o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PEREZ, C. Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto. In: OMINAMI, C. (Ed.). *La Tercera Revolución Industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. p. 44-89.
- PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, v. 34, p. 185-202, 2009. *Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. 367-386, April 1, 2011.

RAGIN, C. C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley. Los Angeles and London: University of California Press, 1987.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Eds.). *Theories of the policy process*. Westview Press, University of California, Davis, 1999.

SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1934.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013.

TIGRE, P. B. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

UZAWA, H. Optimum technical change in an aggregative model of economic growth. *International Economic Review*, v. 6, n. 1, p. 18-31, 1965.

WALKER, R. M. Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 311-335, June 2006.

_____. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 591-615, October 1, 2008.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 3. ed. London: Sage, 2003.