

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA DO GOVERNO FEDERAL REALIZADAS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E OPERACIONALIZADAS POR MEIO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.

AUTORES: ANZE, Viviani Renata. LOBO, Vinicius Gomes. SILVA, Diogo de Carvalho Antunes. Ministério do Trabalho.

E-MAIL: viviani.anze@mte.gov.br; vinicius.lobo@mte.gov.br; diogo.a.silva@mte.gov.br

GRUPO DE TRABALHO: GT 5 – Sociedade Civil e Políticas Públicas.

RESUMO

Nesta pesquisa se realizou a caracterização do impacto da mudança de gestão municipal, observada nas últimas eleições, em variáveis de corte instrumentais entendidas como relevantes no que se refere à capacidade de implementação de políticas de fomento à economia solidária, operacionalizadas por meio de convênios administrativos de natureza federativa. A presente pesquisa tratou, assim, da dimensão ao nível de gerência envolvida no acompanhamento da implementação de programas e ações estabelecidos em parceria com o Governo Federal, considerando que esta dimensão se apresenta como crítica, mesmo quando existe consenso federativo e setorial acerca da relevância destas políticas.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar elementos que possam subsidiar a análise e reflexão dos desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento a economia solidária, realizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por meio de convênios celebrados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

Parte-se, neste exercício de reflexão, da experiência conduzida pela Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo,

em ações associadas ao acompanhamento descentralizado de convênios e congêneres firmados entre a SENAES e instituições do Estado de São Paulo.

Desde a sua criação, em 2003, a SENAES busca instituir condições para a realização do acompanhamento local das políticas de fomento à economia solidária, entendendo que unidades descentralizadas possibilitariam a condução do acompanhamento das políticas públicas de modo mais efetivo, em função da proximidade, tanto com as entidades executoras, quanto com os beneficiários.

Neste sentido, em 2008, conforme redação dada pelo Decreto nº5.063, as antigas Delegacias Regionais do Trabalho passaram a se denominar Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), passando a ter, entre as suas atribuições “a execução, a supervisão, o monitoramento de ações relacionadas a políticas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do Trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações de trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados do Ministério”.

Por meio deste decreto, foram instituídas as Seções ou Núcleos de Economia Solidárias junto às SRTE, que atuam, em parceria com a SENAES, no acompanhamento de convênios. Em 2017, por meio da Portaria GM/MTB nº1.151, de 30 de Outubro de 2017, as atribuições e competências das Seções de Economia Solidária foram fixadas da seguinte forma:

Art. 33. À Seção de Economia Solidária, observando as diretrizes e orientações emanadas da Subsecretaria de Economia Solidária, compete:

I – acompanhar a execução das políticas e programas de economia solidária e subsidiar sua avaliação;

II – fornecer informações e orientações referentes às políticas e programas de economia solidária;

III – acompanhar e orientar os trabalhos da Comissão Estadual de Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários;

IV – subsidiar a Subsecretaria de Economia Solidária com informações relacionadas à execução das políticas de economia solidária no âmbito da jurisdição da Superintendência;

V – auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária no planejamento e na execução de ações de capacitação dos agentes envolvidos na área de economia solidária;

VI – promover e apoiar eventos, seminários e atividades de divulgação e articulação da economia solidária; e

VII – acompanhar e auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária na execução das atividades de acompanhamento e fiscalização de convênios e congêneres.

O Ministério do Trabalho, no sentido de conferir unidade organizacional às ações desenvolvidas por suas unidades descentralizadas e órgãos singulares, publica as metas relativas tanto ao Planejamento Estratégico, quanto às metas de desempenho institucional. Em ambos os instrumentos de planejamento e coordenação institucional, as Seções e Núcleos de Economia Solidária possuem metas para realização no período de referência, relativas tanto ao acompanhamento de convênios, quanto às demais ações mencionadas.

Por outro lado, com o intuito de fortalecer a atuação das unidades descentralizadas, a SENAES realiza, anualmente, reuniões de treinamento e orientação aos servidores destas seções e núcleos, bem como disponibiliza materiais voltados à orientação e regulação da execução e acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária, como, por exemplo, através da publicação de Instruções Normativas, dos Termos de Referência de Políticas Setoriais de Fomento à Economia Solidária, dos Manuais/Guias de orientação ao conveniente, bem como do desenvolvimento de modelos de relatórios de acompanhamento das parcerias celebradas.

Em que pesem estes esforços, um dos maiores desafios ao acompanhamento de políticas sociais tem sido a necessidade de ampliação da força de trabalho e da profissionalização da gestão pública, por meio da ampliação do quadro de servidores de carreiras típicas de Estado, com a atribuição do acompanhamento e monitoramento de políticas sociais.

A previsão do exercício descentralizado é relevante, sobretudo no caso dos Ministérios que não dispõem de Sistema de Transferência de Recursos Públicos do tipo “fundo a fundo”, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), cujos repasses se dão entre o fundo nacional a fundos estaduais e/ou municipais. Nesta modalidade de transferência de recursos, as exigências legais, no que se refere ao controle de legalidade dos atos são incomensuravelmente mais simples do que aquelas impostas a convênios e congêneres, na medida em que, no primeiro caso, havendo o cumprimento das metas pactuadas entre o ente federativo (estado ou município) e a União, o repasse é realizado, sem que, com isso, a União tenha que acompanhar e gerir cada despesa efetuada pelos demais entes federados.

No caso de convênios, além do monitoramento e avaliação de políticas públicas *strictu sensu*, a União é responsável pelo acompanhamento de toda a execução física e financeira dos convênios, o que quer dizer que todas as despesas realizadas, assim como as metas pactuadas e os processos mobilizados para a execução financeira do convênio são objeto de acompanhamento, análise e aprovação pelo Governo Federal.

Assim, a União torna-se responsável por cada ato de compra ou contratação realizado pelos demais entes federados, o que sobrecarrega a força de trabalho federal com atividades relativas ao controle patrimonial, operacional e contábil, a análise de conformidade dos atos administrativos de governo locais e de sua documentação, com prejuízo de atividades tipicamente esperadas da União, tais como o redesenho de políticas e programas, a avaliação e o monitoramento de ações, políticas e programas e o fortalecimento da articulação intersetorial e interinstitucional e da coordenação federativa, no âmbito das políticas públicas.

Neste modelo de financiamento do gasto social¹, a gestão de políticas públicas no sentido forte do termo é, do ponto de vista dos órgãos de controle e da legislação aplicável,

¹ A legislação aplicada a esta modalidade de repasse é:

1. Lei Federal nº8.249, de 02 de junho de 1992;
2. Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo [Decreto nº 8.943](#), de 27 de dezembro de 2016;
3. Lei Federal nº8.666, de 21 de junho de 1993;
4. Portaria Interministerial nº424, de 30 de dezembro de 2016, para convênios celebrados a partir de 2017;
5. Portaria Interministerial nº507, de 24 de novembro de 2011, para convênios celebrados a partir de 2012;
6. Portaria Interministerial nº127, de 29 de maio de 2008, para convênios celebrados da daa da publicação até 31/12/2011;

reduzida aos imperativos legais impostos à modalidade de repasse de tipo convênio: aprovação do plano de trabalho e seus ajustes, análise da compatibilidade de preços em relação ao mercado local e da conformidade dos atos administrativos relacionados à execução financeira e física e sua documentação junto ao sistema federal voltado ao acompanhamento de convênios – SICONV, assim como controle patrimonial e o cumprimento de metas estabelecidas nos planos de trabalho e a sua prestação de contas.

O Acórdão do Tribunal de Contas da União TC 018.840/2014-0, cujo relator era o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, mostra que o Ministério do Trabalho, ou seja, a função trabalho representa a quarta maior despesa do Governo Federal. A efetividade do gasto social, contudo, sobretudo no caso de políticas implementadas por meio de convênios e congêneres celebrados com outros entes da federação e com entidades públicas não estatais, tais como as Organizações da Sociedade Civil, depende de processos estruturados de acompanhamento, monitoramento, avaliação e aprendizagem em políticas públicas, visando ao aprimoramento da implementação destas políticas.

Assim, destacou o referido acórdão a necessidade do Ministério do Trabalho aperfeiçoar o acompanhamento das transferências voluntárias sob sua responsabilidade, de forma a garantir o alcance dos objetivos destas ações. É imperioso reconhecer que, para cumprir com os imperativos legais associados à modalidade de repasse e, ao mesmo tempo, conduzir processos qualificados de gestão de políticas sociais é necessário, de um lado, o fortalecimento da força de trabalho à disposição do Ministério do Trabalho e, de outro, a profissionalização da gestão pública, por meio da incorporação de profissionais com atribuições compatíveis com a análise, o monitoramento e avaliação de políticas sociais.

Uma das estratégias passíveis de serem mobilizadas com este intuito é o acompanhamento descentralizado das políticas públicas, que, no caso daquelas sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, poderiam se valer, não apenas *de juri*, mas *de fato*, da estrutura descentralizada do órgão, que conta com unidades e subunidades em todos os estados da federação, por meio, respectivamente, de Superintendências Regionais do Trabalho e de Gerências Regionais.

-
7. Portaria MTE n°812, de 18 de junho de 2015;
 8. Instrução normativa SENAES n°01, de 04 de junho de 2012;
 9. Instrução normativa SENAES n°02, de 05 de junho de 2012;
 10. Lei de Diretrizes Orçamentárias para cada ano de vigência do convênio, no caso de ajustes de plano de trabalho.

Dito isto, é preciso reconhecer o esforço realizado pela SENAES, desde a sua criação, no sentido do aperfeiçoamento da execução e do acompanhamento das ações, programas e políticas de fomento à economia solidária, por meio da análise da legislação pertinente e da jurisprudência na matéria e a regulamentação da execução e do acompanhamento de convênios e congêneres, sobretudo através da implantação de instrumentos, procedimentos e processos de trabalho em conformidade à legislação vigente.

Embora estas ações sejam decorrentes de imperativos legais, a operacionalização de uma estrutura capacitada para a gestão de convênios, no âmbito do Governo Federal, não é um passo trivial, como qualquer análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União pode facilmente apontar, o que denota o enorme esforço empenhado para a construção de capacidades estatais para a gestão de transferências voluntárias, em uma das secretarias nacionais mais novas, no âmbito federal, sobretudo se levarmos em conta a inexistência de passivos (prestação de contas sem análise), no que se refere à prestação de contas de convênios e congêneres.

Como se reconheceu neste artigo, um campo ainda carente de ações se refere exatamente às competências tipicamente associadas à União, no sentido da avaliação, monitoramento, análise e redesenho de políticas e programas, ainda que esforços tenham sido lançados neste sentido, voltados, contudo, a avaliação e sistematização de políticas setoriais - esforços *ad hoc*, portanto - não se constituindo, ainda, em ações sistemáticas voltadas ao monitoramento, análise e avaliação de políticas sociais, o que demandaria, a nosso ver, inclusive a ampliação da estrutura e da força de trabalho da SENAES, de forma a estabelecer um lócus institucional dedicado prioritariamente a tais ações, dotado de corpo técnico compatível a estas atribuições.

Neste sentido, é preciso frisar que, no âmbito do Governo Federal, a profissionalização da administração pública vem sendo realizada por meio da instituição de carreiras típicas de Estado e da realização de concursos e provimento de pessoal nos cargos criados, visando à ampliação das capacidades estatais para a gestão de políticas e programas governamentais. Considerando-se que o Estado Brasileiro Moderno teve suas bases lançadas durante o Governo Vargas (CITAR BIBLIOGRAFIA), pode-se dizer que a experiência brasileira é relativamente recente, sobretudo na gestão de políticas públicas universais, de corte interfederativo, em escala nacional.

Embora a experiência brasileira mereça destaque no contexto dos países em desenvolvimento, é preciso avançar, no sentido de ações e processos qualificados voltados à gestão de políticas públicas, sobretudo em nível federal, a quem compete sobremaneira à indução e a coordenação federativa, no campo das políticas e programas governamentais.

A experiência apresentada neste artigo foi conduzida pela equipe da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo, que conta com servidores dos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Administrador, de Analista Técnico de Políticas Sociais e de Agente Administrativo.

A disponibilidade de força de trabalho e a sua profissionalização permitiram a condução das experiências apresentadas nesta pesquisa, que refletem, assim, um processo virtuoso de desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão de políticas sociais e o consequente aprimoramento da implementação das políticas públicas de fomento à economia solidária, a partir da realização do acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas, projetos e programas vinculados às transferências voluntárias realizadas pela União, por meio de convênios e congêneres celebrados com a Subsecretaria Nacional de Economia Solidária.

Estratégias para o Acompanhamento Descentralizado de Políticas de Fomento à Economia Solidária

No Estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, foram celebrados 34 convênios ou congêneres entre a SENAES e instituições com sede no Estado. Segundo Anze (2017:62-63), “no Estado de São Paulo, no período analisado, foram investidos em políticas de fomento à Economia Solidária pelo Governo Federal, aproximadamente, R\$78,5 milhões de Reais, ou seja, neste período, o investimento médio anual com estas políticas no estado foi da ordem de R\$15,75 milhões de Reais: o Estado de São Paulo representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados nestas políticas, considerando-se tanto os gastos diretos do Governo Federal, quanto as transferências de recursos, que, juntos, totalizaram, aproximadamente, R\$260 milhões de Reais”.

Destes convênios ou congêneres, 20 foram celebrados com governos locais (19 com governos na esfera municipal e 01, na esfera estadual) e 14 com entidades de apoio e fomento, incluindo entre estas entidades universidades e organizações públicas não

estatais. Atualmente, encontram-se em prestação de contas 11 convênios, e, em fase final de execução, com encerramento previsto em 2017, outros 10 convênios.

Neste artigo apresentamos os resultados da pesquisa diagnóstica aplicada a prefeituras conveniadas com o Ministério do Trabalho, por intermédio da SENAES, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, na medida em que esta pesquisa ilustra os desafios para a execução e implementação de políticas públicas em parcerias com entes públicos governamentais, na esfera municipal e, por extensão, do acompanhamento destes convênios.

Considerações Metodológicas

A pesquisa de campo foi conduzida no primeiro trimestre de 2017, junto a gestores públicos de programas e políticas de fomento à economia solidária de governos municipais conveniados com a SENAES, por meio dos editais de chamada pública MTE/SENAES nº003 e 004, de 2011, lançados no contexto do Plano Brasil sem Miséria.

A aplicação do questionário foi realizada presencialmente, por ocasião de reunião de orientação aos convenientes, promovida pela Seção de Economia Solidária (SES) da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo (SRTE-SP), do Ministério do Trabalho (MT).

O questionário de múltipla escolha foi distribuído no início da reunião a todas as prefeituras presentes, sendo garantido aos gestores públicos o anonimato nas respostas, mediante participação voluntária. Este questionário, composto de 12 questões, foi, assim, aplicado a 08, dos 11 municípios conveniados, uma vez que três destes não compareceram a referida reunião.

O objetivo da pesquisa era avaliar o grau de apropriação dos gestores municipais de programas e políticas de fomento à economia solidária, nas etapas finais da execução de convênios, no que tange ao(s): i) objeto, ii) plano de trabalho, iii) execução e iv) resultados alcançados no convênio; v) gestão e operacionalização de convênios; vi) Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV); vii) economia solidária; viii) políticas públicas de fomento à economia solidária.

A pesquisa também abordou: ix) o processo de troca de equipes na gestão municipal, se parcial ou total; x) a existência de instrumentos ou processos de transição

entre as equipes de governo; xi) a experiência anterior dos gestores na administração pública e em que nível de governo (Estadual ou Municipal).

A pesquisa visava, assim, orientar as ações a serem promovidas pela Seção de Economia Solidária da SRTE-SP e, por extensão, pela SENAES, no âmbito do acompanhamento da implementação e encerramento destes convênios.

Fazia-se, assim, necessário, à luz das eleições municipais realizadas em 2016 e de eventuais trocas na administração pública local, compreender o estágio de apropriação dos gestores públicos de municípios conveniados com a SENAES nos temas abordados na pesquisa, de forma a estabelecer estratégias de acompanhamento coerentes com as realidades encontradas naqueles municípios.

Considerando-se que o Estado de São Paulo possui número relativamente elevado de convênios em relação aos demais estados da federação, o estabelecimento da estratégia de acompanhamento descentralizado dependia, assim, do diagnóstico do perfil do conveniente municipal e das suas necessidades, em termos de orientação e supervisão.

Os convênios abordados nesta pesquisa foram originados dos editais de chamada pública MTE/SENAES n°003 e 004, lançados em 2011, tendo por objeto, respectivamente:

- i. Ações de Apoio à Implantação de Ações Integradas de Economia Solidária como Estratégia de Promoção do Desenvolvimento Territorial Sustentável visando à Superação da Extrema Pobreza (Ações Integradas);
- ii. Ações de Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Catadores).

No anexo deste artigo são apresentadas as questões presentes ao questionário aplicado e a tabulação dos resultados.

PERIODOZAÇÃO DAS AÇÕES PESQUISADAS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A celebração dos convênios tratados na pesquisa foi realizada ao longo do período 2011- 2013, sendo a maioria dos instrumentos celebrados entre 2011 e 2012, conforme ilustra o gráfico 1.

Gráfico 1



Elaboração dos autores. Fonte: SICONV.

A maior parte destes instrumentos encontra-se, assim, em fase final de execução, tendo a sua previsão original de execução, de 24 meses, prorrogada por meio de aditamento de prazo, alcançado a vigência regular máxima de 60 meses, sendo que, em alguns casos, as prefeituras solicitaram prorrogação excepcional da vigência.

Assim, destaca-se que o prazo original previsto no edital, de 24 meses, no caso dos convênios celebrados com entes públicos, não foi suficiente para execução do objeto dos convênios. Neste sentido, é importante compreender as razões da necessidade da ampliação do prazo previsto, à luz da dinâmica e das especificidades da administração pública municipal.

Para compreender este descompasso entre a vigência prevista e a empiricamente observada, importa, assim, considerar, a dinâmica política municipal: os projetos submetidos e aprovados aos editais de chamada pública nº003 e 004, de 2011, foram elaborados pela gestão municipal eleita para o período 2008-2012, que tinha as políticas, programas e ações de fomento à economia solidária em sua plataforma de governo, dado este inferido a partir da submissão voluntária do projeto ao edital de chamada pública.

Considerando-se, contudo, que a maior parte dos convênios foi celebrada em 2012, já ao final do primeiro semestre, e que neste mesmo ano foram realizadas as eleições municipais, pontua-se que a vedação imposta pela Lei nº9.504, de 1997, referente ao repasse de recursos de transferências voluntárias da União a Estados e Municípios nos três

meses que antecedem o pleito eleitoral, realizado em 02 de outubro de 2012, significou, na prática, que os recursos da primeira parcela para a maior parte destes convênios só puderam ser descentralizados após o pleito, que, nos casos em que houve segundo turno, somente pôde ser realizada ao final do exercício, no contexto mais amplo de fim de mandato destas prefeituras.

Assim, a efetiva implementação das ações previstas nos convênios associados a estes editais foi realizada por uma nova administração municipal, em relação a qual os desafios trazidos pela dinâmica eleitoral para a gestão de políticas públicas de fomento à economia solidária perpassam as variáveis presentes no questionário aplicado na presente pesquisa e fazem referência à:

- i. troca de equipes;
- ii. realização ou não de processos de transição de governo;
- iii. qualificação e preparo dos gestores ingressantes no que se refere às políticas de fomento à economia solidária, à economia solidária *per se*, à gestão e operacionalização de convênios, ao manuseio do Sistema de Convênios do Governo Federal, às rotinas e procedimentos da Administração Pública.

Estes desafios, de caráter eminentemente procedimentais, se associam, em última análise, a outro desafio, de caráter estruturante, referente à prioridade dada às políticas de fomento à economia solidária nos programas e planos da administração eleita em 2012.

Esta pesquisa, entretanto, centrou a caracterização do impacto da mudança de gestão municipal em variáveis de corte instrumentais em relação às quais o acompanhamento descentralizado pode vir a contribuir com as administrações locais, no sentido do treinamento e qualificação, em contextos específicos e gerenciáveis relativos a mudanças de equipe, que podem ou não estar associadas a processos mais amplos, como é o caso das eleições: numa mesma administração, a mudança de dirigentes em posições chave pode levar a alterações substanciais nas equipes gestoras dos projetos estabelecidos em parceria com a SENAES, podendo, assim, ser também alvo de ações específicas de treinamento e acompanhamento.

Por outro lado, a baixa adesão das administrações eleitas, no que concerne aos programas, políticas e ações de fomento à economia solidária, dizem respeito a dimensões

abrangentes, alçadas na plataforma de governo e na orientação política conferida pela dinâmica eleitoral. Embora constituam dimensões estruturantes ao êxito de projetos implementados de forma descentralizada pelo Governo Federal em parceria com os demais entes da federação, estas questões envolvem dinâmicas complexas, ancoradas em processos mais amplos de articulação política e de coordenação federativa em políticas públicas que ultrapassam os limites das ações envolvidas no acompanhamento de convênios *strictu sensu*.

A presente pesquisa tratou, assim, da dimensão ao nível de gerência envolvida no acompanhamento da implementação de programas e ações estabelecidos em parceria com o Governo Federal, considerando que esta dimensão se apresenta como crítica, mesmo quando existe consenso federativo e setorial acerca da relevância destas políticas.

Neste sentido, o presente trabalho alinha-se metodologicamente à perspectiva da análise de políticas públicas orientada ao aprimoramento da implementação, que desempenhou, até a ascensão do paradigma gerencialista, papel relevante no âmbito da produção acadêmica na área de políticas públicas (Barret, 2004), dotadas de metodologias e abordagens passíveis de incorporação pela administração pública, o que quer dizer que estas metodologias são amigáveis (e úteis) para a sua incorporação no processo de gestão de políticas sociais, de sorte que o cenário traçado por Elmore (1979-1980: 601) não é mais tão sombrio:

Students of implementation repeatedly argue that implementation problems should be considered when policies are made. Better policies would result, we are told, if policymakers would think about whether their decisions could be implemented before they settle on a course of action. [...] Yet when one looks to the implementation literature for guidance, there is not much to be found.

De outro lado, considera-se que a pesquisa poderia fornecer elementos substantivos para a reflexão sobre os desafios para a implementação de políticas públicas executadas pela União em parceria com os demais entes da federação, no caso específico das políticas públicas operacionalizadas por meio de convênios e congêneres.

A análise das variáveis intervenientes, no campo da ação estatal, sobretudo no nível de gerência, é, neste sentido, uma fonte rica para a reflexão dos desafios para a implementação de políticas públicas, na medida em que representam um campo passível de

atuação no âmbito do acompanhamento da execução, sobretudo quando estas envolvem transferências voluntárias da União aos demais entes da federação.

Resultados e discussão

Para avaliar o grau de apropriação das equipes atuais à frente dos convênios celebrados com o Governo Federal, por intermédio da SENAES, a Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo aplicou questionário de múltipla escolha às prefeituras conveniadas com o Ministério do Trabalho.

Os resultados mostram que, no caso de convênios e congêneres estabelecidos com governos subnacionais, devem ser levados em conta, no cronograma envolvido na seleção de projetos, execução e prestação de contas a dinâmica política eleitoral ao nível local.

Nas eleições de 2016, que conduziram as equipes que atuam nas fases finais da execução dos convênios celebrados com a SENAES, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, no Estado de São Paulo, destacamos que, em sua maioria as equipes foram substituídas, sendo o percentual de substituição destas relativamente elevado, na medida em que trocas parciais ou totais conduziram a alterações de pessoal em 59% dos casos observados.

Das equipes atuais, apenas 50% possuíam experiência anterior na administração pública, neste caso, sobretudo municipal. Assim, o conhecimento declarado destas equipes acerca da gestão de convênios, para 17% dos casos, é baixo, sendo que, em 34% dos casos, as prefeituras possuem pouco ou muito pouco domínio do Sistema de Convênios do Governo Federal, instrumento fundamental para a gestão e implementação de políticas públicas viabilizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por meio de convênios.

Estes achados podem estar associados à não existência de processos ou procedimentos de transição de governo: na maioria das prefeituras entrevistadas (42%) estes processos e procedimentos não foram realizados, levando, assim, a que 17% das prefeituras reportassem ter pouco domínio sobre o objeto do convênio, 16% reportassem ter pouco ou muito pouco domínio sobre o plano de trabalho e a execução do convênio e a que 33% não tivessem propriedade sobre os resultados alcançados até aquele momento, por meio da execução dos convênios.

No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, uns quartos das prefeituras que responderam ao questionário possuíam pouco ou muito conhecimento sobre estas políticas: apenas 34% das prefeituras presentes no universo de pesquisa declararam ter conhecimento suficiente. Há, também, para 17% delas desconhecimento sobre a economia solidária *per se*.

Estes achados trazem, assim, em primeiro lugar, a necessidade de, no caso de políticas públicas cuja implementação ultrapassem o mandato municipal, a necessidade imperiosa do treinamento e qualificação destes gestores, seja em matéria de economia solidária e as políticas de fomento, seja em termos de elementos envolvidos na gestão e operacionalização de convênios, como é o caso do SICONV.

Ressalta-se que estas equipes, que irão conduzir o processo de prestação de contas destes convênios, possuem baixo domínio sobre os resultados alcançados pelos convênios, o que demandará ações visando à sistematização da execução destes instrumentos, de forma a auxiliar estas equipes a documentar e consolidar os resultados alcançados por meio da implementação destas políticas.

Conclusão

Este artigo buscou apresentar elementos para a análise e reflexão dos desafios para a implementação e o acompanhamento descentralizados das políticas de fomento à economia solidária realizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por meio de convênios celebrados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

Os resultados mostram que, no caso de convênios e congêneres estabelecidos com governos subnacionais, devem ser levados em conta, no cronograma envolvido na seleção de projetos, execução e prestação de contas a dinâmica política eleitoral ao nível local.

A dinâmica eleitoral, conforme se observou na pesquisa, conduz a troca de equipes nas administrações públicas municipais, no contexto da ausência de processos e procedimentos de transição de governo, o que compromete a apropriação das equipes ingressantes acerca dos convênios vigentes e dos instrumentos necessários à sua implementação (plano de trabalho, objeto, resultados alcançados).

O ingresso, em percentual relativamente elevado de equipes sem experiência na gestão pública imprime a necessidade de treinamento acerca da gestão, documentação e

operacionalização de convênios. No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, observa-se, a partir dos casos analisados, a necessidade imperiosa do treinamento nesta modalidade de políticas, de forma a fornecer ao gestor subsídios para a sua atuação a frente de convênios associados à estas políticas.

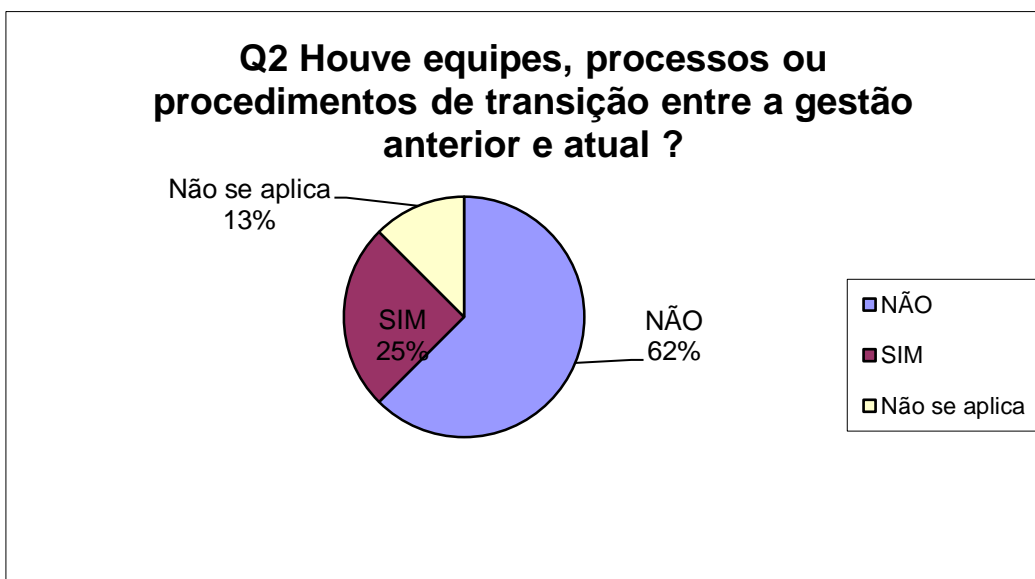
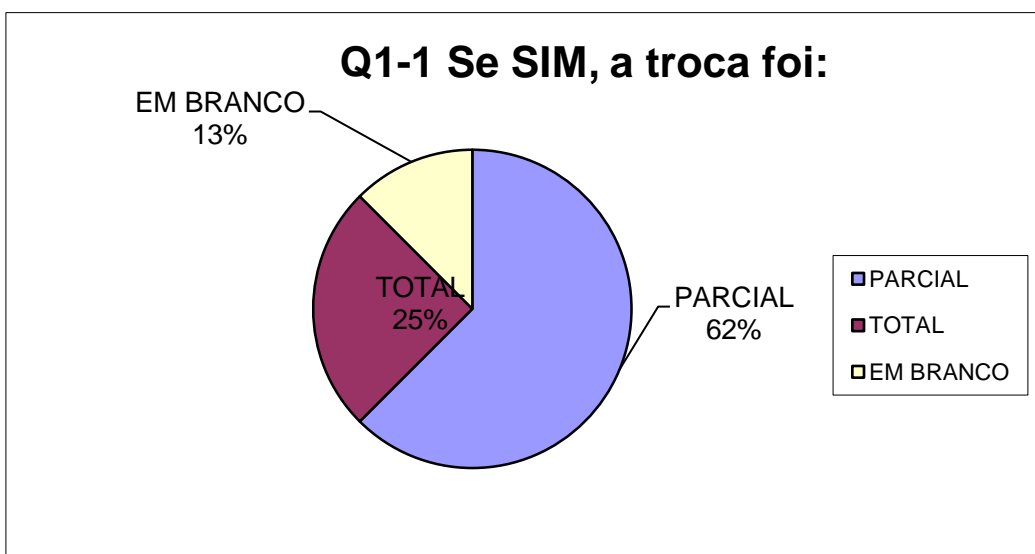
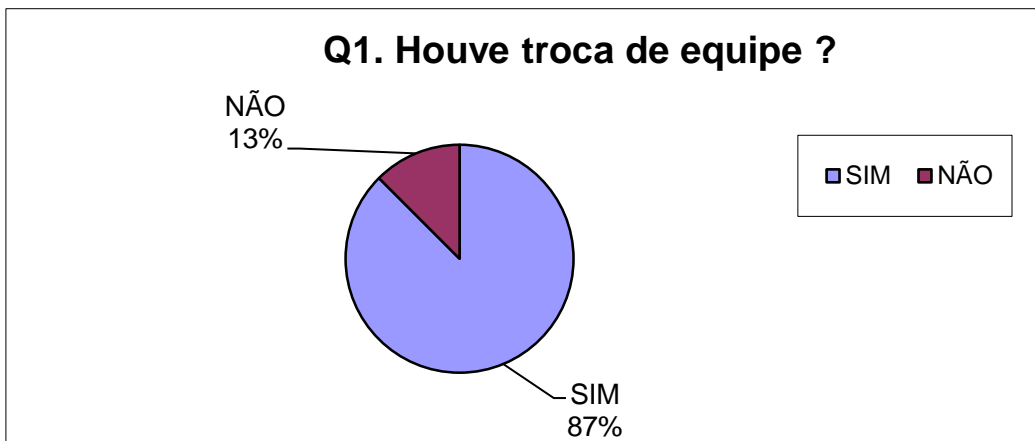
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANZE, V.R. (2017) Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis *paybacks* para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados. Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, nº62. Brasília: IPEA, 2017.

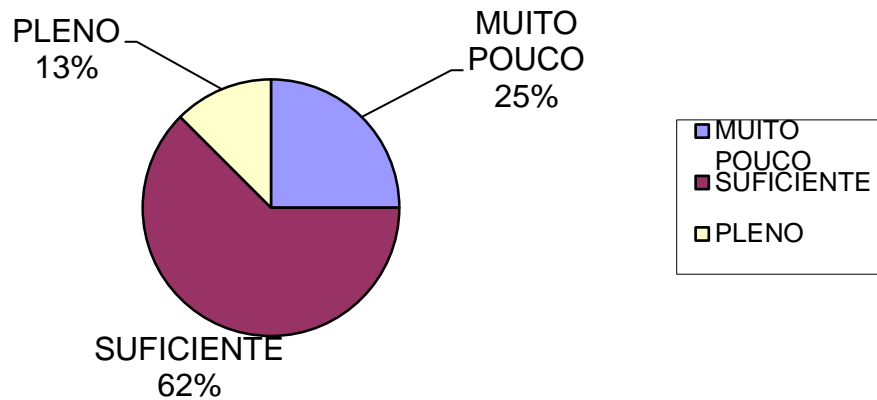
BARRET, S. (2004) Implementation Studies: time for a neval? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82:2, 249-262.

ELMORE, R.F. (1979). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, Number 4, Winter 1979-1980.

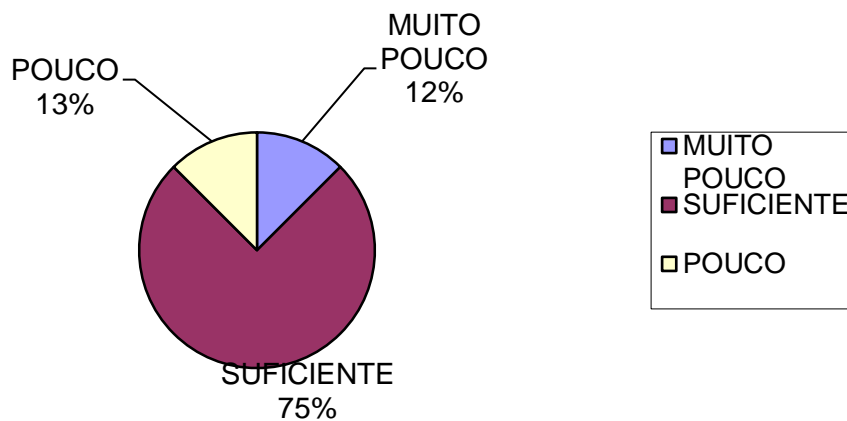
ANEXO



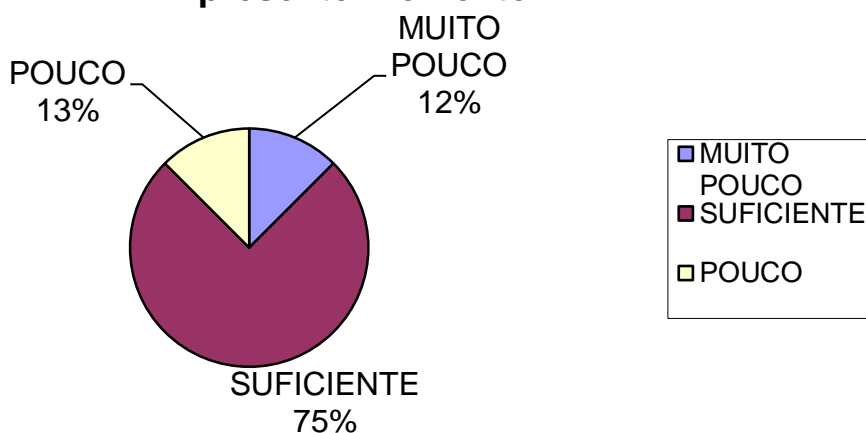
Q3 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre o objeto do convênio



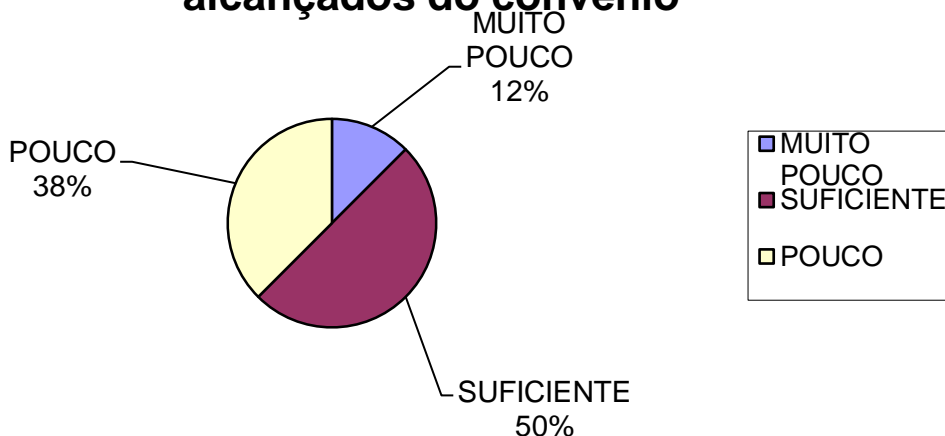
Q4 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre plano de trabalho do convênio



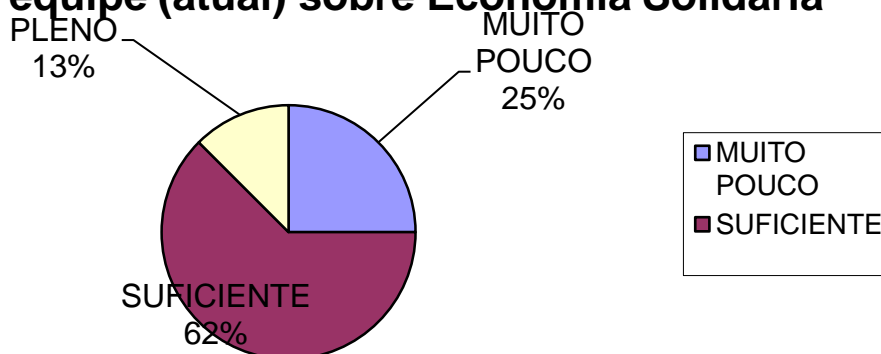
Q5 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre a execução do convênio até o presente momento:



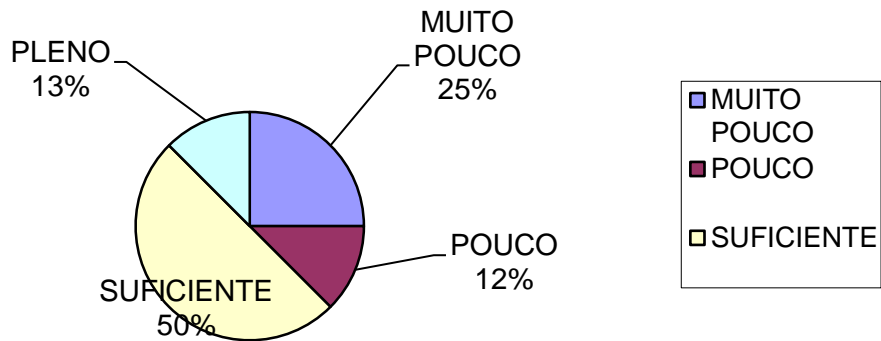
Q6 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre os resultados alcançados do convênio



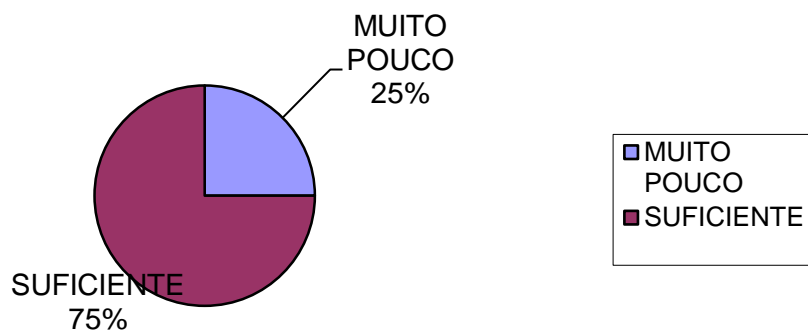
Q7 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre Economia Solidária



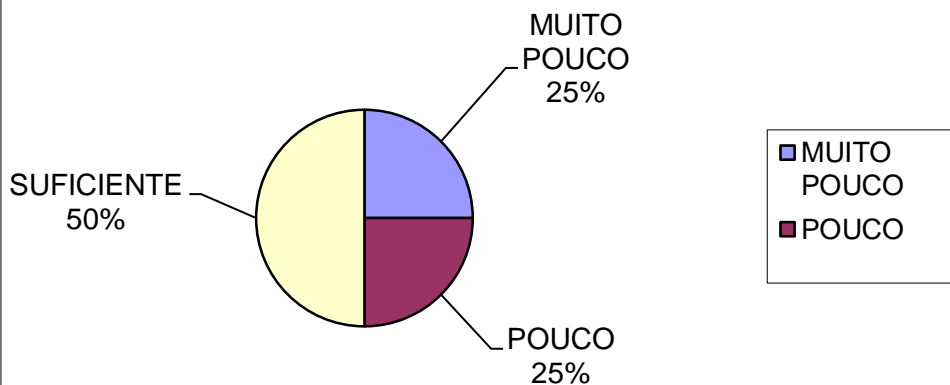
Q8 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre políticas públicas de fomento à Economia Solidária



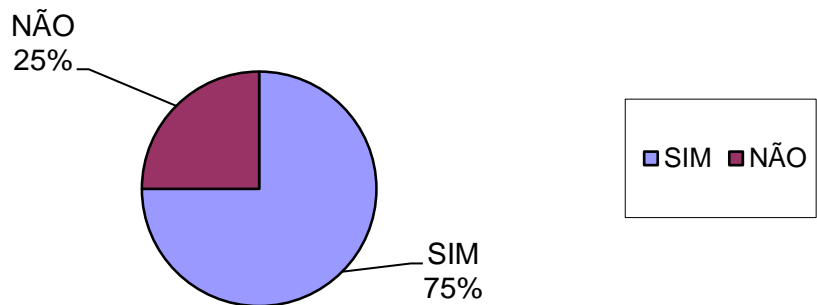
Q9 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre a gestão e operacionalização de convênios



Q10 Avalie o grau de apropriação da equipe (atual) sobre o SICONV



Q11 A equipe atual possui experiência na Gestão Pública ?



Q11-1 Se SIM, assinale:

