

## 15º Congresso de Inovação, Ciência e Tecnologia do IFSP - 2024

### **Política Pública de Economia Solidária: um estudo de caso dos desafios da gestão na cidade de São Carlos/SP**

GUILHERME SALOMÃO BUENO<sup>1</sup>, RITA DE CÁSSIA ARRUDA FAJARDO<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Graduando em Bacharelado em Administração, Bolsista PIBIFSP, IFSP, Campus São Carlos, b.salomao@aluno.ifsp.edu.br

<sup>2</sup> Professora Doutora, docente EBTT, IFSP, Campus São Carlos, ritacaf@ifsp.edu.br

Área de conhecimento (Tabela CNPq): 6.02.02.00-9 Administração Pública.

**RESUMO:** A Economia Solidária surge como uma proposta de Política Pública no final dos anos 90 do século XX e início dos anos 2000, quando experiências de autogestão, oriundas do movimento social, passaram a ser incorporadas como alternativas ao desemprego, em especial nas cidades. O objetivo deste trabalho foi analisar quais são os desafios enfrentados pelos gestores na gestão pública de Economia Solidária na Prefeitura Municipal de São Carlos/SP. Para a coleta de dados, foi realizada uma entrevista semiestruturada e uma visita técnica. Foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema como forma de suporte à pesquisa. Como resultados, foram apontados aspectos de falta de prioridade dessa política pública na gestão municipal, falta de incentivos, falta de uso de ferramentas de gestão e falta de uma cultura de planejamento adequada à execução, monitoramento, avaliação e controle da Política Pública. Como conclusão, foi apontada a necessidade de estudos de modelos de gestão que melhor se adequem à realidade da Política Pública em estudo, além da necessidade da criação de uma cultura organizacional que considere o planejamento como base na execução dessa Política Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Pública; Processos; Economia Solidária.

### **SOLIDARY ECONOMIC PUBLIC POLICY: A CASE STUDY ON THE CHALLENGES IN THE SÃO CARLOS/SP CITY MANAGEMENT**

**ABSTRACT:** The Solidarity Economy emerged as a Public Policy proposal in the late 90s of the 20th century and early 2000s, when experiences of self-management, originating from the social movement, began to be incorporated as alternatives to unemployment, especially in the cities. The objective of this research was to analyze the challenges faced by managers in the public management of Solidarity Economy in the Municipal Government of São Carlos, São Paulo, Brazil. To collect data, a semi-structured interview and a technical visit were carried out. A bibliographical review was carried out on the topic as a form of research support. As results, aspects of lack of priority of this public policy in municipal management, lack of incentives, lack of use of management tools and lack of a planning culture suitable for the execution, monitoring, evaluation and control of Public Policy were highlighted. As a conclusion, the need to study management models that better suit the reality of the Public Policy under study was highlighted, in addition to the need to create an organizational culture that considers planning as a basis for the execution of this Public Policy.

**KEYWORDS:** Public Management; Processes; Solidarity economy.

#### **INTRODUÇÃO**

A conjuntura brasileira, nos anos 80 do século XX, apresentava um contexto de extinção estrutural de milhares de postos de trabalho e elevado desemprego. Assim, a Economia Solidária foi

uma das alternativas encontradas pelos trabalhadores, que se organizaram de forma coletiva, no sentido de gerar trabalho para a sua sobrevivência.

A Economia Solidária pode ser definida como uma forma de produção e comercialização, na qual há uma associação de trabalhadores, baseada nos princípios de cooperação (em contraposição à competição); autogestão (decisões coletivas nas quais todos tem voz e voto, de forma democrática); ações econômicas e solidariedade (distribuição justa de resultados, preocupação com o bem-estar de todos os envolvidos, busca de um ambiente saudável e preocupação com o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2016). Em síntese a Economia solidária visa a coletividade e a sociedade entre trabalhadores, gerando oportunidades de trabalho e renda.

Como política pública, a Economia Solidária surge no final dos anos 90 do século XX e início dos anos 2000, quando experiências de autogestão passaram a ser incorporadas como alternativas ao desemprego a programas de governos locais (Barbosa, 2008). Em São Carlos a política pública de Economia Solidária passa a ser implantada na Prefeitura Municipal a partir do ano de 2001.

Este tem por objetivo analisar quais são os desafios enfrentados pelos gestores na gestão pública de Economia Solidária na Prefeitura Municipal de São Carlos.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

Para consecução da investigação foi realizada revisão de literatura sobre política públicas para economia solidária e análise documental.

Quanto à natureza, esta pesquisa classifica-se como aplicada, na medida em que busca “gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (SILVA; MENEZES, 2000, p. 20), neste caso os desafios encontrados por gestores públicos na implantação da Economia Solidária. O problema da pesquisa tem uma abordagem qualitativa.

Utilizando-se do conceito de Gil (2010), em relação ao objetivo, esta pesquisa é exploratória, na medida em que busca tornar o problema mais explícito e proporcionar uma maior familiaridade com os desafios na gestão pública de Economia Solidária, sob a ótica dos gestores.

O método de coleta de dados foi feito via observação em uma visita técnica e entrevista semiestruturada com um dos gestores responsáveis pela política pública de economia solidária, implementada pelo Departamento de Apoio a Economia Solidária de São Carlos (DAES), da Prefeitura Municipal de São Carlos.

No decorrer da pesquisa o orientador técnico participante da pesquisa será referenciado como Entrevistado.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A economia solidária existe em São Carlos desde 2001 como política pública na Prefeitura Municipal de São Carlos. Ao longo dos anos os empreendimentos de economia solidária organizaram-se em movimento social, com o objetivo de buscar novos meios de renda e trabalho, gerando circulação monetária e desenvolvimento social na região em que atuam, tendo como grande parte de incentivo as políticas públicas.

Políticas públicas tem como ponto de partida o incentivo social de desenvolvimento, Rua (2010, p.19) estabelece que políticas públicas são resultantes de atividades políticas e “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”; elas têm o propósito não só de financiar como fornecer máquinas e instrumentos públicos que auxiliem no funcionamento de movimentos sociais, sua função é fornecer apoio de crescimento e desenvolvimento para os mesmos, inclusive a economia solidária.

O DAES tem como função executar a Política Pública de Economia Solidária, para isso visa também apoiar o movimento de economia solidária, criar formações, e criar uma ponte entre a prefeitura e os recursos públicos e os integrantes do movimento de Economia Solidária.

A Política Pública de Economia Solidária possui alguns marcos legais no município de São Carlos, entre eles há a Lei Municipal nº15.196/2010 que institui o Programa de Economia Solidária no município. A Lei contém quatro capítulos dedicados a estruturar a economia solidária e dar os parâmetros para seu funcionamento, estabelece princípios, objetivos, define os beneficiários da política

pública, estabelece os instrumentos da gestão pública e ainda trata da execução, implementação, monitoramento e avaliação da gestão da Política Pública de Economia Solidária (São Carlos, 2010).

Embora a legislação estabeleça instrumentos de gestão, foi observado nos resultados da investigação que não há um método de gestão que considere a execução, monitoramento e avaliação dos processos, como previstos na legislação. Segundo o Entrevistado a Política Pública de Economia Solidária não tem centralidade no atual governo municipal, e na avaliação dele,

[...] é uma questão política, de dar importância para a inserção do Departamento e da Economia Solidária dentro do contexto da Prefeitura. Então, ainda é uma política muito marginal dentro da Prefeitura. E eu acho que ela tem um papel mais central no desenvolvimento econômico da cidade. Se houvesse uma gestão ou uma percepção diferente disso, eu acho que a gente daria saltos de qualidade no que a gente tem feito. Então, esse hoje eu vejo que é um dos limitantes que a gente tem. (Entrevistado, 2024).

Ainda como resultado desta visão, foi apontada a falta de incentivos da gestão municipal para realização de atividades e mesmo a falta do incentivo no fortalecimento da política de comércio justo e solidário.

Sobre ferramentas de gestão, observou-se que não são institucionalizadas ferramentas de apoio e nem como há uma rotina de inspeção dos dados para avaliação da eficiência e eficácia da Política Pública de Economia Solidária. Observou-se ainda que não há um planejamento efetivo, o que dificulta processos de gestão mais eficazes. Há uma falta de regularidade no cumprimento de datas de reuniões e outros momentos importantes e de atividades relacionadas ao DAES. As reuniões ou formações são realizadas por demandas, ou seja, conforme se há necessidade de ser realizado algum desses momentos específicos, e só há convocação de servidores relacionados ao tema tratado, não há um processo de planejamento que envolva a presença de todos.

Segundo o relato do Entrevistado,

[...] aqui no departamento, tem algumas reuniões de planejamento que a gente faz, só que elas não são periódicas, então, não tem uma reunião semanal, quinzenal ou mensal, a gente meio que faz reunião sob demanda e tenta planejar uma série de atividades quando elas meio que aparecem, então, por exemplo, tem formação do pessoal que fez o curso de economia solidária, então, precisa organizar o dia da entrega dos certificados, aí tem curso acontecendo em algum centro público, então, a gente junta a equipe, porque não é só o pessoal que está aqui, a gente tem centros públicos e tem servidores nesses centros públicos, então, a gente chama todo mundo para cá, para o departamento, e faz um planejamento para a divisão de tarefas, mas isso acaba sendo pontual, não é uma rotina, a rotina é meio que tocando conforme as coisas vão acontecendo. Então, as reuniões, todo o planejamento e calendário são feitos conforme o tempo vai passando, tem algumas coisas, por exemplo, tem a LOA, do orçamento anual, ou a LDO, a Lei de Direitos Orçamentários, que eles têm meio que momentos no ano para acontecer, então, quando chega esse momento, a gente se reúne para discutir o orçamento do ano seguinte, então, a gente já espera que mais ou menos lá no começo do ano, entre fevereiro e março, tenha um desses momentos, e um agora em agosto que é até outubro, então, esses estão meio que fixos no calendário, digamos assim, mas tirando esses momentos, que são por lei, que tem que acontecer, os outros de planejamento acabam... Eu não chamaria nem necessariamente de planejamento, eu acho que está mais no campo de divisão de tarefas do que de planejar, de fato. (Entrevistado, 2024).

Os instrumentos importantes para a gestão pública são as peças orçamentárias. O orçamento público é um instrumento central de gestão, que possibilita a tradução do planejamento em programas de trabalho, o acompanhamento da execução e o controle das ações de governo estabelecendo metas e recursos para as ações (Santos, 2010). Evidencia-se, pelo relato, que não há um planejamento mensal ou pelo menos uma previsão de demandas discutidas e planejadas, com objetivos e metas estabelecidos, com tempo determinado, para uma maior otimização do trabalho dos servidores, com integração nas ações realizadas dentro do departamento,

Como forma de amenizar a ausência de instrumentos de gestão, os servidores do DAES montaram um quadro do Kanban adaptado, com o objetivo de auxiliar em alguns processos e facilitar a comunicação entre os setores

No último ano, eu fiz a sugestão e a gente tem utilizado uma adaptação do quadro Kanban para as demandas. Então, a gente tem um quadro dividido em colunas dos processos de contratação

e de compra de equipamentos ou serviços. Desde a fase inicial da demanda, ele vai andando conforme o passo que ele está no processo. Ele saiu de demanda, entrou na fase de orçamento. Conseguimos orçamento, ele entra na fase de empenho. Saiu do empenho, entra na fase de execução, nota fiscal e pagamento. A gente fez isso visualmente, de uma maneira que todo mundo conseguisse visualizar os passos dos processos de cada uma das demandas. Porque isso estava ficando muito centralizado em algumas pessoas e aí você não sabia, o restante da equipe não sabia, porque a gente não tem essas reuniões periódicas. (Entrevistado, 2024).

Mesmo que de forma amadora e superficial, o Kanban, segundo o Entrevistado o diretor do DAES, tem tido efeitos positivos, funcionando melhor a comunicação entre os servidores e não centralizando informações, evitando barreiras no andamento dos processos.

Destacou-se nos resultados da coleta de dados a falta de uma incubadora pública que realize processos de formação de novos grupos, captação de demandas de cursos e necessidades dos membros e beneficiários da Política Pública de Economia Solidária. Embora haja uma previsão na legislação, não há ainda a implementação dessa

Para a Política Pública de Economia Solidária é importante manter um bom diálogo com a sociedade, a fim de obter informações sobre as necessidades sociais, quais as demandas de determinada região, o que a população precisa, para melhor elaboração e implementação da política pública. O DAES busca sempre esse diálogo, de forma ampla e sempre visa criar ações para a comunidade. Em especial, durante a coleta de dados, destacaram-se a comissão organizadora da Feira Permanente de Economia Solidária da Praça XV e a atuação da sociedade civil no Conselho Municipal de Economia Solidária (COMESOL), como espaços de enriquecimento do diálogo para implantação da política.

A falta de investimento público para a execução da política foi outro destaque, já que, segundo o Entrevistado, os recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, gerido pelo COMESOL, tem mais recursos hoje que o DAES para a execução da Política Pública de Economia Solidária, evidenciando a marginalidade da política pelo atual governo, como já observado anteriormente. Na avaliação do Entrevistado, se houvesse mais apoio e maiores incentivos para essa política pública os empreendimentos de economia solidária teriam ainda mais força e relevância, teriam mais visibilidade e alcance em seu propósito, gerando renda e trabalho para mais pessoas.

Outra questão levantada pelo Entrevistado foi a falta de incentivos diretos de contratação de produtos ou serviços Empreendimentos de Economia Solidária, e atualmente, até do incentivo estrutural que seja um fomento para esses grupos produtivos.

Quando questionado sobre os processos administrativos, a captação de demandas, execução e arquivamento, foi explicitado que todas as demandas são formalizadas em ofícios, para que possa ser feito um arquivamento dos mesmos. Sobre a guarda documental, observou que a prefeitura está construindo uma política de arquivo municipal. Hoje tudo que se tem sobre a política fica armazenado no DAES, de forma física e há uma central, em um repositório digital, tanto físico como na nuvem. Observou-se que os processos são muito manuais, o que aumenta o tempo necessário para sua consecução e gasta mais recursos para realização de atividades simples.

Sobre a integração e instrução de novos membros ao DAES e recursos disponíveis para isso, o Entrevistado também trouxe uma breve explicação sobre como é executada a integração de novos servidores, estagiários ou técnicos,

Quando chega um estagiário um prestador de serviço que vai ficar com a gente, a gente apresenta o servidor, onde estão os arquivos e faz uma divisão de tarefas, você vai cuidar disso daqui, e faz um acompanhamento, tem alguém que é um tutor dessa pessoa por um período até ela pegar o jeito da burocracia das atividades, em relação a uma reciclagem ou formação interna, a gente não tem uma política disso, de vez em quando aparecem capacitações, cursos, oficinas, a gente divulga internamente e se a pessoa tem disponibilidade, tem a ver com o trabalho, com o tema que a gente trabalha, a pessoa pode participar, mas não existe um programa interno de reciclagem ou algo assim. (Entrevistado, 2024).

Sobre indicadores da Política Pública de Economia Solidária, como forma de avaliar eficácia e eficiência da mesma, observou-se uma ausência quase completa desses instrumentos de avaliação. Muito embora a Lei 15.196/2010 aponte indicadores, não há construção ou avaliação destes. Foi apontado um início dessa construção de indicadores:

A gente está tentando construir isso como piloto, por exemplo, com a feira [Feira Permanente de Economia Solidária da Praça XV], então a gente tem um controle de vendas, que está sendo implementado já faz um ano; de vendas da feira como um indicador de renda, indicador de evolução, enfim, para saber se o que a gente está fazendo está indo na direção certa então não tem muito uma metodologia para isso, eu particularmente, sinto falta de ter esses parâmetros para a gente saber se o que a gente está fazendo é efetivo ou não, mas não tem, a gente não tem isso bem definido. (Entrevistado, 2024).

Ainda foi observado que a atuação do COMESOL como um agente protagonista para criar mecanismos de gestão, como evidencia o Entrevistado (2024): “então, o Conselho tem tido mais protagonismo nisso, criando ferramentas de acompanhamento, de monitoramento, de avaliação, do que o próprio departamento em si.”

Sobre a visão geral sobre a gestão da Política Pública, assim relatou o Entrevistado:

Eu acho que melhorar essa questão da periodicidade, dos campos, do planejamento e avaliação. Na verdade, é implementar uma cultura de planejamento e avaliação. Ter mais clareza e formular mais indicadores. A gente não tem isso, a gente está tentando criar um agora, mas eu acho que falta isso para orientar as ações que a gente tem. E o principal que eu vejo hoje, que é uma questão política, de dar importância para a inserção do departamento e da economia solidária dentro do contexto da prefeitura. (Entrevistado, 2024).

Em relação aos marcos legais existentes, a visão do Entrevistado é que eles forma fundamentais para esses 24 anos de existência dessa Política Pública. Segundo ele, esse foi um fator determinante para que a Política Pública de Economia Solidária não fosse extinta, assim como a existência de servidores concursados e a atuação da sociedade civil, que é articulada e participa das Políticas Públicas.

Como reflexão sobre os resultados, aponta-se a necessidade de se questionar sobre a forma da gestão, a necessidade de maior diálogo sobre a centralidade da Política Pública de Economia Solidária como forma de desenvolvimento social junto aos agentes tomadores de decisão, a necessidade do incentivo da cultura do planejamento e a necessidade de uma melhor formação dos servidores ingressantes no DAES. Sobre o número de servidores designados para o setor, ficou subentendido que há falta de recursos humanos para o elevado número de demandas, embora não tenha sido explicitado dessa forma nas respostas. A ausência de uma incubadora pública é outro fator determinante necessário para a eficácia da Política Pública. Sobre as ferramentas, instrumentos e técnicas de gestão, embora a legislação garanta o uso de alguns indicadores, esses não são usados como forma de gestão. As técnicas de gestão são informais e essa demanda se apresenta como fundamental para a eficácia da gestão pública. Aprimorar técnicas e indicadores, aprimorar o sistema de gestão, incluindo, execução, monitoramento, avaliação e controle será fundamental para que em um futuro próximo a Política Pública de Economia Solidária no DAES tenha um salto de qualidade na sua execução.

## **CONCLUSÕES**

Considera-se que o objetivo deste trabalho foi alcançado, pois foi possível elencar vários desafios na gestão da Política Pública de Economia Solidária, além da necessidade de aprimoramento em vários aspectos.

Essa reflexão sobre as demandas aponta para a construção de uma articulação política mais eficaz, no sentido de dar relevância à Política Pública de Economia Solidária, incluindo investimentos necessários à sua execução. Há a necessidade de se aprimorar mecanismos de gestão eficientes e que criem uma rede de comunicação entre os próprios servidores, instaurar uma política de planejamento que viabilize a construção de mecanismos de gestão, indicadores e técnicas que permitam a efetiva execução, avaliação, monitoramento e controle. Esses desafios encontrados apontam para um aprofundamento de estudos futuros, no sentido de propor melhorias na gestão da Política Pública de Economia Solidária na Prefeitura Municipal de São Carlos.

## **CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES**

R.C.A. F. contribuiu com a orientação do trabalho. G.B.S. procedeu com a metodologia, coleta de dados e redação do trabalho.

Todos os autores contribuíram com a revisão do trabalho e aprovaram a versão submetida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, pelo incentivo por meio da iniciação científica, Programa PIBIFSP.

## **REFERÊNCIAS**

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

RUA, M. G. **Política Públicas**. Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília, DF: CAPES-UAB, 2009. 130 p.

SANTOS, R. S. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília, DF: CAPES-UAB, 2010. 106 p.

SÃO CARLOS. Lei nº 15.196 de 26 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial do Município de São Carlos**, Poder Executivo, São Carlos, SP, 27 fev. 2010, p.03. 2010.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis, SC: UFSC, 2000. 138p.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2002. 127p.