

## DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA REALIZADAS VIA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO<sup>1</sup>

Viviani Renata Anze<sup>2</sup>

Guilherme Passarela<sup>3</sup>

Diogo de Carvalho Antunes Silva<sup>4</sup>

Vinicius Lobo<sup>5</sup>

Sandro Pereira Silva<sup>6</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A compreensão sobre a dinâmica de formulação e implementação de uma política pública é fundamental para o melhor aproveitamento de suas possibilidades e enfrentamento dos limites para seu efetivo avanço e consolidação dentro de um contexto institucional específico. No caso de políticas públicas de abrangência nacional, essa dinâmica pode significar o encadeamento de etapas e decisões extremamente complexo, sobretudo quando se consideram as especificidades do federalismo brasileiro, envolvendo diversos níveis de poder até sua efetivação no cotidiano da sociedade (Souza, 2018).

Nessa perspectiva, este capítulo trata dos resultados de uma pesquisa diagnóstica aplicada a prefeituras conveniadas com o extinto Ministério do Trabalho (MTb), por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). A pesquisa abordou os desafios para a execução e, por extensão, do acompanhamento de convênios referentes a programas governamentais cuja implementação envolve parcerias com distintos entes federativos na esfera municipal.

---

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada e ampliada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 64. Ver: <<https://bit.ly/3cPGVtR>>.

2. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotada na Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRTE-SP). *E-mail*: <[viviani.anze@mte.gov.br](mailto:viviani.anze@mte.gov.br)>.

3. Agente administrativo da Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRT-SP). *E-mail*: <[guilherme.passarela@mte.gov.br](mailto:guilherme.passarela@mte.gov.br)>.

4. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotado na SRTE do Rio de Janeiro. *E-mail*: <[diogo.a.silva@mte.gov.br](mailto:diogo.a.silva@mte.gov.br)>.

5. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotado na SRTE de Pernambuco. *E-mail*: <[vinicius.lobo@mte.gov.br](mailto:vinicius.lobo@mte.gov.br)>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <[sandro.pereira@ipea.gov.br](mailto:sandro.pereira@ipea.gov.br)>.

Para o exercício de reflexão proposto, parte-se da experiência conduzida pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP, em ações associadas ao acompanhamento descentralizado de convênios e congêneres firmados entre a Senaes e as instituições municipais do estado de São Paulo.

Os esforços de análise centraram-se na 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 da qualificação, em contextos específicos e gerenciáveis relativos a trocas de equipe.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, são transcritas as estratégias metodológicas adotadas. Na seção 3, há uma breve apresentação da estrutura institucional responsável pela polícia nacional de economia solidária e quais os instrumentos administrativos disponíveis para a celebração de parcerias e repasses de recursos junto às unidades subnacionais. Na seção 4, são apresentados e discutidos os principais resultados obtidos, dados os objetivos propostos. Por fim, na seção 5, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivas.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa de campo ocorreu 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 Senaes/MTE nºs 3 e 4, lançados em 2011 no contexto do PBSM, 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); e ii) ações de fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores). Ela foi conduzida pela equipe da SRT-SP, que conta em seu corpo burocrático com servidores das seguintes carreiras funcionais: especialista em políticas públicas e gestão governamental; administrador; analista técnico de políticas sociais; e agente administrativo.

A aplicação do questionário foi realizada presencialmente, por ocasião de reunião de orientação aos convenientes, promovida pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP, cujo objetivo foi 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: i) ao objeto; ii) ao plano de trabalho; iii) à execução; iv) aos resultados alcançados no convênio; v) à gestão e à operacionalização de convênios; vi) ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de

Repasse do Governo Federal (Siconv); vii) à economia solidária; e viii) às políticas públicas de fomento à economia solidária. Outras questões abordadas foram: i) o processo de troca de equipes na gestão municipal, se parcial ou total; ii) a existência de instrumentos ou processos de transição entre as equipes de governo; e iii) a experiência anterior dos gestores na administração pública e em que nível de governo (estadual ou municipal).

Esperava-se, com isso, orientar as ações a serem promovidas pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP e, por extensão, pela Senaes, no âmbito do acompanhamento da implementação e do encerramento destes convênios. Fazia-se então 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. Como o estado de São Paulo possui um número relativamente elevado de convênios em relação aos demais estados da Federação, a estratégia de acompanhamento descentralizado dependia, assim, do diagnóstico do perfil do conveniente municipal e das suas necessidades, em termos de orientação e supervisão.

O questionário de múltipla escolha, composto de doze questões, foi distribuído no início da reunião a todas as prefeituras presentes, sendo garantido aos gestores públicos o anonimato nas respostas, mediante participação voluntária. Esse questionário foi aplicado a oito dos onze municípios conveniados, uma vez que três destes não compareceram à referida reunião. No apêndice A, são apresentadas as questões presentes no questionário aplicado e a tabulação dos resultados obtidos.

### **3 A ESTRUTURA BUROCRÁTICA E O ACOMPANHAMENTO DESCENTRALIZADO DE POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Desde a sua criação, em 2003, no âmbito do extinto MTb,<sup>7</sup> 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 (Silva e Silva, 2015).

Nesse sentido, conforme redação dada pelo Decreto nº 5.063/2004, as antigas delegacias regionais do Trabalho (DRTs) passaram a ser denominadas como superintendências regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs). Entre as suas atribuições estão:

---

7. Para uma visão geral sobre a política nacional de economia solidária, ver Silva (2018a).

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 (Brasil, 2004).

A partir desse decreto, foram instituídas as seções ou os núcleos de economia solidária junto às SRTEs, que atuam em parceria com a Senaes no acompanhamento de convênios celebrados para a execução de projetos referentes à política nacional de economia solidária. Em 2017, por meio da Portaria do Gabinete do Ministro (GM)/MTb nº 1.151/2017, as atribuições e as 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 (Brasil, 2017).

O MTb, no sentido de conferir unidade organizacional às ações desenvolvidas por suas unidades descentralizadas e seus órgãos singulares, publica as metas relativas tanto ao planejamento estratégico quanto ao desempenho institucional. Em ambos os instrumentos de planejamento e coordenação institucional, as seções e os núcleos de economia solidária possuíam metas para realização no período de referência, relacionadas tanto ao acompanhamento de convênios quanto às demais ações mencionadas.

A previsão do exercício descentralizado continua sendo 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 de Assistência Social (Suas), cujos repasses dão-se entre o fundo nacional a fundos estaduais e/ou municipais. Nessa modalidade de transferência de recursos, as exigências legais, no que se refere ao controle de legalidade dos atos praticados por governos subnacionais exercido pela União, 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 da avaliação de políticas públicas *stricto 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, bem como as metas pactuadas e os processos mobilizados para sua execução financeira, 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. Isso resulta em sobrecarga da 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, a avaliação e o monitoramento de ações, políticas e programas, o fortalecimento da articulação intersetorial e interinstitucional e a coordenação federativa, no âmbito das políticas públicas.

Nesse modelo de financiamento do gasto social,<sup>8</sup> a gestão de políticas públicas no sentido forte do termo é, do ponto de vista da legislação aplicável, 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 legal dos atos administrativos relacionados à execução financeira e física, e sua documentação junto ao sistema federal, voltado ao acompanhamento de convênios – via Siconv –, assim como o controle patrimonial e a avaliação do cumprimento de metas estabelecidas nos planos de trabalho e a sua prestação de contas.

---

8. As legislações aplicadas a esta modalidade de repasse são: i) Lei Federal nº 8.249, de 2 de junho de 1992; ii) Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016; iii) Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; iv) Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, para convênios celebrados a partir de 2017; v) Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, para convênios celebrados a partir de 2012; vi) Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, para convênios celebrados da publicação até 31 de dezembro de 2011; vii) Portaria MTE nº 812, de 18 de junho de 2015; viii) Instrução Normativa Senaes nº 1, de 4 de junho de 2012; ix) Instrução Normativa Senaes nº 2, de 5 de junho de 2012; e x) Lei de Diretrizes Orçamentárias para cada ano de vigência do convênio, no caso de ajustes de plano de trabalho.

A função trabalho no Orçamento Geral da União representava a quarta maior despesa do governo federal.<sup>9</sup> A efetividade do gasto social, contudo, principalmente 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. Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) apontou a necessidade de aperfeiçoamento por parte do MTb do acompanhamento das transferências voluntárias sob sua responsabilidade, de modo a garantir o alcance de seus objetivos propostos.<sup>10</sup>

Torna-se importante reconhecer então que, para cumprir com os imperativos legais associados à modalidade de repasse e, ao mesmo tempo, conduzir processos qualificados de gestão de políticas sociais, seria necessário, de um lado, o fortalecimento da força de trabalho à disposição do MTb, e, de outro, a profissionalização da gestão pública, por meio da incorporação de profissionais com atribuições compatíveis com a gestão de políticas sociais.

Uma das estratégias passíveis de serem mobilizadas com esse intuito foi o acompanhamento descentralizado das políticas públicas, que, no caso daquelas sob a responsabilidade do MTb, poderiam valer-se não apenas de júri, mas, de fato, da estrutura descentralizada do órgão, que contou com unidades e subunidades em todos os estados da Federação, por meio, respectivamente, de SRTs e de gerências regionais.

Dito isso, é preciso reconhecer a atuação da Senaes no sentido do aperfeiçoamento da execução e do acompanhamento das ações, dos programas e das políticas de fomento à economia solidária, por intermédio da análise da legislação pertinente e da jurisprudência na matéria. Ressalta-se também a regulamentação da execução e do acompanhamento de convênios e congêneres, principalmente por meio da implantação de instrumentos, procedimentos e processos de trabalho em conformidade com a legislação vigente.

Embora essas 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 TCU pode facilmente apontar. Isso denota o esforço empenhado para a construção de capacidades estatais voltadas à gestão de transferências voluntárias, em uma secretaria nacional relativamente recente, sobretudo se levar em conta a inexistência de passivos, no que se refere à prestação de contas de convênios e congêneres sem a devida análise e emissão de parecer conclusivo.

9. Para uma análise geral dos gastos e dos mecanismos de financiamentos de programas do MTb, ver Silva (2018b).

10. Ver Acórdão nº TC 018.840/2014-0, cujo relator foi o ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, foram celebrados 34 convênios ou congêneres entre a Senaes e as instituições com sede no estado. Desses instrumentos de repasse orçamentário, vinte foram celebrados com governos locais (dezenove com governos na esfera municipal e um na esfera estadual) e quatorze com entidades de apoio e fomento, incluindo universidades e organizações públicas não estatais.<sup>11</sup>

Segundo Anze (2017), o estado de São Paulo recebeu, no período analisado, cerca de R\$ 78,5 milhões, considerando a soma dos projetos relativos às políticas de fomento à economia solidária pelo governo federal, o que confere o investimento médio anual da ordem de R\$ 15,75 milhões. O estado de São Paulo representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados nessas políticas em todo o território nacional, levando em conta tanto os gastos diretos do governo federal quanto as transferências de recursos que, juntos, totalizaram, aproximadamente, R\$ 260 milhões. Por si só, tais informações já justificam uma avaliação mais sistemática sobre os fatores condicionantes e as restrições à implementação das metas previstas nos projetos conveniados.

Nesse sentido, esta seção está dividida em duas subseções. Na subseção 4.1, são contextualizadas as questões sobre as quais recaíram os esforços de análise aqui propostos. Na subseção 4.2, são apresentados os resultados obtidos quanto aos desafios políticos para a implementação efetiva dos convênios celebrados no âmbito das políticas de fomento à economia solidária em São Paulo.

### 4.1 Periodização das ações pesquisadas

Para os objetivos desta pesquisa, foram analisados os convênios celebrados pela Senaes ao longo do período 2011-2013 no estado de São Paulo. A maior parte deles encontrava-se em fase final de execução, tendo sua previsão original de execução, de 24 meses, prorrogada por meio de aditamento de prazo, alcançando a vigência regular máxima de sessenta meses. Em alguns casos, as prefeituras solicitaram prorrogação excepcional da vigência. Nesse sentido, é importante compreender as razões da necessidade da ampliação do prazo previsto, à luz da dinâmica e das especificidades da administração pública municipal.

Considerando-se, contudo, que a maior parte dos convênios (57%) foi celebrada em 2012, já ao final do primeiro semestre, e que nesse mesmo ano foram realizadas as eleições municipais, pontua-se que a vedação imposta pela Lei nº 9.504, 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 2 de outubro de 2012, significou que os recursos da primeira parcela para a

11. Até o final de 2017, encontravam-se em prestação de contas onze convênios, e, em fase final de execução, outros dez convênios.

maior parte desses convênios só puderam ser descentralizados após o pleito. Nos casos em que houve segundo turno, a descentralização de recursos somente pôde ser realizada ao final do exercício, no contexto mais amplo de fim de mandato dessas prefeituras.

Dessa forma, os projetos submetidos e aprovados aos editais mencionados foram elaborados pela gestão municipal eleita para o período 2008-2012, que tinha as ações de fomento à economia solidária em sua plataforma de governo.<sup>12</sup> Porém, sua execução ficou a cargo da gestão subsequente, que não necessariamente poderia estar disposta a assumir os acordos e as atividades previstas. Ou seja, a efetiva implementação das ações previstas nos convênios associados a esses editais foi realizada por uma nova administração municipal.

Por isso, para compreender o descompasso verificado entre a vigência prevista e a empiricamente observada na execução dos convênios celebrados junto à Senaes, optou-se por considerar a dinâmica política no nível dos municípios como uma possível variável explicativa. Para testá-la, foram observadas as respostas dadas às questões aplicadas junto aos gestores responsáveis pelos convênios que fazem referência à: i) troca de equipes; ii) realização ou não de processos de transição de governo; e 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 Siconv, às rotinas e procedimentos da administração pública.

Esses desafios, de caráter eminentemente procedimentais, associam-se, em última análise, a outro desafio, de caráter estruturante, relativo à prioridade dada às políticas de fomento à economia solidária nos programas e planos da administração eleita em 2012. Eles 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 *stricto sensu*. Com isso, buscou-se tratar da dimensão no nível de gerência envolvida no acompanhamento da implementação de programas e ações estabelecidos em parceria com o governo federal, considerando que essa dimensão se apresenta como crítica, mesmo quando existe consenso federativo e setorial acerca da relevância dessas políticas.

#### 4.2 Desafios para a implementação

Os resultados permitem afirmar que, entre os principais desafios que constroem a condução adequada de projetos financiados por órgãos federais, a dinâmica política eleitoral, no nível local, surge como variável importante a ser levada em conta na

---

12. Vale ressaltar que a submissão do projeto ao edital de chamada pública era voluntária.

seleção e no acompanhamento de parcerias a serem estabelecidas com governos subnacionais para o repasse de recursos orçamentários, uma vez que ela interfere no cronograma de atividades, na execução e na prestação de contas.

Nas eleições de 2016, que conduziram os novos gestores que atuam nas fases finais da execução dos convênios celebrados com a Senaes, destaca-se que, em sua maioria, as equipes responsáveis foram substituídas, 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, sobretudo no âmbito municipal. Assim, o conhecimento declarado dessas 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 Siconv, instrumento fundamental para a gestão e a implementação de políticas públicas viabilizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por intermédio de convênios.

Esses achados podem estar associados a não existência de processos ou procedimentos de transição de governo: na maioria das prefeituras entrevistadas (42%), esses processos e procedimentos não foram realizados. Ademais, os dados mostram que: 17% das prefeituras admitiram possuir pouco domínio sobre o objeto do convênio; 16% responderam ter pouco ou muito pouco domínio sobre o plano de trabalho e a execução do convênio; e 33% não tiveram conhecimento sobre os resultados alcançados até aquele momento, por meio da execução dos convênios.

No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, um quarto das prefeituras que responderam ao questionário possuía pouco ou muito conhecimento sobre essas políticas, enquanto 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*.

Esses dados sistematizados apontam, por fim, no caso de políticas públicas cuja implementação ultrapasse o mandato municipal, a necessidade imperiosa de treinamento e qualificação de novos gestores. Essa qualificação deve ser planejada tanto em matéria de economia solidária e das políticas de fomento quanto em termos de elementos envolvidos na gestão e na operacionalização de convênios, como é o caso do Siconv, de forma a auxiliar as equipes a documentar e consolidar os resultados alcançados por meio da implementação destas políticas.

Nesse sentido, considera-se que a pesquisa fornece 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. A análise das variáveis intervenientes, no campo da ação estatal, sobretudo no nível de gerência, é uma fonte rica para a reflexão dos desafios para a implementação, na medida em que representam um campo passível de atuação no âmbito do acompanhamento da execução de convênios e outros instrumentos de repasses de recursos por parte da União.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou apresentar elementos para a análise dos desafios que envolvem a implementação e o acompanhamento descentralizados de políticas públicas via instrumentos de repasses de recursos orçamentários da União para os demais entes intrafederativos. Em particular, o foco recaiu sobre as políticas de fomento à economia solidária, operacionalizadas via convênios celebrados pela Senaes/MTb junto a secretarias municipais no estado de São Paulo.

Os resultados mostram que existem questões operacionais relevantes a serem levadas em conta no processo de implementação de programas federais por governos subnacionais, por intermédio de convênios e outros instrumentos congêneres. Entre essas questões, destaca-se o papel da dinâmica político-eleitoral no nível local, na condução dos cronogramas (execução e prestação de contas) de projetos selecionados e financiados por órgãos federais. Isso porque, conforme se observou na pesquisa, a dinâmica eleitoral conduz a troca de equipes nas administrações públicas municipais sem que geralmente ocorram procedimentos de transição de governo adequados entre elas, o que compromete a apropriação dos agentes públicos 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, da documentação e da 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 nessa modalidade de políticas, de forma a fornecer aos gestores responsáveis os subsídios para a sua atuação diante de convênios associados a essas políticas.

Portanto, as experiências aqui analisadas apontam para a viabilização de processos de desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão de políticas sociais em geral, e o conseqüente aprimoramento da implementação das políticas públicas de fomento à economia solidária em particular, a partir da realização do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação das iniciativas, dos projetos e dos programas vinculados às transferências voluntárias realizadas pela União, por meio de convênios e congêneres celebrados com a Senaes/MTb.

## REFERÊNCIAS

ANZE, V. R. 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. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 62, p. 152-165, 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. Portaria GM/MTb nº 1.151, de 30 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2017.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2434).

\_\_\_\_\_. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 58, p. 91-100, 2015.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
Questionário aplicado e tabulação dos dados

Questões	Respostas	Observações	%
	Sim	7	87,5
1) Houve troca de equipe?	Não	1	12,5
	Total	8	100,0
	Parcial	5	62,5
1.1) Se sim, a troca foi...	Total	2	25,0
	Em branco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Não	5	62,5
2) Houve equipe, processo ou procedimentos de transição entre a gestão anterior e a atual?	Sim	2	25,0
	Não se aplica	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	2	25,0
3) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o objeto do convênio.	Suficiente	5	62,5
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
4) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o plano de trabalho do convênio.	Suficiente	6	75,0
	Pouco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
5) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre a execução do convênio até o presente momento.	Suficiente	6	75,0
	Pouco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
6) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre os resultados alcançados do convênio.	Suficiente	4	50,0
	Pouco	3	37,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	2	25,0
7) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre economia solidária.	Suficiente	5	62,5
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0

(Continua)

(Continuação)

Questões	Respostas	Observações	%
8) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre políticas públicas de fomento à economia solidária.	Muito pouco	2	25,0
	Pouco	1	12,5
	Suficiente	4	50,0
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0
9) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre a gestão e a operacionalização de convênios.	Muito pouco	2	25,0
	Suficiente	6	75,0
	Total	8	100,0
10) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o Siconv.	Muito pouco	2	25,0
	Pouco	2	25,0
	Suficiente	4	50,0
	Total	8	100,0
11) A equipe atual possui experiência na gestão pública?	Sim	6	75,0
	Não	2	25,0
	Total	8	100,0
11.1) Se sim, assinale.	Municipal	5	62,5
	Municipal e estadual	1	12,5
	Não responderam	2	25,0
	Total	8	100,0

Elaboração dos autores.

