GESTÃO PÚBLICA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA

um estudo de caso sob a ótica de gestores públicos da Prefeitura Municipal de São Carlos/SP

Rita de Cássia Arruda Fajardo¹
Mauro Rocha Côrtes²
Raquel Ottani Bariolo³

RESUMO

Objetivo geral deste estudo foi identificar quais são os avanços e os desafios enfrentados pelos orientadores técnicos na gestão da política pública de economia solidária em São Carlos/SP. Como método de coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três orientadores técnicos do Departamento de Apoio à Economia Solidária (DAES) da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda (SMTER) da Prefeitura Municipal de São Carlos. Como resultado verificou-se a ausência de planejamento sistemático, organização hierárquica e com decisões centralizadas na gestão. Destacou-se a importância da institucionalização da política pública e a existência de um conselho municipal atuante.

Palavras-Chave: Economia Solidária; Política pública; Institucionalização da política pública; Gestores públicos.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), email: ritacaf@gmail.com

² Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e-mail: mauro@dep.ufscar.br

³ Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e-mail: tutoria.ufscar.raquel@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as experiências cooperativas tiveram seu início desde o período da colonização pelos portugueses, embora tenham sido experiências de caráter esparso e bastante tímido naquele momento.

A organização coletiva, com relações de trabalho associado, cooperativo e de caráter autogestionário, não foi uma alternativa que esteve prioritariamente na discussão dos trabalhadores na formação da classe trabalhadora brasileira, no início do século XX, ficando restrita a experiências pontuais, com forte influência de concepções anarco-sindicalistas de imigrantes europeus, em especial italianos e espanhóis (FARIA, 2005; PINHO 2004; SANCHEZ, 2012).

A formação da classe trabalhadora brasileira se consolidou priorizando as relações sociais com a compra e venda da força de trabalho. Neste processo a organização coletiva e a gestão democrática das organizações produtivas foram casos pontuais e isolados.

A década de 80 do século XX foi marcada pela implantação de modelos flexíveis de produção, com vistas ao aumento da produtividade e teve como consequências o aumento do desemprego de forma estrutural e estagnação econômica. Somado a isso, toda a América Latina passava por um momento de redemocratização, com fortalecimento dos movimentos sociais e abrindo novos espaços de participação popular (SANCHEZ, 2017).

É neste cenário que ganha força a economia solidária no Brasil, sendo este fenômeno resultado de “movimentos sociais que reagem à crise de desemprego em massa, que tem seu início em 1981 e se agrava com a abertura do mercado interno às importações, a partir da década de 1990 ” (SINGER, 2003, p.25).

Com relação ao efeito do desemprego e precarização das relações de trabalho, Godoy (2008) observa que os municípios são os mais afetados, na medida em que as pessoas residem nas cidades e é nesses espaços que se materializam as desigualdades sociais. Assim, governos municipais (em geral com programas democráticos-populares, com maior preocupação social) passaram a ter políticas públicas voltadas ao fomento de grupos coletivos de geração de trabalho e renda.

É nesse contexto, a partir do ano de 2001, que em São Carlos a economia solidária passa a figurar como política pública. Na cidade, a organização dos trabalhadores em EES aconteceu inicialmente em pequenos grupos, nos quais a força de trabalho foi a principal ferramenta de trabalho, não exigindo um grande aporte financeiro para iniciar o negócio. Até aquele momento, a política pública tinha apenas iniciativas voltadas à intermediação de mão-de-obra no mercado de trabalho, com características de relações sociais de emprego de

forma individual. Nessa perspectiva, este trabalho buscou responder à seguinte questão: Quais são os avanços e os desafios enfrentados por gestores públicos de economia solidária em São Carlos/SP?

Para tanto, teve como objetivo geral identificar quais são os avanços e os desafios enfrentados pelos orientadores técnicos na gestão da política pública de economia solidária em São Carlos/SP.

Ainda são poucas as situações no Brasil nas quais a implantação da política pública de fomento à economia solidária municipal pode ser estudada num processo de mais de dezoito de existência sem interrupção (o que corresponde ao quinto mandato eletivo). Isso porque o funcionamento eleitoral vigente no país, com eleições a cada quatro anos, impõe em grande parte dos municípios interrupções dessa política, especialmente quando há alternância de poder entre governos democráticos-populares e governos mais conservadores como foi o caso de São Carlos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA

O debate teórico sobre a economia solidária foi fomentado pelo aumento de EESs, e consequentemente, aumento do número de trabalhadores organizados nessa forma de produção.

Para Laville e Gaiger (2009, p.162) o conceito de economia solidária é “amplamente utilizado em vários continentes, com acepções variadas que giram em torno da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista que caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades de mercado”.

No que concerne ao arcabouço teórico, economia solidária é um conceito em construção e não há um consenso sobre a sua definição. A economia solidária pode ser definida como um

modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda. (SINGER, 2002, p.10).

Na mesma linha, Razeto (2010) afirma que a economia solidária consiste em formas alternativas de se fazer economia, com base na solidariedade e no trabalho, cujo princípio se dá na introdução de “níveis crescentes e qualitativamente mais elevados de solidariedade em atividades econômicas, organizações e instituições”. (RAZETO, 2010, p. 47, tradução nossa). Embora não exista atualmente um consenso teórico, pode-se observar que alguns preceitos

estão associados às concepções desta atividade econômica: a solidariedade, a autogestão, relações de equidade, cooperação e organização coletiva do trabalho.

Esse panorama geral da economia solidária, com diferentes focos que se entrelaçam na *práxis* laboral desses empreendimentos, se expressa também na política pública municipal.

Várias são as visões da política pública. Bucci (2002, p. 241), conceitua políticas públicas como

arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Já 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”.

As políticas públicas municipais formalizam programas e ações governamentais, com tomadas de decisões políticas, que são influenciadas por atores sociais que disputam interesses junto às ações do Estado. A decisão de incluir na agenda de políticas públicas a economia solidária cabe aos gestores públicos, influenciados pelas forças sociais que acreditam na relevância desses programas e ações.

Outras ferramentas 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).

O orçamento governamental é formado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é um instrumento de definição de estratégias, diretriz e metas do governo, para o período de quatro anos. (SANTOS, 2010).

A LDO tem a função especificada na Constituição Federal e visa estabelecer as metas e as prioridades do governo para cada exercício e orientar a construção da LOA. (BRASIL, 1988).

A elaboração da LOA é baseada nas metas do PPA e nas orientações da LDO, e tem a finalidade de estimar as receitas e despesas para o ano subseqüente a ser executado pelo poder executivo (SANTOS, 2010).

A junção do PPA, LDO e LOA proporciona à gestão um planejamento a médio e curto prazo, com metas a serem cumpridas, ações a serem realizadas, estabelecendo os recursos necessário para isso.

Cabe também uma análise sobre a participação popular na gestão das políticas públicas. Farah (2001) faz um breve histórico das características de democratização da gestão no Brasil, relatando as diversas fases pelas quais as relações sociais se expressam na gestão públicas, desde a não participação, no período da ditadura; a democratização transferência de responsabilidade para Organizações Não Governamentais (ONGs) e setores privados, em busca de eficiência e eficácia no início da década de 90 do século XX, já no período democrático; e posteriormente uma maior democratização das relações entre Estado e sociedade, destacando-se os conselhos, com a participação da sociedade civil e do poder público.

Os conselhos são espaços de participação e foram concebidos como um canal de participação política e de controle público sobre as ações governamentais podendo interferir na agenda política, ações e metas governamentais, inserindo demandas populares para serem implementadas como políticas públicas (CARNEIRO, 2002).

Do ponto de vista dos gestores públicos, as dificuldades apresentadas referem-se em especial à estrutura hierarquizada e com muitos traços patriarcais ainda presentes na gestão pública brasileira, além de uma predominância da técnica e da burocracia nas relações. Paula (2005) aponta para a necessidade de uma formação dos gestores públicos que possibilite a capacidade de refletir sobre as complexidades das relações que devem envolver, além de técnicas de gestão, uma visão mais “estratégica, cooperativa, participativa e solidária” (NOGUEIRA, 1998 apud PAULA, 2005, p. 170), no sentido de potencializar habilidades de negociação, que possam desenvolver ações voltadas para os problemas da construção de relações mais democráticas e participativas na gestão pública.

Para superar a forma tradicional da gestão pública, Bloch e Balassiano (2000) apontam a necessidade de três movimentos:

- Compartilhamento ou transferência de poder, tanto entre as esferas de governo quanto na relação Estado/sociedade;
- Otimização dos recursos na otimização das políticas com maior transparência da gestão, com gestão mais eficiente e
- Gestão direcionada a obter melhores resultados na qualidade de vida da população, buscando a redistribuição das riquezas e maior justiça social.

Assim, observa-se a necessidade de se avançar na formação dos atores da sociedade civil para uma maior compreensão da estrutura da gestão pública e fortalecer as relações dialógicas entre esses atores para que se chegue a modelos de gestão pública participativa mais eficiente e eficaz de representação das demandas populares.

2.1. A política pública de economia solidária em São Carlos

A política pública de economia solidária foi implantada na Prefeitura Municipal de São Carlos a partir de 2001, com os seguintes eixos de desenvolvimento: geração de trabalho e renda por meio do desenvolvimento econômico local; inclusão social por meio do desenvolvimento urbano e ambiental sustentável; o fortalecimento de um Estado baseado nas relações republicanas e democráticas, por meio de políticas públicas com controle social e a modernização administrativa do município. (SÃO CARLOS, 2009).

Essa política foi executada inicialmente na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia e, posteriormente, no Departamento de Apoio à Economia Solidária (DAES) na SMTER da Prefeitura Municipal de São Carlos (CAPACLE, 2010).

O DAES é responsável três dois centros públicos de economia solidária. O quadro funcional, em 2019, era composto por 9 profissionais fixos: 1 diretor de departamento, 3 orientadores técnicos de programas (empreendedorismo), 3 auxiliares administrativos, 2 agentes de crédito do Banco do Povo (terceirizados). Quanto aos beneficiários, a contabilização é feita considerando os membros de EESs cadastrados no COMESOL. Em 2018 estavam cadastrados no COMESOL, 209 empreendedores de 13 EES. Os membros de EES que não são cadastrados não estão contabilizados.

Desde 2001 a Prefeitura Municipal teve uma alternância de partidos na sua direção, como chefes do executivo (2001 a 2012 – PT; 2013 a 2016 – PSDB. Em 2017 foi eleito prefeito do PSB). Nesses mandatos também houve mudanças estruturais na forma de gestão administrativa.

A institucionalização da política pública de economia solidária é embasada pelos marcos legais:

- Lei nº 15.196/2010 que dispõe sobre o Programa de Fomento à Economia Solidária;
- Lei nº 15.853/2011, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária (COMESOL) e o Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária;
- Lei nº 15.779/2011 que institui no Município de São Carlos a realização da Conferência Municipal de Economia Solidária. (FAJARDO, 2014).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS

A natureza dessa pesquisa é aplicada, na medida em que busca a solução de problemas concretos, práticos e operacionais (ZANELLA, 2010) relativos à gestão pública. Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva.

Em relação à abordagem do problema é qualitativa, pois busca resultados analíticos de interpretação de uma realidade por meio de argumentos (MICHEL, 2009).

Os procedimentos técnicos utilizados foram a revisão da literatura além do estudo de caso, no sentido de possibilitar um aprofundamento em uma realidade social.

A coleta de dados foi realizada por meio de três entrevistas, com roteiro semiestruturado com os orientadores técnicos de programas, gestores públicos do DAES, que atuam na gestão da política pública de fomento junto aos EES da cidade. As entrevistas foram gravadas e transcritas para uma melhor sistematização dos resultados.

Aos participantes da pesquisa foi assegurado que as informações poderão ser divulgadas desde que não os prejudiquem, tendo como instrumento o termo de consentimento livre e esclarecido, assinado em concordância pelos participantes.

4. A GESTÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DOS GESTORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

O resultado da investigação convergiu sobre a visão dos gestores entrevistados relatando como pontos positivos na sua atuação: o clima organizacional agradável entre os técnicos, a flexibilidade nas ações do trabalho, as condições estruturais de trabalho, o relacionamento próximo com os membros dos EES e o acompanhamento da evolução da formação desses membros.

A realização do trabalho dos técnicos não tem uma rotina de trabalho fixa e burocrática. Devido às especificidades de execução de projetos, esse fator também foi apontado como um ponto positivo.

Uma questão considerada crítica foi a indicação de pessoas em cargos em comissão para trabalhar no departamento, com mudanças a cada eleição municipal.

Por causa das mudanças de gestão municipal que a gente sempre sofre, um abalo aqui, um abalo ali, depende muito do secretário, do diretor que vem, do chefe, [...], você tem sempre alguns avanços e alguns retrocessos em cada troca e perde-se muito tempo para que essas pessoas também compreendam o programa. (PARTICIPANTE 2, 2019).

Na gestão 2013-2016, citada como exemplo, ainda existia o cargo em comissão de chefe divisão (na ocasião da pesquisa esse cargo já tinha sido extinto) e houve vários problemas com indicações de pessoas que não tinham condições de atuar no programa, segundo os participantes.

Por outro lado, a reestruturação administrativa da prefeitura diminuiu o número de pessoas trabalhado no DAES, que já chegou a ter 12 pessoas trabalhando diretamente com o Programa de Economia Solidária e, na atualidade só tem 4 (o diretor e os 3 técnicos) o que foi apontado nas entrevistas como um fator negativo, já que houve uma expansão de estrutura física. A extinção de cargos de chefe de divisão não veio acompanhada de concurso para preenchimento com cargos de carreira.

O fato de diminuir o número de pessoas trabalhando diretamente na execução do Programa de Apoio à Economia Solidária faz com que se crie uma demanda reprimida que não consegue ser atendida. Com o aumento de espaços físicos também teve um aumento de demandas da população. Houve um aumento de funcionários na área de administração dos espaços físicos, que não que trabalham diretamente no fomento à economia solidária.

Outro fator crítico é a falta de recursos orçamentários e financeiros. Segundo os Participantes 1 e 2 os recursos previstos hoje são praticamente para pagamento dos atuais funcionários, não havendo recursos para investimento. O Participante 1 destacou que as demandas novas não conseguem ser atendidas pela falta de recursos. O Participante 3 destacou como fundamental a existência dos convênios para a execução da política pública.

O Participante 1 destacou que os técnicos tentam captação de recursos por meio de editais de convênios, mas que não tem tido editais voltados para ações em economia solidária.

Quanto à qualificação dos gestores, não há formação continuada, ficando a cargo de cada técnico, por iniciativa individual, o aprimoramento de sua formação. Os Participantes 2 e 3 relataram que fizeram cursos de aprimoramento fora do horário de trabalho, ou com compensação de horas, por iniciativas individuais. A Prefeitura oferece cursos específicos, para suprir demandas pontuais. Muito embora tenha um Programa Escola de Governo, voltado para a qualificação dos funcionários, o Programa não atende temas atinentes à Economia Solidária.

Quanto ao caráter da gestão, atualmente é considerada pelos participantes da pesquisa como centralizada, com sistema de decisão hierárquico e sem discussão coletiva com os técnicos. As demandas e ordens de trabalho são decididas pelo secretário da SMTER e pelo diretor do DAES e repassadas aos técnicos.

Essa questão foi bastante discutida durante as entrevistas, já que os técnicos tiveram experiências diferentes em cada governo. Assim, nas primeiras gestões (2001 a 2012) os técnicos relataram que tinham uma participação maior na tomada de decisões, deferente das duas últimas gestões (2013-2016) e na atual. O Participante 2 relata sua visão sobre as decisões da seguinte forma:

Hoje não tem [participação nas decisões]. É de cima pra baixo, e a gente obedece. Mais ou menos assim. Ou desobedece de vez em quando pra contestar. [...] Então nós não temos uma participação. Não participamos de decisões, tá? Ai a gente de vez em quando a gente briga com as decisões que vem, [...] é bem centralizado mesmo. (PARTICIPANTE 2, 2019).

Além da centralização das decisões, foi também enfatizada a falta de planejamento, e conseqüentemente, inexistência de ferramentas de gestão. Embora todos os participantes tenham explicitado que há uma divisão precisa de tarefas entre eles, cada um assumindo diferentes funções, se há um planejamento, esse não tem a participação dos técnicos entrevistados.

O Participante 3 destacou que se há um planejamento, e ele acredita que exista, ele não é compartilhado com os técnicos:

Infelizmente a gente não tem, [...] uma dinâmica de planejamento processual periódico. A gente tem sim, o diretor participando sempre lá na secretaria de reuniões. Isso é uma rotina, ele está sempre lá todos os dias, [...] mas assim essa mesma dinâmica não tem aqui. Então, [...] as demandas aparecem, é um problema porque, [...] a gente fica alheio ao planejamento, [...] é um problema porque isso prejudica a divisão do trabalho.

Sobre o planejamento no DAES não há momentos de reuniões para elaborar planos ou mesmo socializar as atividades que cada um está executando.

Eu tenho certeza se eu tirar por exemplo umas férias e acontecer alguma coisa [...] vão me ligar pra resolver. Vão me ligar, porque eu sei que não tem nenhuma outra pessoa dentro do departamento que vai conseguir resolver a questão. A gente não tem essa coisa de dividir de ter uma reunião periódica, [...] Ninguém sabe o que o outro tá fazendo, a grande verdade é essa. Você sabe quando precisa resolver e o outro não tá, então liga, manda WhatsApp. Assim, não dá pra dizer que tem um planejamento, pelo menos a nível de departamento (PARTICIPANTE 3, 2019).

As trocas de informações são informais e por iniciativas individuais dos técnicos, pois não tem um sistema de gestão estruturado para isso.

Foram feitas comparações com as gestões anteriores, e observou-se que nas gestões 2001 a 2012 havia um planejamento mais participativo. Na gestão 2013-2016 ainda tinha algum planejamento coletivo, em especial na figura de alguns cargos de confiança, mas quando estes saíram isso se perdeu.

Ressaltam-se momentos pontuais de planejamento na atual gestão, como a elaboração do PPA e a decisão sobre cursos para a comunidade.

A construção do PPA teve uma reunião que discutiu metas e objetivos atinentes à política pública de economia solidária. Mas não há reuniões sistemáticas para avaliação e controle dessas metas. Após a formalização, o PPA não é discutido como ferramenta de gestão,

como balizador para realização, ou não, da política pública, ou como uma peça que pode ser norteadora de ações, ficando restrito ao trâmite burocrático.

No caso dos cursos para a formação de novos grupos, assim relata o Participante 1 (2019): “Em outros casos é diferente. No caso do curso que o “nome do técnico” montou, aí ele chamou nós três, e falou: “tem que montar esse curso, vocês dão conta?” Sim!”. Nesse caso, na visão do Participante 1 teve uma ação de planejamento, já que foi solicitado que os técnicos montassem o curso de empreendedorismo e depois ministrassem. Entretanto, observa-se que o processo de decisão não passa pelos técnicos, mas são consultados sobre a competência em executar ou não uma atividade.

Sobre a eficiência da máquina pública, a transversalidade com outras secretarias, no sentido de otimizar recursos, é fundamental. Mas os participantes da pesquisa relataram que essas ações são pontuais, como no depoimento do Participante 1 (2019):

Isso aí é bem pontual. No caso da cultura tem sim. Eles conversam muito. Tanto a comissão lá da Praça quanto o “nome do diretor” como o diretor lá da cultura. Eles fazem até um [...] planejamento com shows pro o ano inteiro quase. É isso aí mesmo, em recursos financeiros mesmo. Que aí a secretaria não precisa contratar ali som, palco, as coisas, como eles já tem a programação eles fazem na praça. Existem tentativas, ideias, mas isso é antigo também, não conseguiu sair do papel, daí do campo ideológico com a secretaria de educação em estar falando nas escolas sobre economia solidária, sobre a sustentabilidade, esse tipo de visão, né, das hortinhas orgânicas nas escolas, da reciclagem de material. Retomar isso porque parece que no passado era forte, as escolas, os alunos levavam para a escola o material para reciclar né? [...] Faz tempo que não está funcionando, mas esse assunto está sempre em pauta [...] mas não avança.

Nas entrevistas ficou evidente que há ações de transversalidade, mas um problema na organização do trabalho na gestão, com a falta de diálogo e de informação. Um dos técnicos relatou que sabe de iniciativas com outras secretarias, mas não saberia precisar quais eram. Outros dois relataram atividades nas quais estão envolvidos, mas não há sincronia dessas ações.

A institucionalização da política pública foi considerada pelos participantes um quesito fundamental para a sua existência desde 2001. Nas palavras do Participante 3, a economia solidária é uma política pública “marginal”. Nesse sentido fica vulnerável a vontades de governantes em mantê-la ou não. O Participante 1 relatou que na gestão 2013-2016 a política quase foi extinta pelo governo à época:

a indicação que teve, inclusive foi quando o “nome do diretor” saiu ele indicou para acabar com o DAES, né? Pra eliminar. Está por escrito isso aí, eu não sei onde, mas tá. Falou: não serve pra nada. O primeiro passo dele ele levou a gente lá pra cima [para o prédio da SMTER], e depois ele [...] sugeriu a extinção do Departamento (PARTICIPANTE 1, 2019).

E declarou que só não foi extinta porque o movimento de economia solidária tinha respaldo na legislação

[...] se não tivesse a legislação o movimento não teria garantia de continuidade, porque mesmo precariamente, está funcionando por conta desse respaldo.[...] Se não tivesse o Conselho a Prefeitura já teria acabado [com o DAES] e nós aqui já estaríamos trabalhando em outro departamento da prefeitura. O DAES não existiria mais.

A existência dos marcos legais foi ressaltada também pelo Participante 3, que destacou que a atuação do movimento se respalda no arcabouço legal construído e que esse fato difere São Carlos de vários outros municípios em que existia a política pública de economia solidária, mas que foi extinta

Eu acho que foi fundamental aqui em São Carlos [...]Quando teve a transição de 2012 pra 13 que mudou a gestão, quando saiu o PT e entrou o PSDB foi o que segurou porque, claro a atuação do movimento foi muito importante, mas o movimento também se sentiu respaldado pelo marco legal pra fazer a luta. [...] A gente né, o orientador técnico, a gente foi contratado com um *roll* de atividades específico, não pode simplesmente me botar à disposição e me jogar, sei lá, no canil, eu não posso ficar em desvio de função. Então tem respaldos que o marco legal aqui em São Carlos trouxe que eu acho que foram fundamentais. (PARTICIPANTE 3, 2019).

A existência do COMESOL e o fato de ser atuante e ter papel deliberativo foi ressaltado também:

O fato do conselho ser deliberativo e não ser consultivo é uma coisa que faz muita diferença. Os conselhos que são consultivos é a mesma coisa que não ter, porque tem alguns municípios que tem conselho de economia solidária, mas eles são todos consultivos. Ter um fundo municipal foi importante, importantíssimo porque teve várias ações que só aconteceram por causa do fundo. Então eu acho que o fato de ter institucionalizado da forma como é aqui com certeza garantiu algumas portas abertas. Se fosse de outra forma não teria hoje não (PARTICIPANTE 3, 2019).

Embora a teoria aponte os desafios a serem superados na implantação dos conselhos municipais, a pesquisa apontou que a atuação do COMESOL foi fundamental para a manutenção da política pública por todo esse tempo.

Um desafio a ser superado é o desconhecimento da população sobre a política pública de economia solidária. Por não ter um trabalho específico sobre a política pública de economia solidária, para a população, parece atividade da assistência social.

Todos os participantes ressaltaram isso mas apontaram as limitações para que a política pública consiga cumprir esse papel. Nas palavras o Participante 2:

[...] Eu acho que ainda falta uma ferramenta de marketing. [...] Criar uma ferramenta de marketing para o DAES, para a economia solidária. [...] As pessoas não sabem o

que que é economia solidária. [...] Quando você fala nisso já pensam em solidariedade já vem querendo, gente querendo doar 1 kg de arroz, [...] eles já pensam na caridade, confundem caridade com solidariedade. [...] Mas então você não tem essa formação. (PARTICIPANTE 2, 2019).

As atividades de comercialização na Feira da Praça XV, para o Participante 2 funcionam como uma ferramenta de marketing da política pública, pois as pessoas que querem comercializar nessa feira precisam ir ao DAES e lá passam por uma formação e começam a entender o que é a Economia Solidária. Assim, a comercialização é um atrativo para conhecer os princípios da Economia Solidária. Foi observado ainda que os orientadores técnicos não participam mais de eventos para fazer esse papel de divulgação da economia solidária, pois a Prefeitura não paga hora extra e não quer fazer banco de horas e as atividades acontecem aos finais de semana, então os técnicos estão alijados desse processo, o que não acontecia até 2012.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública desenvolvida no DAES estabeleceu ao longo do seu processo de construção a prioridade de ter cargos de carreira e não apenas cargos indicados em comissão. Essa política pretendia estabelecer uma perenidade na política pública, evoluindo de uma política de governo para uma política de Estado. Outra questão que contribuiu para essa perenidade foi a instituição de marcos legais, tais como a Lei do Conselho Municipal de Economia Solidária e aprovação da lei que institui o programa de fomento de economia solidária. Essa análise foi validada na visão dos gestores participantes da pesquisa.

Entende-se que os objetivos da pesquisa foram cumpridos, sendo possível verificar os avanços e desafios a serem superados na gestão pública de economia solidária em São Carlos, destacando-se a falta de participação dos orientadores técnicos no planejamento, ou mesmo a inexistência de planejamento e uma estrutura extremamente hierarquizada. Verificou-se a ausência de ferramentas de gestão, a dificuldade de comunicação e a ausência de formação para os gestores entrevistados.

Destaca-se como importante a institucionalização da política pública e a atuação do COMESOL que são considerados fatos relevantes para a manutenção da mesma passando por vários governos diferentes.

Como avanços foram apontados: boa relação entre os técnicos, flexibilidade nas ações do trabalho, boas condições estruturais de trabalho, o relacionamento próximo com os membros dos EES, e o acompanhamento da evolução da formação desses membros.

Uma limitação da pesquisa foi a ausência de investigação do diretor do DAES e secretário da SMTER, sendo indicada como sugestão de estudos futuros.

As reflexões apontaram para discussões que possam superar as formas tradicionais, como a necessidade de compartilhamento de poder na gestão como apontam Bloch e Balassiano (2000). Os resultados incitaram a necessidade de aprimorar o planejamento na gestão da política pública de economia solidária e a experiência exitosa em ter uma participação ativa do conselho municipal respaldada pela institucionalização da política.

REFERÊNCIAS

BLOCH, R. A. de; BALASSIANO, M. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 145-164, jan./fev. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15.abril.2019.

BUCCI. M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. Ed. Saraiva, São Paulo, 2002, 298 p.

CAPACLE, C. **A política social de economia solidária: um estudo de caso do município de São Carlos**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

CARNEIRO. C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar/abr. 2002.

FAJARDO. R. C. A. **Avanços e desafios na implementação da autogestão em empreendimentos solidários fomentados por políticas públicas municipais em São Carlos/SP**. 2015. 219f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, 2014.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FARIA, M. S de. **Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital**. Florianópolis, SC, 2005. 399 p. Tese de Doutorado – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GODOY. T. M. P. **Políticas públicas para economia solidária no Brasil: a autogestão na reprodução das relações sociais de produção**. E-cadernos CES [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 Dezembro 2008, consultado a 30 Setembro 2016. Disponível em: <http://eces.revues.org/1256>. Acesso em 14.abr.2019.

ICAZA, A. M. S. Solidariedade, autogestão e cidadania: mapeando a economia solidária no Rio grande do Sul. In: GAIGER, L.I.G. (org). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2004, 17-53 pp.

LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I. G. Economia Solidária. In: HESPANHA, Pedro et. al.. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo, SP: Almedina Brasil, 2009. 162-168 p.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.284 p.

PAULA. A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2005, 204 p.

PINHO, D. B. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo, SP: Saraiva, 2004. 357 p.

RAZETO, L. ¿Qué es la economía solidaria? **Papeles de relaciones ecosociales y cambio global**, nº 110, 2010, pp. 47-52.

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

SANCHEZ, F. J. B. Autogestão, economia solidária e “invenções” democráticas na América Latina. In: SOUZA, A. R; ZANIN, M.. (orgs). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Carlos, SP: EDUFSCar, 2017, 85-93 pp.

SANCHEZ, F. J. B. **Além da informalidade, quem dos direitos**: reflexões sobre o trabalho desprotegido. 2012. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

SÃO CARLOS. Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – Departamento de Apoio à Economia Solidária. **Histórico da Política de Fomento a Economia Solidária no Município de São Carlos-SP**. São Carlos: PMSC, 2009.

SINGER, P. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A.R. de (orgs). **A Economia Solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. 2ª ed. São Paulo, SP: Contexto, 2003, pp. 11-28. (Coleção Economia).

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2002.127 p.

ZANELLA, L. C. H.. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010; 162 p.