



**ELISÂNGELA ABREU NATIVIDADE**

**GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: UMA  
ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE  
INCUBADORAS DE COOPERATIVAS  
POPULARES**

**LAVRAS - MG**

**2011**

**ELISÂNGELA ABREU NATIVIDADE**

**GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E  
RENDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE  
INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS – MG**

**2011**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca da UFLA**

Natividade, Elisângela Abreu.

Gestão de política pública de geração de trabalho e renda : uma análise do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares / Elisângela Abreu Natividade. – Lavras : UFLA, 2011.

211 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Economia solidária. 3. Gestão pública. 4. Gestão social. 5. Proninc. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 658.047

**ELISÂNGELA ABREU NATIVIDADE**

**GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E  
RENDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE  
INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 23 de fevereiro de 2011.

Dr. Bruno Lazzaroti Diniz Costa	FJP
Dr. Ana Alice Vilas Boas	UFLA

Dr. José Roberto Pereira  
Orientador

**LAVRAS – MG**

**2011**

## **DEDICO**

A minha amada mãe, Vilma Abreu Natividade (sempre presente), exemplo de perseverança, fé e amor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todas as bênçãos concedidas.

A Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade concedida para realização do mestrado.

Ao meu orientador, José Roberto Pereira, pela confiança, amizade, ensinamentos, apoio e incentivo oferecidos nesses dois anos de intenso trabalho.

Aos membros de minha Banca, professores Bruno Lazzaroti Diniz Costa e Ana Alice Vilas Boas, pelas contribuições oferecidas.

Aos professores Luiz Fernando de Carvalho, orientador da graduação, e Áureo Eduardo Magalhães Ribeiro, por acreditarem e me recomendarem ao Programa de Pós-Graduação.

A todos os servidores do Departamento de Administração e Economia, em especial aos professores Juvêncio, Edgar, Robson, Antonialli, Elias Rodrigues, Maroca, Flávia Naves e Patrícia Ferreira e às secretárias da pós-graduação, Jaqueline e Deila.

A cada um dos membros que compõem ou compuseram a equipe da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, Luiz Mesquita, Viviane, Shirley Michelle, Yolanda, Georges, Darci, Cristina, Sônia, Rita, Hilton, Fernanda, Gislaine, Lidiane e Fátima, pelo incentivo e notável respeito demonstrado à minha delicada posição de servidora parcialmente presente/parcialmente afastada.

Aos diretores, Antônio Máximo de Carvalho, Geraldo Cirilo Ribeiro, Vitor Hugo Pomárico e Georges Francisco Vilella Zouein, por todo o incentivo e apoio oferecido na condução do mestrado.

A doutoranda Vânia Aparecida Resende de Oliveira, ao mestre Adriano Higino Freire e ao analista da Finep Vinicius Reis Galdino Xavier, pela valiosa e imensurável colaboração oferecida à construção deste trabalho.

Ao bolsista da Incubacoop/UFLA, Edmilson Eduardo da Silva, pela ajuda na pesquisa.

À equipe da Secretaria Nacional de Economia Solidária e aos membros do Comitê Gestor do Proninc, em especial, aos professores Paul Singer, Roberto Marinho Alves da Silva, Carlos Frederico Cerqueira de Moura Fé, Antônio Carlos Martins da Cruz e Maria Nezilda Cuti, por toda a atenção concedida para o desenvolvimento da pesquisa.

A cada uma das 51 equipes/coordenadores de Incubadoras de Cooperativas Populares, pela gentileza e atenção com que responderam ao questionário desta pesquisa.

Aos meus familiares, em especial ao meu Pai, Hélio Antônio da Natividade; minha irmã, Elizabeth Abreu da Natividade Gonçalves; meu cunhado, Luciano Donizete Gonçalves; minhas tias Vanda Reis, Ana Francisca e Edna Carvalho; meus primos Jefferson, Fernando, Jhone, Aloísio, Elaine, Helen e Lilian Karla e ao amado, Carlos Rogério Coelho, por acreditarem, acompanharem e compartilharem comigo as angústias, conquistas e alegrias desta caminhada.

As queridas amigas de longa data, Leka, Lilian, Alessandra, Dani, Maria, Marília, Karla, Maria Helena, Eliane e Erika, por compreenderem as muitas ausências e apoiarem-me em todos os momentos.

Aos amigos da Biblioteca da UFLA, Cecília, Maria Helena, Antônia Meires, Regina, Márcia, Maria Ângela, Luiz Miranda, Aparecida Carvalho, Valério, Cida Lanes, Vera, Ana Maria, Fábio, José Maria, Eli Teodoro, Sebastião, Onildo, Miguel, Narro, Werner, José Henrique, Plínio e Jésus, pelo carinho, torcida e incentivo.

Aos amigos de mestrado Fernanda Mitsue, Lilian, Gislaine, Cibele, Nathália, Marcela, André Aristóteles, João Paulo, Mariana, Patrícia, Priscila, Aline, Fernanda Tavares, Dariana, André Luiz, Douglas, Ivana, Airton e Elizete, pelas discussões, aprendizado e partilha.

À Fapemig, pelo financiamento do projeto “Consolidação da INCUBACOOOP-UFLA” SHA-APQ-01910-08.

Por fim, agradeço a todos os familiares, amigos e colegas, os quais, de diferentes formas, contribuíram para a concretização deste sonho.

## RESUMO

Neste estudo o objetivo geral foi compreender como se caracteriza e como funciona a gestão da política pública de geração de trabalho e renda, coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), por meio do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). Para atingir esse propósito, mas sem pretensões de esgotar o tema, que é complexo e abrangente, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir o Proninc; identificar os limites e desafios impostos à gestão do Proninc, bem como identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida. O foco na gestão da política pública decorre do pressuposto de que o caráter holístico do campo das políticas públicas permite que ela comporte vários olhares, que não só o da ciência política e de que a gestão tem significativa parcela de responsabilidade sobre o sucesso ou não de uma política pública e sobre sua sustentabilidade ao longo da história. Considerando que as políticas públicas representam o Estado em ação ou mesmo uma das formas de o Estado gerir a sociedade, entende-se que a forma ou o tipo de administração que assume o Estado influenciará decisivamente nas características de gestão de uma política pública. A metodologia de pesquisa empregada está fundamentada em uma abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica, que utiliza como método de pesquisa o estudo de caso. A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas com os atores-chaves envolvidos na gestão da política. O universo de atores entrevistados foi composto por membros da Secretaria Nacional de Economia Solidária, membros do Comitê Gestor do Proninc e coordenadores/equipes de Incubadoras de Cooperativas Populares que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 e em atividades no período de realização da pesquisa. A coleta de dados ocorreu de junho a novembro de 2010. De acordo com os resultados, verifica-se que, ao apresentar características alinhadas com a perspectiva societal discutida por Paes de Paula (2005a), a gestão do Proninc insere-se no campo de uma administração pública que tem a gestão social como um forte pilar. No entanto, a fragilidade institucional manifestada, sobretudo nas dificuldades vividas em relação às fontes instáveis e inseguras de recursos financeiros, limita o pleno exercício dessa construção e compromete a efetividade da política pública estudada.

Palavras-chave: Políticas públicas. Economia solidária. Gestão pública. Gestão social. Proninc.

## ABSTRACT

The general objective of this work was to understand the management of public political functioning and characterization for the generation of work and gains, coordinated by the “National Secretary of Solidarity Economy” (Senaes – Secretaria Nacional de Economía Solidaria) through the “National Program of Popular Cooperative Incubators” (Proninc – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares). To achieve this purpose with no intention to completely study the issue, which is complex and comprehensive, though, specific objectives were pointed as follows: to identify and to analyze the institutional configuration assembled to administrate the “Proninc”; to identify the limits and imposed challenges to the “Proninc”, as well as to identify and to analyze the main characteristics of the undertaken management form. The focus on the public policy management occurs due to the assumption that the holistic feature of the public policy field allows it to bear various perspective, not only the political science but also the significant parcel of responsibility in charge of the management for the success or failure of the public policy on its sustainability along history. Considering that the public policies represent the State in action or else one of the ways the State manages society, leads to the understanding that the form or type of administration the State assumes will influence decisively on the management of a public policy. The research methodology applied is founded on a qualitative approach of empirical-theoretical nature using the case study as a research method. The collection of data occurred by means of a bibliographic research, documental research and performance of interviews with key-actors involved within the political management. The universe of interviewed actors was composed by members of the “National Secretary of Solidarity Economy”, members of the Proninc’s management committee and Popular Cooperatives Incubators coordinators/groups that received financing at the Proninc from 2003 to 2010 and activities during the research period. The collection of data took place from June to November 2010. According to the results the Proninc management is inserted in a public administration field with characteristics that align with the societal perspectives discussed by Paes de Paula ( 2005a), pictured as a public administration that relies on a sound foundation, the social management. Nevertheless, the institutional fragility bounds the plain practice of this construction and compromises the effectiveness of the public policy studied, mainly through the difficulties experienced in relation to the insecure and instable financial resources.

Keywords: Public policies. Solidarity Economy. Public management. Social management. Proninc.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	O papel das redes na interação Comitê/Incubadoras/Comitê .....	140
Figura 2	Configuração institucional do Proninc .....	147
Figura 3	Limites e desafios impostos à gestão do Proninc .....	152

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o desenvolvimento de suas atividades .....	118
Gráfico 2	Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o alcance dos resultados obtidos .....	119
Gráfico 3	Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o alcance dos objetivos estabelecidos .....	120

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Variáveis observadas na comparação dos modelos .....	80
Quadro 2	Representantes do Comitê Gestor participantes da pesquisa..	102
Quadro 3	Universidades às quais pertencem as incubadoras participantes da pesquisa.....	105
Quadro 4	Composição do Comitê Gestor do Proninc .....	126
Quadro 5	Editais e Termos de Referência divulgados pelo Proninc no período de 2003 a 2010 .....	131
Quadro 6	Universidades onde estão localizadas as incubadoras que receberam financiamento do Proninc, no período de 2003 a 2010, em atividade no período de realização da pesquisa . .	135
Quadro 7	Principais características da forma de gestão adotada na condução do Proninc .....	164
Quadro 8	Aspectos que caracterizam a gestão adotada na condução do Proninc como adequada, sob a perspectiva das incubadoras. .	172
Quadro 9	Aspectos que caracterizam a gestão adotada na condução do Proninc como inadequada, sob a perspectiva das incubadoras..	173

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição regional das incubadoras efetivamente financiadas pelo Proninc, participantes da pesquisa em relação ao total de incubadoras financiadas.....	103
Tabela 2	Tempo de existência das incubadoras participantes da pesquisa..	104
Tabela 3	Distribuição regional das incubadoras que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010, em atividade no período de realização da pesquisa. ....	134

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cefet-PB	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
Cipar	Centros Integrados da Pesca Artesanal
Coep	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
Conaes	Conferência Nacional de Economia Solidária
Condefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Cootram	Cooperativa de Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos
Coppe/UFRJ	Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Dasp	Departamento de Administração do Serviço Público
Ebape	Escola Brasileira de Administração Pública de Empresas
EES	Empreendimento Econômico Solidário
ES	Economia Solidária
Fafire	Faculdade Frassinetti do Recife
Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBB	Fundação Banco do Brasil
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Forproex	Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas
FSA	Fundação Santo André
Fundape	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária do Acre
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Furb	Fundação Universidade Regional de Blumenau
Furg	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
IADH	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibict	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IFBA	Instituto Federal da Bahia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITCP	Incubadora Tecnológica de Cooperativa Populare
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
Modermaq	Programa Modernização do Parque Industrial Nacional
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
Mtur	Ministério do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
Pasep	Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PEA	População Economicamente Ativa

Pegs	Programa de Estudos em Gestão Social
PIS	Programa de Integração Social
Planfor	Plano Nacional de Formação Profissional
Planseq-	Plano Setorial de Qualificação Social e Profissional em
Ecosol	Economia Solidária
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PPES	Política Pública de Economia Solidária
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do trabalhador
Proext	Programa de Extensão Universitária
Proger	Programas de Geração de Emprego e Renda
Pronaf	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proninc	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Senaes	Secretária Nacional de Economia Solidária
Sies	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
Sesu	Secretaria de Educação Superior
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
UCGO	Universidade Católica de Goiás
UCPel	Universidade Católica de Pelotas
UCS	Universidade Católica de Santos

UCSal	Universidade Católica do Salvador
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
Ufal	Universidade Federal de Alagoas
Ufam	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFCE	Universidade Federal do Ceará
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFGO	Universidade Federal de Goiás
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
Ufra	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UFT	Fundação Universidade do Tocantins
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
Uneal	Universidade Estadual de Alagoas
Uneb	Universidade do Estado da Bahia
Unemat	Universidade do Estado de Mato Grosso
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
Unijuí	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Unilasalle	Centro Universitário La Salle
Unimontes	Universidade Estadual de Montes Claros
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Unochapecó	Universidade Comunitária Regional de Chapecó
Unoesc	Universidade do Oeste de Santa Catarina
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
USF	Universidade São Francisco
USP	Universidade de São Paulo
UVA	Universidade Estadual Vale do Acarajú

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>DESIGUALDADE, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>ECONOMIA SOLIDÁRIA .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>Significados da economia solidária .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2</b>	<b>O cooperativismo como empreendimento econômico solidário ...</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda no Brasil.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Políticas públicas de economia solidária: uma alternativa à geração de trabalho e renda .....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL NO ESPAÇO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA .....</b>	<b>72</b>
<b>5.1</b>	<b>Administração pública brasileira: modelos e formas de gestão ...</b>	<b>72</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Gestão societal: uma proposta participativa em desenvolvimento</b>	<b>78</b>
<b>5.2</b>	<b>Gestão social: a gestão da pluralidade como uma alternativa .....</b>	<b>83</b>
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>91</b>
<b>6.1</b>	<b>Natureza e método de investigação .....</b>	<b>91</b>
<b>6.2</b>	<b>Foco de análise .....</b>	<b>93</b>
<b>6.3</b>	<b>Definição da população e universo da pesquisa .....</b>	<b>94</b>
<b>6.4</b>	<b>Procedimentos de coleta de dados .....</b>	<b>96</b>
<b>6.5</b>	<b>Análise das informações coletadas .....</b>	<b>106</b>
<b>7</b>	<b>PRONINC: ANÁLISE E COMPREENSÃO DA GESTÃO .....</b>	<b>112</b>
<b>7.1</b>	<b>Proninc: origem e institucionalização .....</b>	<b>112</b>
<b>7.2</b>	<b>Atores envolvidos, formas de participação e configuração institucional .....</b>	<b>122</b>
<b>7.2.1</b>	<b>A Senaes na gestão do Proninc .....</b>	<b>122</b>

7.2.2	Comitê Gestor: concepção e definição de diretrizes do programa .	125
7.2.3	As Incubadoras de Cooperativas Populares na execução do Proninc .....	128
7.2.4	A participação das incubadoras na gestão do Proninc.....	138
7.2.5	A participação dos empreendimentos na gestão do Proninc .....	142
7.2.6	Configuração institucional do Proninc .....	145
7.3	Proninc: limites e desafios da gestão.....	151
7.3.1	Limites e desafios no âmbito das características do programa .....	151
7.3.2	Limites e desafios no âmbito das incubadoras.....	159
7.3.3	Limites e desafios no âmbito dos empreendimentos.....	161
7.4	Proninc: principais características da forma de gestão empreendida .....	163
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	181
	REFERÊNCIAS .....	187
	APÊNDICE A .....	198
	APÊNDICE B.....	201
	APÊNDICE C .....	203
	ANEXO A .....	208

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país historicamente caracterizado e exaltado por sua diversidade natural e cultural. Da mesma forma, é conhecido pelas suas desigualdades sociais e econômicas, como mostram as estatísticas oficiais. Apesar de apresentar, com oscilações, queda na taxa da pobreza desde 2001 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2010a) e de ter nos últimos sete anos reduzido a desigualdade de renda em 30% (IPEA, 2009), o país ainda possui significativa parcela de sua população vivendo na pobreza e continua figurando entre os países que apresentam os mais elevados graus de desigualdade em todo o mundo. Como evidencia o Ipea (2009, p. 13) “enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%”.

Dentro deste contexto de análise, entende-se que as ações relativas à geração de trabalho e renda tomadas como estratégias de combate à pobreza por muitos governantes (RAMOS, 2003) tornam-se indispensáveis e essenciais, para reduzir as desigualdades e promover a equidade e o bem-estar de uma sociedade, como defende Tafner (2006).

Apesar de tratar-se de fenômenos distintos, percebe-se que pobreza, desigualdade e exclusão social estão intimamente associadas. Como demonstram Barros, Henriques e Mendonça (2000), a pobreza no Brasil não é determinada pela escassez de recursos e sim pela desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. Associada à pobreza, o sentido da exclusão social utilizada neste estudo diz respeito à exclusão proveniente da realidade do mercado de trabalho formal no Brasil, especificamente no que se refere à população mais carente.

Em 2009, a População Economicamente Ativa (PEA) do país era composta por 95,4 milhões de pessoas ocupadas e 8,6 milhões de

desempregados (IPEA, 2010b). Pochmann (2009) ressalta, que a incidência da taxa de desemprego atinge com maior intensidade a população pobre, entendida em seu estudo como os que possuem renda mensal familiar per capita inferior a meio salário mínimo. Segundo esse autor, nas principais regiões metropolitanas, enquanto a taxa de desemprego atinge somente 5,2% da população não pobre, ela chega a alcançar 24,8% do total da população pobre (POCHMANN, 2009). Fato que, pode ser explicado, em parte, pelo aumento das exigências de escolaridade e qualificação impostas pelo mercado de trabalho, evidenciado pelo Ipea (2010b), e que limita significativamente as possibilidades de inserção de populações mais carentes.

Essas constatações sinalizam que a sociedade contemporânea convive com problemas sócio-econômicos, como a crise do trabalho assalariado, a concentração de renda e a desigualdade política, econômica e social. Em uma tentativa de amenizar as lacunas sociais, parcelas menos privilegiadas da sociedade buscam criar e recriar novos espaços de atuação e diferentes modos de viver, não só como forma de sobrevivência, mas também como meio de recuperar a dignidade e a autoestima. Assim como explicita Pochmann (2004, p. 23) “[...] no rastro da crise do desenvolvimento capitalista progride, simultaneamente, modos de produção distintos”.

Dessa forma, a Economia Solidária apresenta-se não só como uma estratégia de sobrevivência criada e efetivada pelos que se encontram excluídos pela economia capitalista, mas também como uma possibilidade de construção de um novo modo de viver e organizar o trabalho, pautado por princípios como os de cooperação e solidariedade. Como observa Ramos (1989, p. 125), “as finalidades da vida humana são diversas e só umas poucas, dentre elas, pertencem, essencialmente, à esfera das organizações econômicas formais”.

Ao contrapor os princípios de uma economia tradicionalmente embasada no lucro, a economia solidária vem se desenvolvendo consideravelmente no

Brasil, apresentando um conjunto de propostas que insere na agenda do Estado a preocupação com políticas públicas governamentais.

Desse modo, os empreendimentos econômicos solidários, que incluem associações e cooperativas populares, representam espaços organizacionais específicos para grande contingente de trabalhadores, que procuram agir coletivamente para superar os problemas sociais em que estão inseridos, tornando-se pauta na elaboração de políticas públicas de economia solidária que envolve, entre outras, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). Tais políticas assumem papel primordial no processo de fortalecimento dos empreendimentos e emancipação dos envolvidos, bem como representam forte estímulo à constituição de uma sociedade pautada na cooperação.

As políticas públicas de economia solidária são abordadas como portadoras de uma nova concepção de políticas públicas no Brasil por voltar-se para outro tipo de desenvolvimento que não o desenvolvimento focado apenas no econômico e por sinalizar para a adoção, por parte do governo, de uma perspectiva de gestão participativa. Por outro lado, as políticas públicas são contextualizadas no âmbito de atuação do Estado Gerencial no Brasil, com suas especificidades históricas, especialmente no que diz respeito à cultura do intervencionismo do Estado na sociedade, criando e mantendo relações de dependência.

Em termos gerais, políticas públicas representam o Estado em ação ou mesmo uma das formas de o Estado gerir a sociedade. Assim, a forma ou o tipo de administração que assume o Estado influenciará decisivamente nas características que identificam a gestão de uma política pública. Os tipos de administração pública, historicamente identificados, são: patrimonialista; burocrático e gerencial. Para Matias-Pereira (2010) essas três formas diferentes de atuação configuraram-se a partir do surgimento do Estado moderno.

Recentemente, já no século XXI, vem sendo proposto um novo tipo de gestão pública, a perspectiva societal discutida por Paes de Paula (2005a). Essa proposta de modelo, ainda em construção, distingue-se dos tipos patrimonialista, burocrático e gerencial, por propor a elaboração de novos arranjos institucionais capazes de promover maior permeabilidade do Estado à participação social. Contudo, as evidências de constatação dessa construção ainda são frágeis e locais, fundamentando-se nas experiências dos conselhos gestores e nos orçamentos participativos como instâncias privilegiadas de participação social.

Ao comparar os tipos gerencial e societal, Paes de Paula (2005a) evidencia a continuidade das práticas gerenciais em todos os campos que analisa, inclusive no que se refere às políticas públicas.

Com base nessa perspectiva, neste estudo pretende-se avançar nessa investigação, tendo, por sua vez, como objeto de estudo uma política nacional de geração de trabalho e renda, que ao contrário das tradicionais políticas de trabalho e renda existentes no Brasil, não se voltam para o trabalho assalariado, mas sim para o trabalho associado desenvolvido no contexto da economia solidária. Nesse intuito este trabalho orienta-se pela seguinte questão norteadora: como se caracteriza e como funciona a gestão do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Proninc, como política pública de geração de trabalho e renda?

O foco na gestão da política pública decorre do pressuposto de que o caráter “holístico” do campo das políticas públicas permite que ela comporte “vários olhares”, que não só o da ciência política, como alega Souza (2006, p. 26), e de que a gestão tem significativa parcela de responsabilidade sobre o sucesso ou não de uma política pública e sobre sua sustentabilidade ao longo da história. Entende-se, também, que a economia solidária constitui importante espaço de estudo empírico e teórico, assim como o estudo e a reflexão sobre

ações nesses espaços podem contribuir para o seu fortalecimento, objetivo que indiretamente permeia este estudo.

Com base nessas considerações, nesta pesquisa o objetivo geral foi compreender como se caracteriza e como funciona a gestão da política de geração de trabalho e renda, coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), por meio do Proninc. Para atingir esse propósito, mas sem pretensões de esgotar o tema, que é complexo e abrangente, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir a política de geração de trabalho e renda, operacionalizada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, por meio do Proninc; identificar os limites e desafios impostos à gestão do Proninc, bem como identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida.

Os resultados deste estudo podem apontar várias implicações de ordem teórico-conceitual e empírica. Em termos teóricos podem trazer novos elementos conceituais a respeito do tipo de gestão mais adequado para políticas públicas, em face da realidade histórica do Estado e da sociedade no Brasil. Em termos empíricos, podem apontar para elementos estruturantes da gestão de políticas públicas necessários para sua sustentação ao longo da história, no sentido de sua efetividade.

No intuito de atender os objetivos delineados, o presente estudo está organizado em oito partes. Além desta introdução, no segundo capítulo deste trabalho busca-se contextualizar e caracterizar a questão da desigualdade, pobreza e exclusão no Brasil, como forma de justificar a necessidade de se realizar pesquisas voltadas para práticas e ações que visem ao combate à pobreza e à inclusão sócio-produtiva de trabalhadores e trabalhadoras que vivem à margem do modelo de desenvolvimento capitalista.

Tendo em vista a contextualização apresentada no capítulo anterior e por ser esse o campo de atuação da política em estudo, procura-se, no terceiro capítulo, apresentar e discutir a economia solidária dentro de um espaço de uma economia plural, incluindo suas formas organizacionais, como o associativismo e o cooperativismo popular, preparando o terreno teórico para compreender as necessidades de intervenção do Estado por meio de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil. Nesse capítulo, o cooperativismo popular, objeto da política pública em estudo, é discutido sob a ótica de suas possibilidades e limites, contexto no qual as incubadoras de cooperativas populares passam a exercer relevante papel.

Como o foco deste estudo concentra-se na gestão de uma política pública, essa compreende o tema de discussão do quarto capítulo. A partir de uma introdução geral, busca-se, ancorado principalmente na discussão desenvolvida por Tafner (2006), realizar um resgate histórico das principais políticas de geração de trabalho e renda empreendidas no Brasil desde a origem do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, até se chegar, pela primeira vez em sua história, à adoção de uma política pública voltada para o trabalho não assalariado. A partir daí enfatiza-se as principais características de gestão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro, fornecendo as bases teóricas para a análise e discussão das políticas públicas de economia solidária, que envolve, entre outros, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares.

Considera-se, ainda, que a apresentação e discussão sobre as formas de gestão pública adotadas no Brasil ao longo do tempo façam-se indispensáveis para atingir um dos objetivos propostos, visto que esse determina em grande parte as peculiaridades características da gestão de uma política pública. Assim, no quinto capítulo, faz-se uma revisão de literatura a respeito dos modelos e

formas de gestão adotadas pela administração pública no Brasil ao longo de sua história e da discussão que se assiste na atualidade acerca da gestão social.

No sexto capítulo, busca-se apresentar todo o procedimento metodológico adotado na condução da pesquisa. Trata-se de uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-empírica que utiliza como método de pesquisa o estudo de caso. A coleta de dados é dividida em duas etapas: na primeira etapa realiza-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, na segunda realiza-se entrevistas com os atores-chaves envolvidos na gestão da política. As entrevistas foram realizadas com os membros da Senaes diretamente envolvidos na gestão da política, com os membros do Comitê Gestor do Proninc e com os coordenadores/equipes que compõem as Incubadoras de Cooperativas Populares que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 e que se encontravam em atividades no período de realização da pesquisa. A coleta de dados ocorreu de junho a novembro de 2010.

No sétimo capítulo, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Inicialmente realiza-se um resgate histórico da origem e processo de institucionalização do Proninc. A partir daí, busca-se identificar os principais atores envolvidos com o Proninc e as formas de incorporação deles à gestão do programa, aspectos que se mostram indispensáveis à identificação e discussão da configuração institucional realizada na sequência. Os limites e desafios gerais impostos à gestão do Proninc são identificados e discutidos sob a perspectiva dos três níveis nos quais se localizam: no âmbito das características do próprio programa, no âmbito das características das incubadoras e no âmbito das características dos empreendimentos incubados. Com base em toda a discussão realizada nos tópicos anteriores, faz uma discussão das principais características da gestão empreendida, tendo como parâmetro orientador de análise as categorias utilizadas por Paes de Paula (2005a) para comparar os modelos de administração pública burocrática e gerencial.

Por último, são apresentadas as considerações finais, por meio das quais explanam-se os resultados obtidos, o alcance e as limitações do presente estudo, e as sugestões para estudos futuros.

## **2 DESIGUALDADE, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL**

O Brasil, caracterizado e exaltado por sua diversidade natural e cultural, muitas vezes apresenta um cenário em que suas desigualdades são evidenciadas. Segundo Asseburg e Gaiger (2007, p. 501), a desigualdade no Brasil tem sua origem determinada pelas “estruturas e processos definidores de nossa formação histórica”, que instituem uma dinâmica permanente de produção e reprodução das desigualdades, e faz com que a pobreza extrema e o círculo perverso formado pelas desigualdades econômicas, políticas e culturais resistam não só a políticas sociais compensatórias, como também às políticas de crescimento econômico.

Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 123) caracterizam-no como “um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania”. Apesar de a taxa de desigualdade de renda ter apresentado importante queda entre 2001 e 2008, como evidenciado pelo IPEA (2009)<sup>1</sup>, o Brasil continua figurando entre os países que apresentam os mais elevados graus de desigualdade em todo o mundo.

É preciso ressaltar, como afirma Campos (2003, p. 185), que “pobreza, desigualdade e exclusão são três coisas diferentes”. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 124) apesar de não poder ser definida de forma única e universal, dada a especificidade de cada sociedade, a pobreza refere-se a “situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em

---

<sup>1</sup> Segundo o Ipea (2009, p. 12) “enquanto em 2001 a renda média dos 20% mais ricos era 27 vezes a dos 20% mais pobres, em 2008 passou a ser 19 vezes, uma redução de 30% na desigualdade em 7 anos”. No entanto, essa ainda é extremamente elevada, como ressalta o próprio Ipea (2009, p. 13): “Enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%”.

cada contexto histórico”. Rocha (2003, p. 11) distingue os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, em que a pobreza absoluta está “vinculada às questões de sobrevivência física” e a pobreza relativa “define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão”. Sob diferentes perspectivas, a pobreza é multidimensional (SOUZA, 2004), pode ser vista somente como privação de renda ou de uma perspectiva mais ampla, como privação de capacidades ou de oportunidades, como considera Sen (2000).

No Brasil, a pobreza é bastante heterogênea, diferenciando-se entre regiões urbanas e rurais e entre os 27 estados da Federação, como argumenta Souza (2004). Contudo, apesar das diferenças verificadas entre regiões e estados, ela se mostra presente nas cinco regiões brasileiras (MONTEIRO, 2003).

Apesar de ainda ser bastante expressiva, é mister ressaltar a queda na taxa da pobreza medida pela renda, como divulgado pelo Ipea com base na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2009. Segundo dados do IPEA (2010a), a pobreza absoluta, entendida como o rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal, caiu de 43,4%, em 1995, para 28,8% em 2008, e a pobreza extrema, entendida como o rendimento médio domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo mensal, caiu de 20,9% em 1995, para 10,5% em 2008. Pochmann (2009) relaciona a queda na taxa da pobreza verificada nas principais regiões metropolitanas, entre 2004 e 2009, ao avanço das políticas sociais ocorrido nesse período, como “a bolsa-família, a elevação real do salário mínimo e demais medidas de atenção à base da pirâmide social” (POCHMANN, 2009, p. 43). O Comunicado do Ipea (2010a) enfatiza, no entanto, a assimetria mantida entre as regiões e os estados

brasileiros, que apresentaram significativas diferenças nas taxas de redução da pobreza.

Vale mencionar, como atentam Barros, Henriques e Mendonça (2000), que apesar de possuir uma significativa parcela da população abaixo da linha da pobreza, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país com muitos pobres, essa situação é resultado da má distribuição de recursos e de oportunidades econômicas e sociais, e evidencia a necessidade de se empreender ações voltadas para a redução de desigualdades e promoção da equidade como justiça social: “A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 141).

Combater a desigualdade implica, entre outros, formular estratégias e ações de combate também à exclusão, que compreende questões mais complexas e mais difíceis de quantificar do que a pobreza (CAMPOS, 2003). Como evidencia Campos (2003), a exclusão envolve aspectos simbólicos relacionados à dignidade, autoestima, ao estabelecimento de vínculos e referências identitárias.

Além disso, percebe-se que pobreza, desigualdade e exclusão social são fenômenos indissociáveis. O sentido da exclusão social, utilizada neste estudo, diz respeito à exclusão do mercado de trabalho formal, desencadeada pelo advento tecnológico, reestruturação do capital e intimamente relacionada a desigualdades de oportunidades e à conseqüente marginalização por que passam os trabalhadores desempregados. Assim, desigualdade não implica somente pobreza, mas também exclusão.

Segundo Pochmann (2004), a partir da década de 1980, com a crise da dívida externa e implementação de diferentes políticas de ajuste econômico, sobretudo com a adoção, a partir de 1990, das recomendações neoliberais, o

Brasil começa a viver uma ruptura na tendência à estruturação do mercado de trabalho formal, com aumento do desemprego, precarização do trabalho e desassalariamento das ocupações. Nesse contexto, tem-se, conforme constata o Ipea, um aumento na taxa de desemprego entre 1992 e 2004, de 7,2% para 9,7% (TAFNER, 2006). A partir de 2005, o desemprego apresentou queda constante, chegando a atingir, em 2008, o menor valor da década (7,8%), mas voltou a crescer, como efeito negativo da crise mundial de 2008, para 9,1% em 2009 (IPEA, 2010b).

Pochmann (2009) explica, no entanto, que a queda na produção verificada a partir de outubro de 2008, que resultou em aumento do desemprego, agravamento das condições de trabalho, crescimento do trabalho informal e maior rotatividade nos empregos assalariados, não afetou a tendência de queda na taxa da pobreza entre os desempregados: “De outubro de 2008 a março de 2009, a taxa de pobreza entre os desempregados caiu 2,5%, enquanto o número de desempregados aumentou 16,5%” (POCHMANN, 2009, p. 43). Aspecto que não alterou, como evidencia Pochmann (2009), a permanência de diferenças expressivas nas taxas de desemprego sobre a parcela mais desprivilegiada da população. Segundo esse autor, enquanto a taxa de desemprego atinge, nas principais regiões metropolitanas, somente 5,2% da população não pobre, ela chega a alcançar 24,8% do total da população pobre, entendida em seu estudo como os que possuem renda mensal familiar per capita inferior a meio salário mínimo (POCHMANN, 2009).

O aumento das exigências para ingresso no mercado de trabalho, aliado ao baixo nível de escolaridade e qualificação encontrada na população mais pobre, explica, em parte, a maior incidência do desemprego sobre essa população. Como aponta o Ipea (2010b), no período de 2001 a 2009, enquanto a participação dos trabalhadores com mais de 11 anos de escolaridade subiu 15%,

essa participação caiu aproximadamente 9% para os trabalhadores com até 3 anos de escolaridade e 6% para a faixa de 4 a 10 de estudo (IPEA, 2010b).

Ressalta-se, ainda, que apesar das perspectivas de declínio na taxa da População em Idade Ativa, em razão da transição na estrutura etária brasileira (WONG; CARVALHO, 2006), “ainda não se pode sentir os efeitos da redução da pressão sobre a necessidade de geração de postos de trabalho” (TAFNER, 2006, p. 322). Isso porque a população economicamente ativa ainda apresenta um crescimento substantivo. O segmento júnior (de 15 a 24 anos) apresenta um crescimento negativo, mas o crescimento da chamada mão de obra sênior, composta pelo grupo etário de 25 a 64, é positivo (WONG; CARVALHO, 2006). De acordo com o Ipea (2010b), entre 2001 e 2009, houve um acréscimo na participação da força de trabalho de 1,2% para os indivíduos entre 25 a 49 anos e de 3,6% para os indivíduos com 50 anos ou mais.

Nesse contexto, entende-se que as políticas públicas de geração de trabalho e renda, tomadas como estratégias de combate à pobreza por muitos governantes (RAMOS, 2003), podem e devem atuar no sentido de reduzir desigualdades, promovendo a inclusão e emancipação dos envolvidos. Como argumenta Monteiro (2003, p. 18), “ações governamentais específicas de combate à pobreza deveriam ter máxima prioridade no país e devem perseguir essencialmente o aumento da renda dos mais pobres”.

Em 2009, a População Economicamente Ativa era composta por 95,4 milhões de pessoas ocupadas e 8,6 milhões de desempregados (IPEA, 2010b). Considerando, como constata Pochmann (2009), que a taxa de desemprego atinge 24,8% da população pobre e que as possibilidades de inserção dessa população no mercado de trabalho são escassas, em decorrência, entre outros, da alta escolaridade e qualificação exigida pelo mercado, busca-se neste estudo discutir a gestão de uma política de geração de trabalho e renda voltada não para o mercado de trabalho assalariado, mas para a formação e consolidação de novos

espaços organizacionais que se desenvolvem no âmbito do trabalho cooperativo e associado, pois, como explica um entrevistado nesta pesquisa “[...] à medida que cresce a economia solidária, ela reduz o desemprego, não por que é emprego, mas provavelmente porque tire do mercado de trabalho pessoas que estavam nele antes esperando um emprego que não mais existia” (ESC001, 2010)<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a economia solidária, tema desenvolvido no próximo capítulo, por meio de suas diferentes formas organizacionais, representa um campo fértil para o desenvolvimento de políticas públicas de trabalho e renda, diante da realidade do mercado de trabalho no Brasil.

---

<sup>2</sup> Refere-se à fala de um entrevistado. “ESC” seguido do número atribuído ao entrevistado foi a codificação utilizada para as entrevistas realizadas com os membros da Senaes e do Comitê Gestor do Proninc.

### 3 ECONOMIA SOLIDÁRIA

A constatação de que crescimento econômico não conduz necessariamente à redução da desigualdade social, fortalece a busca por novas formas de erradicar a desigualdade e a pobreza. Como demonstram Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 139), “a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento”, fato confirmado pelo Ipea (2010a, p. 14), quando se observa, ao analisar a evolução da pobreza no Brasil entre 1995 e 2008, que as Regiões brasileiras “com maior expansão econômica não foram necessariamente as que mais reduziram a pobreza e a desigualdade”.

Sabe-se que a economia capitalista, moldada pelos valores de livre funcionamento dos mercados, das virtudes de competição, do individualismo e do Estado mínimo, gera enormes distorções sociais e enfrenta, como afirma Sen (2000, p. 303), grandes problemas de desigualdade, “especialmente de pobreza esmagadora em um mundo de prosperidade sem precedentes”. Segundo Cohn (1995), o que se verifica, no decorrer do ajuste estrutural, em países em desenvolvimento como o Brasil, é a tendência de crescimento econômico, acompanhado de decréscimo da capacidade de criação de empregos, precarização da qualidade deles e alta seletividade de mão de obra.

Furtado (1992) argumenta que, ao contrário do que concebem as teorias do desenvolvimento, o advento do capitalismo, representado pela disseminação de novas técnicas produtivas, avanço tecnológico e consequente aumento de produtividade, não conduzem à redução da desigualdade social e sim ao subdesenvolvimento, por agravar a concentração de renda e riqueza. Em contraposição, como afirma Rodriguez (2002, p. 333), as populações excluídas resistem diariamente mediante “ações individuais e coletivas muito diversas, que

vão desde estratégias de sobrevivência a projetos nacionais e globais de oposição, passando por um grande número de iniciativas locais”.

Em face da reestruturação do mercado de trabalho formal e diante de um quadro de desigualdade, pobreza e exclusão, a economia solidária surge como um modelo alternativo, que vem se concretizando por meio das mais diversas experiências observadas nas cinco Regiões brasileiras. Conforme evidencia Pochmann (2004, p. 23), o avanço da economia solidária no Brasil é motivado pela junção do aparecimento de uma enorme excedente de mão de obra resultante da crise do desenvolvimento capitalista do país ao “movimento composto por um importante conjunto de militantes sociais críticos engajados na construção de alternativas de organização social e laboral no Brasil”. Vale salientar que a economia solidária não é um fenômeno tipicamente brasileiro. Trata-se de um conceito utilizado amplamente “em vários continentes, com acepções variadas que giram ao redor da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista, que caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades de mercado” (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 162), e que, no entanto, tem sua origem determinada pela realidade de cada contexto histórico.

### **3.1 Significados da economia solidária**

A economia solidária é permeada por uma diversidade conceitual, pode-se afirmar que ela é entendida como uma variedade de experiências coletivas de organização econômica, em que as pessoas se associam para produzir e reproduzir meios de vida segundo relações de reciprocidade, igualdade e democracia (CUNHA, 2002). A cooperação econômica é tida como o ponto alto da economia solidária que, como explica Singer (2000), representa a única

forma de superar a falta de renda, organizar e melhorar as condições de trabalho do indivíduo comum em período de crise.

A economia solidária que se apresenta “numa perspectiva de busca de novas formas de regulação da sociedade” (FRANÇA FILHO, 2002, p. 114) não se pauta, como afirma Singer (2000), no comunitarismo tradicional, mas se forma dentro de um contexto de uma sociedade moderna. A concepção de associativismo, como mecanismo de rearticulação diante de um quadro de exclusão e exploração, ressurge no Brasil nas últimas duas décadas (ALCÂNTARA, 2005) com a multiplicação das empresas recuperadas, das cooperativas nos assentamentos de reforma agrária, e das cooperativas populares nas periferias metropolitanas (SINGER, 2009).

A economia solidária vista como possibilidade de construção de um novo modo de viver e organizar o trabalho ocorre, segundo França Filho (2003), dentro de uma perspectiva de elaboração de arranjos particulares de princípios econômicos diversos. Para esse autor, a economia solidária objetiva subordinar a lógica mercantil a outros imperativos da ação organizacional ou coletiva, como a preservação do meio ambiente, a superação das desigualdades sociais, entre outros.

Nessa perspectiva, dentro da ampla visão da economia solidária sob a égide de vários sustentáculos, tem-se uma concepção da economia solidária como uma economia plural, por não se reduzir apenas ao polo mercantil, comportando a hibridação dos três tipos de economia que as formas de produzir e distribuir riqueza admitem na atualidade, que são: a economia mercantil fundada no princípio do mercado, a economia não mercantil fundada no princípio da redistribuição e a economia não monetária fundada no princípio da reciprocidade (FRANÇA FILHO, 2008b). Levando em consideração essa hibridação, a economia plural é definida como “uma economia que admite uma pluralidade de formas de produzir e distribuir riquezas” (FRANÇA FILHO,

2008b, p. 226). Como explica Alcântara (2005), por economia plural entende-se que seja o reconhecimento de que a economia moderna é regida não por apenas um, mas por vários princípios. Para França Filho e Laville (2004, p. 188), a hibridação desses princípios econômicos realizada por meio das diversas ações econômico-solidárias representam, na prática, possibilidades múltiplas de parcerias entre agentes da sociedade e poderes públicos, tomando-se o devido cuidado para não “ferir” a autonomia dos projetos. Para esses autores, a economia solidária tem duas vocações e desafios fundamentais, que são: a hibridação de economias, em que o desafio é equilibrar as tensões entre elas, mantendo sempre a subordinação da dimensão instrumental da ação em relação a outros propósitos, como sociais e políticos; e o que entendem como a vocação principal de um projeto da economia solidária configurada no desafio de se firmar no espaço público. Espaço que se mostra propício para a prática da gestão social que defende a relação dialógica entre seus diversos atores.

As discussões sobre a economia solidária voltam-se, sobretudo, para a possibilidade de inclusão e emancipação do indivíduo em situação de vulnerabilidade econômico-social, que se vislumbra a partir da perspectiva de se sustentar com o próprio trabalho e das relações sociais que se estabelecem a partir desse. Ao refletirem a respeito do papel e da contribuição da economia solidária para o desenvolvimento de populações menos favorecidas em um contexto de disparidades econômicas, políticas e culturais, Asseburg e Gaiger (2007, p. 528) constatam que sua principal contribuição reside “na mudança e no bem que acarretam para seus próprios protagonistas, ao escaparem da lógica dominante de classificação social”, justamente por conseguirem romper elos de reprodução da desigualdade. Ao investigarem 30 empreendimentos solidários com razoável êxito na missão de conciliar suas premissas ideológicas e organizacionais com sua viabilidade econômica, Asseburg e Gaiger (2007) identificaram elementos que não só explicam o êxito desses empreendimentos

com base na hipótese de que estariam dotados de uma racionalidade singular, como também levantaram, simultaneamente, indícios da existência de princípios igualitaristas e de seus efeitos práticos, explícitos ou implícitos nos indicadores de equidade econômica, política e cultural, utilizados na pesquisa. Segundo esses autores, os empreendimentos econômicos solidários (EES) exercem relevante papel por adotarem o princípio do fortalecimento da “capacidade de ação dos indivíduos” e por afastarem-se, ainda que de modo reversível e variável, da “lógica dominante de produção de bens e de reprodução social” (ASSEBURG; GAIGER, 2007, p. 509).

Nesse quadro, verifica-se que o processo de marginalização social e econômico vivenciado por parcelas menos privilegiadas da sociedade influencia a própria condição de sujeito do trabalhador, e essa condição transcende o aspecto simplesmente econômico e atinge aspectos subjetivos. Segundo Lander (1999, p. 466), a impossibilidade de “ter acesso aos recursos da sociedade traduz-se em vergonha e perda de autoestima, autculpa e desintegração”; dessa maneira, pensar em empreendimentos econômicos solidários significa pensar em benefícios que vão além da perspectiva de geração de renda, alçando outras possibilidades, como alcançar/resgatar sua condição de cidadão e sua emancipação. Assim como defende Tafner (2006, p. 308): “[...] o trabalho possui uma dimensão social que antecede e supera a dimensão estritamente econômica”. Como alega Pinto (2006, p. 16), não se trata apenas de conseguir trabalho e renda, mas da possibilidade de criar novas “relações mediadas pelo trabalho associado, novos significados compartilhados, novas solidariedades, que requalificam os sentidos do trabalho, da produção, do consumo e das trocas”.

Não se pretende neste espaço esgotar a ampla discussão que ocorre atualmente sobre economia solidária; o objetivo aqui é realizar uma explanação

acerca do contexto de atuação no qual o cooperativismo popular, objeto da política pública em que estudo, se desenvolve.

### **3.2 O cooperativismo como empreendimento econômico solidário**

Entre as diferentes formas organizativas que compõem a economia solidária (associações, cooperativas, grupos informais e outras), a que tem se destacado é o cooperativismo que, segundo Alcântara (2003, p. 38), supera outras formas alternativas de geração de trabalho e renda, “por ser mais dinâmico e por ser a concretização de uma autonomia de fato, legalizada”.

Os empreendimentos cooperativos caracterizam-se como solidários e autogestionários. São solidários porque dividem os custos do investimento e repartem os lucros, e autogestionários porque os próprios trabalhadores administram o empreendimento (ALCÂNTARA, 2003). As cooperativas de trabalhadores apresentam-se como uma tentativa de superar a divisão entre capital e trabalho e o esquema de propriedade individual e administração hierárquica, características das empresas convencionais (RODRIGUEZ, 2002). Como elucida Bhowmik (2000, p. 373):

O movimento cooperativo nasceu da necessidade de alterar a sociedade existente através de uma ideologia baseada no igualitarismo. Os primeiros cooperados, como os Pioneiros de Rochdale e Robert Owen na Inglaterra, propagaram o movimento cooperativo como uma alternativa à natureza exploradora da sociedade capitalista do século XIX na Europa. Para eles a cooperação era o veículo por intermédio do qual a exploração capitalista podia ser um instrumento de transformação dessas sociedades. Assim, os objetivos das cooperativas diferiam não só dos objetivos das empresas privadas, mas também das formas tradicionais de troca e relações interpessoais.

Apesar de se destacar na sociedade moderna como modelo alternativo à geração de trabalho e renda, o cooperativismo popular, assim como os demais empreendimentos que compõem a economia solidária, tem inúmeros desafios a serem superados. Além da falta de recursos para investimento, das dificuldades de comercialização dos produtos e serviços especialmente no que diz respeito aos entraves ao acesso ao mercado (VARANDA; CUNHA, 2007), e da necessidade de formar redes de cooperação mútua como meio de garantir sua sobrevivência, as cooperativas populares enfrentam outras limitações que colocam em risco sua sustentação como empreendimento econômico solidário.

Um primeiro desafio diz respeito à composição dos grupos cooperativos que, em muitos casos, são formados por pessoas com baixo nível de escolaridade e qualificação. Ao analisarem o perfil da composição de 91 EES atendidos por 33 incubadoras de cooperativas populares, com as quais a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) desenvolveu o primeiro projeto de acompanhamento do Proninc, Varanda e Cunha (2007, p. 21) identificaram que o público-alvo dos empreendimentos acompanhados é formado “fundamentalmente por pessoas em situação de exclusão social” que não chegaram, em sua maioria, a concluir o ensino fundamental. Esses pesquisadores constataram ainda que cerca de 10% dos envolvidos não são alfabetizados.

Como alerta Singer (2000), esses empreendimentos precisam ter profissionais qualificados na sua composição, como condição para se manterem autossustentáveis. Cooperativas formadas por catadores de material reciclável exemplificam bem esse problema. Por serem, em sua maioria, compostas por pessoas situadas na mais baixa camada do capitalismo (RODRIGUEZ, 2002), essas cooperativas apresentam condições muito sensíveis pela natureza do trabalho que exercem, especialmente pelas precárias condições dos cooperados, considerados, em muitos casos, analfabetos funcionais. Tal situação representa um dos problemas enfrentados pelas cooperativas populares: a baixa ou

inexistente escolaridade dificulta que um cooperado exerça seu direito de gerir o empreendimento e participe ativamente do processo de decisão.

Outro problema enfrentado pelo cooperativismo popular refere-se aos riscos de degeneração que ameaçam a sustentação do modelo cooperativo sobre seus próprios moldes. Ao realizar um estudo de caso sobre o cooperativismo, Alcântara (2003) verificou o quanto esses riscos são evidentes em EES, referindo-se, entre outros, à tendência à centralização de poder verificada nos EES, em contraposição aos princípios da autogestão.

Em seu estudo, Alcântara (2003) concluiu, ainda, que devido às dificuldades enfrentadas para se adaptar à nova rotina, os indivíduos que compõem os empreendimentos estudados voltarão ao mercado de trabalho assim que tiverem oportunidade, configurando outra barreira à expansão do cooperativismo, que é a ausência de uma cultura cooperativa no país. Entre as dificuldades encontradas pelos indivíduos para se adaptarem à nova rotina de trabalho nas cooperativas, podem-se citar, entre outros, a precarização do trabalho e a falta de proteção do Serviço de Seguridade Social<sup>3</sup>.

Laville e Gaiger (2009) também salientam o risco da perda do espírito associativo, seguido da degeneração do modelo. Como exemplo, citam as pioneiras experiências de Rochdale<sup>4</sup>, cujos sócios “resolveram abolir os últimos resquícios da participação operária em suas cooperativas de produção, convertidas desde 1864 em empresas convencionais, embora de propriedade dos

---

<sup>3</sup> Atualmente existe um Projeto de Lei Complementar (PLC nº 131/2006) tramitando no Congresso, que insere os filiados das cooperativas de trabalho no Regime Geral da Previdência Social como contribuintes individuais, garantindo-lhes acesso aos direitos trabalhistas básicos.

<sup>4</sup> Os “Probos Pioneiros de Rochdale” são aqueles fundadores da primeira cooperativa na Inglaterra no século XIX. Trata-se de uma cooperativa “criada em 1844 por 28 operários (27 homens e 1 mulher), em sua maioria tecelões, no bairro de Rochdale-Manchester, na Inglaterra, e reconhecida como a primeira cooperativa moderna” (A PRIMEIRA..., 2010).

cooperados [...]” (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 166). O complexo de Mondragon – “maior conjunto de cooperativas de trabalho do mundo” (SINGER, 2008, p. 298) também apresenta características degenerativas e vive atualmente o desafio de manter, diante do crescimento das cooperativas, os princípios e valores da economia solidária e do cooperativismo, como menciona Singer (2008). Laville e Gaiger (2009, p. 167) argumentam, contudo, que desfechos como de Rochdale não são uma fatalidade e defendem que os riscos de degeneração serão menores, à medida que a economia solidária conseguir manter “seu poder de atração e suas iniciativas assumirem uma racionalidade própria, na qual passa a ser lógico cooperar com os outros”.

É nesse contexto de possibilidades, limites e desafios impostos ao movimento cooperativo, como um dentre outros empreendimentos que se desenvolvem no âmbito da economia solidária, que o papel das Incubadoras de Cooperativas Populares torna-se fundamental, visto que as cooperativas necessitam de apoio em todas as suas fases, desde seu processo de constituição, organização, desenvolvimento, até alcançar a consolidação.

Nesse sentido, as universidades buscam aplicar e difundir o conhecimento formal ou científico que geram no meio acadêmico para atender à necessidade social. O envolvimento das Universidades com a realidade dos empreendimentos significa, como evidencia o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COMITÊ DE ENTIDADES DE COMBATE À FOME E PELA VIDA - COEP, 2002, p. 26): “a comunidade entrando na universidade não como cobaia de um experimento, mas como agente participante de um processo criativo e dinâmico com vistas a sua própria organização e atuação social e econômica”. O acompanhamento sistemático fornecido pelas incubadoras aos EES oferece valiosa contribuição para o processo de fortalecimento e emancipação desses grupos expostos a fragilidades sociais, econômicas, administrativas, políticas e organizacionais.

Segundo Castanheira (2008, p. 47), as incubadoras “foram pioneiras no modelo gerador de trabalho, renda e consciência cidadã aos segmentos excluídos do espaço formal de trabalho”. Elas surgiram no Brasil com o objetivo principal de “utilizar os recursos humanos e o conhecimento técnico-científico acumulado pelas universidades para apoiar a organização e consolidação de empresas autogestionárias constituídas por trabalhadores em situação de exclusão social” (GUERRA, 2008, p. 8).

As incubadoras de cooperativas populares articulam-se e interagem por meio de duas redes universitárias: a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - Rede de ITCP's, e a Rede da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho – Rede Unitrabalho, que funcionam como espaços de troca de experiências, onde os envolvidos dividem e multiplicam o conhecimento gerado a respeito de cooperativismo, autogestão e metodologias de incubação, constituindo-se em um importante espaço de interlocução entre os diversos atores que as compõem. A existência de redes como essas representam ainda, como constatam Varanda e Cunha (2007, p. 47), possibilidades de ampliação “de diálogo entre governo e sociedade civil”.

As incubadoras recebem subsídios do Governo Federal para o desenvolvimento de suas atividades, por meio do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Proninc, política pública de economia solidária coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

A fim de aprofundar a discussão a respeito do Proninc como política pública de geração de trabalho e renda, aborda-se, no próximo capítulo, o tema políticas públicas.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Diante do crescente número de estudos que compõe o campo das políticas públicas (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003) e da abrangência e complexidade característica desse tema, faz-se necessário ressaltar que não houve nenhuma pretensão de contemplar toda a discussão que o envolve, e sim realizar uma explanação acerca de alguns aspectos que se acredita serem importantes ao andamento da investigação pretendida.

Ao abordar ‘políticas públicas’, busca-se primeiramente entender essa expressão que, como expõe Heidemann (2009), apresenta inúmeras divergências, por possuir diferentes acepções. Do mesmo modo, Souza (2006) também atenta para a existência de diferentes definições que o termo possui; a autora identifica a visão holística como um ponto comum entre as diversas definições existentes e defende que “do ponto vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos” (SOUZA, 2006, p. 25).

Souza (2006, p. 26) define política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. No mesmo sentido, Hofling (2001, p. 31) aborda políticas públicas como o “Estado em ação”, o que significa, segundo essa autora, “o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Após discorrer sobre os vários tipos de políticas públicas em discussão na literatura, Souza (2006) sintetiza e extrai seus principais elementos: distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolver vários atores

e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringir a participantes formais, já que os informais são também importantes; ser abrangente e não se limitar a leis e regras; ser uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; ser uma política de longo prazo, embora tenha impactos em curto prazo; envolver implementação, execução e avaliação após sua decisão e proposição.

Sobre as políticas sociais brasileiras, Cohn (1995) evidencia a necessidade de reorientá-las a fim de torná-las mais equânimes, o que significa confrontar com a herança de um sistema de proteção social que “[...] acaba por reproduzir as desigualdades sociais ao invés de se traduzirem em políticas sociais compensatórias das desigualdades originadas no mercado” (COHN, 1995, p. 3). Segundo essa autora, o sistema de proteção social brasileiro caracteriza-se por

um alto grau de centralização, com definição de prioridades e diretrizes ditadas pelo nível federal; ser oneroso, pela superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal, ser acentuadamente privatizado, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado – lucrativo e/ou filantrópico, ser discriminatório e injusto, porque o nível de renda e/ou a inserção no mercado de trabalho acabam por se transformarem, na prática, no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; apresentar fontes instáveis de financiamento provenientes de recursos fiscais e tributários complementados por outros de variada natureza, compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além de ser variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos, entre outros (COHN, 1995, p. 2-3).

Ainda segundo Cohn (1995), o debate sobre políticas sociais no Brasil é aquecido pelos altos indicadores de desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira e pela discussão da reforma do Estado, constantemente caracterizado como ineficiente na área social, o que suscita a discussão sobre a relação

Estado/Sociedade, Estado/Mercado e a urgência de se superar a histórica dicotomia entre políticas sociais e políticas econômicas. Para a autora, embora a articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social ainda esteja longe de ser verificada, já se pode observar sinais de superação de outras dicotomias que permeiam o debate em torno das políticas sociais, tais como “público versus privado, Estado versus mercado, centralização versus descentralização, universalização versus focalização, Estado versus sociedade” (COHN, 1995, p. 14).

Ao discutir a dicotomia Estado/sociedade, Cohn (1995, p. 14) explica que “não se trata de substituir progressivamente o Estado pela sociedade, mas, ao contrário, tornar o Estado mais permeável à sociedade”, o que pode ocorrer, entre outros, por meio da incorporação da participação de diferentes atores nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A participação da sociedade civil, incorporada ao debate sobre gestão pública nas últimas duas décadas, tem, segundo Oliveira (2009), promovido avanços no processo de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade. Brasil, Flávia (2007, p. 119) afirma que a possibilidade de aprofundamento democrático e a associação da participação à “perspectiva de direitos sociais, às possibilidades de inclusão e redução das desigualdades” constituem questões-chaves no debate sobre a participação social, especialmente em países caracterizados por profundas desigualdades.

Nesse sentido, Brasil, Flávia (2007) evidencia que a identificação dos atores envolvidos e as formas de incorporação da participação desses atores na formulação e gestão de políticas públicas representam importantes elementos a serem considerados em suas estratégias. Ao discorrer sobre os porquês da participação, Brasil, Flávia (2007) identifica, na literatura sobre o assunto, duas linhas de argumentação que buscam justificá-la: a primeira delas assenta-se nos potenciais de melhoria das decisões, de sustentabilidade das ações e da

consequente obtenção de melhores resultados que a participação dos atores envolvidos pode proporcionar e a segunda relaciona-se à dimensão dos “aspectos sociopolíticos da participação e das possibilidades de inclusão e aprofundamento democrático” que ela pode oferecer (BRASIL, Flávia, 2007, p. 120). Segundo a autora:

A melhoria das decisões tem sido associada principalmente à incorporação das perspectivas dos diversos atores envolvidos, que contribuíram para a definição de problemas e das opções para seu enfrentamento. Em relação à sustentabilidade e à solidez das ações, tem-se destacado que a participação propicia a apropriação das propostas pelos atores envolvidos e seu maior comprometimento. Além disso, a participação favoreceria melhores condições de continuidade para as intervenções, não raramente interrompidas (BRASIL, Flávia, 2007, p. 121).

Ao tratar de políticas públicas, Sen (2000, p. 22) destaca a importância do papel do “custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado, quando eles podem enriquecer ao invés de empobrecer a vida humana”. O autor propõe uma relação de mão dupla em que as capacidades dos indivíduos podem ser influenciadas pelas políticas e as direções das políticas públicas podem ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. O enfoque da abordagem de Sen (2000) busca a promoção do desenvolvimento humano, por meio de ações cujos resultados vão além da melhoria direta da qualidade de vida, incluindo sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas.

Sen (2000) argumenta, que o combate à fome, à pobreza e à exclusão social requer a articulação entre Estado e sociedade na elaboração de estratégias capazes de promover o desenvolvimento em uma base amplamente compartilhada. Para Sen (2000, p. 109), o desenvolvimento pode ser observado como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”,

e “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação de pobreza”. Vale salientar que Sen (2000, p. 112) não desconsidera a importância da renda, que para ele “é um meio importantíssimo de obter capacidades”, mas argumenta que a renda por si só não dá ao indivíduo as condições necessárias para alcançar outras liberdades fundamentais, como liberdade de participação política. Para Sen (2000, p. 23), “a privação da liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica”.

Diante disso, segundo Sen (2000, p. 134), as questões referentes às liberdades participativas, à participação popular e ao exercício da democracia “devem ser centrais em uma abordagem orientada para a liberdade”. Além disso, a participação popular deve ser ativa e não passiva em relação à formulação de políticas públicas, como ressalta o autor:

O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas [...]. Essencial nessa abordagem é a ideia do público como um participante ativo da mudança, em vez de receptor dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido (SEN, 2000, p. 318).

A incorporação da participação social na gestão de políticas públicas pode ocorrer em relação às diversas fases que envolvem o ciclo de uma política pública como no planejamento e formulação, implementação e até no acompanhamento e avaliação da política.

Quanto ao planejamento, por exemplo, Oliveira (2006, p. 284) defende que ele deve ser “visto como um processo construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão”, baseado, contudo, em “informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e

dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos”, tomando-se, ainda, o devido cuidado para “não cair no participativismo populista e demagógico” que se percebe em algumas políticas públicas.

Para Oliveira (2006), os motivos pelos quais o planejamento falha em países em desenvolvimento relacionam-se a aspectos políticos e institucionais referentes à falta de articulação entre o sistema político, Estado e sociedade civil e à ausência de funcionamento adequado deles; à limitada capacidade financeira para dar andamento às políticas e à restrita capacidade técnico-gerencial de conduzir o planejamento da política. Segundo Oliveira (2006, p. 281) “[...] falta uma articulação entre as diversas agências responsáveis para o bom andamento de determinadas políticas públicas ou até mesmo aparecem conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou em diferentes níveis de governo”. Desse modo, o autor discute a importância da implementação no processo de planejamento de políticas públicas e aponta a dissociação que comumente se faz entre elaboração e implementação como uma das causas de sua falha.

Para Costa (2007), a organização e implementação de uma política podem ocorrer de maneira diversa, dependendo do conteúdo e do contexto em que se inserem. Como constata esse autor, a heterogeneidade em que atuam algumas políticas sociais apresenta-se como um desafio à coordenação das diferentes ações e interferem tanto em sua gestão quanto no processo de avaliação.

Ao tratar da avaliação em políticas e programas sociais, Costa (2007) evidencia a tendência de programas que combinam “baixa “programabilidade” com interação intensa com os usuários, como ocorre no campo da economia solidária <sup>5</sup>, estarem mais relacionados à estratégia de implementação

---

<sup>5</sup> Segundo Costa (2007), a “baixa programabilidade” decorre da heterogeneidade do campo de atuação, que exige programas e projetos definidos de acordo com as

“adaptativa”, que supõe, segundo esse autor, que a avaliação deva gerar mais aprendizagem do que “accountability” (COSTA, 2007, p. 208). Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento devem cumprir três importantes papéis,

[...] servir para produzir conhecimento e aprendizado sobre os problemas e sobre as estratégias de intervenção [...] mediar as relações entre planejamento e implementação e promover a adaptabilidade dos programas e projetos, no sentido de torná-los mais capazes de alterar a realidade [...] servir como instrumento de fortalecimento político da área e à busca de legitimação (COSTA, 2007, p. 208-210)

Silva e Melo (2000) sugerem, ao abordarem a complexidade da implementação de políticas públicas em contextos institucional e organizacional como o brasileiro, que ela seja abordada pelos avaliadores como um jogo, e não como processo simples e linear, como pressupõem as visões tradicionais do *policy cycle*. Como explicam os autores, a implementação pode ser mais bem representada “como um jogo entre implementadores, em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 9). Esses autores defendem, as discussões mais recentes que tratam a implementação como um processo em que importantes decisões são tomadas, constituindo-se em uma importante fonte de informação para a formulação de políticas.

Uma visão que ganha relevância na discussão sobre análise de políticas públicas relaciona-se à categoria ‘policy network’ (FREY, 2000). A ‘policy network’ refere-se à noção de que as políticas públicas são fundamentalmente implementadas por meio de redes formadas por agentes públicos e agentes não governamentais (SILVA; MELO, 2000). Nesse contexto, a verticalização típica

---

especificidades dos usuários, o que por sua vez, demanda interação intensa com esses, no sentido de conhecer suas necessidades.

de organizações burocráticas cede lugar à horizontalização das relações entre os atores.

Quando o *policy cycle* ocorre em um ambiente organizacional em que os agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente, as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido. Elas dão lugar à negociação, barganha e troca como princípios organizadores da implementação. E mais do que isso, da própria formulação de políticas (SILVA; MELO, 2000, p. 15).

Para Frey (2000, p. 226), comumente encontradas nas propostas do *policy cycle*: a formulação, a implementação e o controle dos impactos da política “podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Todo esse processo de negociação coletiva em torno das políticas públicas pode caracterizar a gestão social, especialmente quando se enfatiza o papel da sociedade por meio da esfera pública. Nesse sentido, pode-se estabelecer um *continuum* entre a participação da Sociedade e do Estado para compreender esse processo e suas características de gestão. Quanto maior a participação da sociedade no processo, maior a probabilidade de caracterizar a gestão social de políticas públicas. Quanto maior a centralização do Estado nesse processo, maior a probabilidade de se caracterizar a gestão patrimonial ou burocrática das políticas públicas. Vale ressaltar que, como não se tratam de fases estáticas, mas sim de processos dinâmicos que se influenciam mutuamente, e que por ser a gestão o foco de investigação desta pesquisa, a análise dinâmica das várias fases que envolvem o ciclo político torna-se essencial, no intuito de atingir os objetivos propostos neste estudo.

Para tanto, faz-se a seguir um resgate histórico das principais políticas de geração de emprego, trabalho e renda empreendidas no Brasil e discutem-se as características de gestão que identificam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro (SPETR), fornecendo as bases teóricas para a análise e discussão das políticas públicas de economia solidária, que envolvem, entre outros, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares.

#### **4.1 Políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda no Brasil**

Ao realizar a revisão bibliográfica a respeito de políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil, constatou-se que significativa parcela dos estudos existentes sobre o assunto é publicada pelo Ipea. Assim, esta seção desenvolve-se ancorada nesses estudos, em especial na publicação “Brasil: o Estado de uma Nação”, coordenada por Tafner (2006).

Segundo Ramos (2003, p. 15), as políticas de emprego podem ser entendidas como o conjunto de ações que atuam “sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego, alterando a demanda de forma direta (criação de emprego público, por exemplo) ou indireta (formação profissional)”. Essas políticas representam um importante “instrumento de intervenção estatal, que permite disciplinar as relações de trabalho, atuam de forma a proteger os trabalhadores desempregados e visam à geração de novas ocupações” (MATIAS; COSTA, 2008, p. 4).

As políticas de emprego, trabalho e renda são classificadas em políticas passivas e políticas ativas. As políticas passivas dizem respeito às ações que visam a tornar mais suportável a condição de desempregado ou reduzir a oferta de trabalho. Já as políticas ativas “englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores” (RAMOS, 2003, p. 18). Como exemplo de políticas passivas,

cita-se o seguro-desemprego - política passiva mais importante em diversos países. Como políticas ativas, têm-se as políticas de formação profissional, de intermediação de mão de obra, de apoio a micro e pequenos empreendimentos, subsídios à contratação de uma determinada população-alvo e criação direta de empregos pelo setor público (RAMOS, 2003).

A escassez de políticas públicas na área de trabalho e renda caracteriza o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) do Brasil até meados da década de 1980. Segundo Tafner (2006), as primeiras políticas de emprego, trabalho e renda só começaram a ser desenvolvidas no Brasil na década de 1960, e caracterizam-se, na sua maioria, como políticas passivas. Entre as poucas políticas criadas nos anos 1960 e 1970, Tafner (2006) identifica:

- a) A implantação, em 1965, de um Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e de um Plano de Assistência ao Desempregado que foram substituídos, em 1966, pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- b) A criação, em 1970, dos Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), juntamente com o pagamento do abono salarial;
- c) A criação, em 1975, do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Entretanto, como ressalta esse autor, todos esses programas mostraram-se muito limitados, principalmente por não contarem com uma fonte de financiamento estável e segura. O resultado mais significativo do programa PIS/Pasep, por exemplo, ficou limitado ao abono salarial, que não se articulava com nenhum outro tipo de programa ou serviço público. Até mesmo o Sine, no qual estabeleceram-se inicialmente objetivos mais abrangentes, apresentou resultados pouco satisfatórios, conseguindo consolidar somente os serviços de intermediação de mão de obra (TAFNER, 2006).

Nesse contexto, a partir da crise de 1980, o Brasil começou a enfrentar alterações no cenário do mercado de trabalho, sem dispor “de instrumentos consolidados de proteção aos desempregados” (TAFNER, 2006, p. 401). Até mesmo o seguro-desemprego, criado pelo Governo Federal em 1986, resultou em baixa cobertura nos primeiros anos, em razão das restrições impostas ao pagamento e acesso ao benefício, pela ausência de uma fonte de recursos específica.

Desse modo, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda começou a se consolidar no Brasil somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que define a arrecadação do PIS/PASEP como fonte financiadora do Programa Seguro-desemprego e Abono Salarial e estabelece as bases de organização do SPETR que se conhece hoje. A nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego foi regulamentada em 1990 pela Lei 7.998/90 (BRASIL, 1990), que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). A lei estabeleceu o faturamento das empresas como a principal base de incidência do fundo e ainda ampliou as atribuições do Programa do Seguro-Desemprego (TAFNER, 2006).

O Programa do Seguro-Desemprego daí resultante e sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego. Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que fossem além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego (TAFNER, 2006, p. 103).

Desta forma, a partir da década de 1990, o enfoque praticamente exclusivo em políticas passivas de emprego e renda, como o pagamento do seguro-desemprego, ampliou-se contemplando também políticas ativas “voltadas

à promoção da atividade produtiva e ao aumento da qualificação do trabalhador” (LOPES, 2002, p. 11). A partir daí, recursos do FAT foram alocados na criação de vários programas, com vistas à qualificação profissional, geração de emprego e renda e inserção no processo produtivo, como ocorreu com o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), criado em 1995, e substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e com os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano e Proger Rural) efetivados a partir de 1995 (TAFNER, 2006).

Segundo Tafner (2006), a instituição do FAT como fonte permanente de financiamento de políticas de geração de emprego, trabalho e renda permitiu a criação de outros programas a partir de 1996, como o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) e o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho). A partir de 2002, foram criados os programas FAT Habitação, FAT Pró-inovação, FAT Revitalização, FAT Exportação, FAT Fomentar, FAT Infraestrutura; e o Programa Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq). Recursos do FAT também foram liberados, a partir de 1996, para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). Em 2002, foi criado o FAT Empreendedor Popular e, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Apesar dos vários programas criados na área de microcrédito, Tafner (2006, p. 408) observa que os resultados desses programas mostram-se bastante tímidos no que se refere “à criação, de fato, de uma rede de microcrédito no país, que atenda aos mais pobres”.

Tafner (2006) destaca ainda a criação, em 2003, do programa Primeiro Emprego - voltado para a inserção, no mercado de trabalho, de jovens, entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade e do programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

Ao voltar-se para economia solidária, o governo assume, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, pela primeira vez, como observa e questiona Barbosa (2005, p. 181) “outra via para o trabalho que não o emprego assalariado”.

Antes de discutir, especificamente, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, é importante citar alguns questionamentos impostos às políticas públicas de geração de trabalho e renda, mencionados por Tafner (2006). O autor reconhece os avanços alcançados nas últimas décadas, principalmente, em razão da criação do FAT como principal fonte de financiamento das principais políticas criadas. Contudo, ressalta alguns aspectos que ainda limitam sua eficácia, tais como: o limite imposto ao alcance das políticas pela natureza precária e heterogênea do mercado de trabalho nacional; a limitada capacidade dos programas em realmente atingir um significativo universo de pequenos empreendimentos, o reduzido peso dos programas para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego, e a estrita vinculação da maioria dos programas do SPETR à regulação do setor formal da economia (TAFNER, 2006), que ocupa atualmente pouco mais da metade da PEA no mercado de trabalho <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Segundo o Ipea (2010b), na década de 2000, registrou-se um aumento nos postos formais de trabalho e em 2009 o grau de informalidade alcançou o menor nível da década, representando, 48,45% do total da População Economicamente Ativa (PEA).

Em essência, a questão é que ainda não existem no Brasil medidas que permitam a dinamização do mercado e a geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que esteja ou desempregada por longo período ou subempregada em condições precárias. [...] As políticas tradicionais do SPETR são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho (TAFNER, 2006, p. 426).

No mesmo sentido, Lopes (2002, p. 12) alega, que apesar de as políticas de geração de emprego e renda terem se tornado mais pró-ativas a partir da Constituição de 1988, contribuindo diretamente para a geração de emprego, elas não são “suficientes para criar postos de trabalho na quantidade que o país necessita”.

Outro aspecto que limita o êxito do SPETR no país, mencionado por Tafner (2006), refere-se à necessidade de se buscar maior articulação das várias políticas de emprego, e entre elas e as políticas macroeconômicas. Aspecto já destacado por Pochmann (1998), quando evidencia, no caso brasileiro, a falta de maior articulação entre cinco elementos-chaves: políticas macroeconômicas, paradigma técnico produtivo, políticas de bem-estar social, sistema de relações de trabalho e políticas de emprego. Segundo esse autor, a definição da qualidade e quantidade de empregos em economias capitalistas dependem da articulação entre esses cinco elementos, e não somente do último. Pochmann (1998, p. 135) alega que, embora necessárias, as políticas de emprego “não são suficientes para, de maneira isolada, responderem por uma melhoria na performance de emprego nacional”.

O caráter tardio da montagem do SPETR no Brasil e sua natureza imitativa, relativamente aos sistemas de emprego dos países centrais, citados por

Tafner (2006), também constituem elementos que limitam o seu êxito. Segundo esse autor, a montagem tardia do SPETR faz com que ele ainda careça de integração entre seus principais programas e de maior participação social em suas mais importantes resoluções. Além disso, sua natureza imitativa leva à importação de modelos que, muitas vezes, não são compatíveis com a realidade do trabalho nacional.

Sobre a gestão dessas políticas, verifica-se de acordo com Tafner (2006, p. 409), que a atual estrutura organizacional do SPETR brasileiro apresenta “uma política de diretrizes centralizada no nível do MTE”. A gestão administrativa possui hoje um conselho tripartite e paritário, o Condefat, que delibera sobre normas e diretrizes de política nas áreas de sua competência, exerce o controle e fiscalização sobre programas e ações do governo, gerencia a alocação dos recursos do FAT aos diversos programas de intermediação – capacitação, seguro-desemprego e projetos de geração de emprego e renda e articula consensos políticos. O Condefat constitui-se como “uma instância privilegiada de representação de interesses e resolução de conflitos no âmbito do MTE” (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006).

Cardoso Júnior et al. (2006) evidenciam que o conjunto de normas referentes às responsabilidades pela implementação das políticas de trabalho e renda criou, dentro da estrutura federativa, uma situação híbrida, em que algumas políticas são implementadas diretamente pelo Governo Federal e outras pelos estados e por alguns municípios. Nesse contexto, os autores advertem para a necessidade de olhar a descentralização e a “participação não estatal dessas ações como um processo em construção, uma vez que a própria política de trabalho e renda não consolidou plenamente sua identidade e seu espaço institucional” (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006, p. 44).

Ao analisar a gestão do SPETR brasileiro, Cardoso Júnior et al. (2006) fazem algumas considerações a respeito desse processo. Primeiramente,

observam que a descentralização das políticas de trabalho e renda não ocorreu de forma coordenada, alterando momentos de centralização e descentralização. Depois destacam a falta de critérios para a definição de esferas de competências e a falta de definição para cada um dos entes federativos.

Quanto a fontes de financiamento, Tafner (2006) argumenta que apesar de representar a principal fonte de financiamento do SPETR no Brasil, as características do FAT significam também potencial fonte de problemas para o desenvolvimento e consolidação das políticas de emprego, trabalho e renda em um sistema, de fato, “integrado e mais abrangente do que o atual” (TAFNER, 2006, p. 417). Segundo o autor o FAT não deveria constituir fonte exclusiva de financiamento dos principais programas do SPETR.

Apesar de representar fonte exclusiva de financiamento dos principais programas de trabalho e renda, a receita do FAT não é a única fonte de recursos utilizada pelo MTE para financiar suas ações (TAFNER, 2006). De acordo com Tafner (2006), o MTE conta ainda com recursos fiscais ordinários do Tesouro e outras fontes de menor importância. Programas de intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e abono salarial, têm como principais financiadores as receitas primárias do FAT. Já os programas Primeiro Emprego e Economia Solidária não utilizam o FAT para se financiarem, situando-se fora do âmbito de deliberações do Condefat. O financiamento desses programas advém, geralmente, de recursos ordinários do Tesouro. Com vistas a atender a esses programas, foram criados no governo Lula o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária.

A esse respeito, Cardoso Júnior et al. (2006) atentam para o fato de aspectos relevantes para políticas de trabalho e renda não poderem ser discutidos no âmbito do Condefat, já que ele não abrange a totalidade de políticas existentes na área, o que faz com que essas discussões acabem se deslocando para outras instâncias, como o Ministério da Fazenda, o Banco Central ou o

Fórum Nacional do Trabalho, o que significa não existir, no Brasil, até o momento nenhuma instância “que seja responsável pela discussão de uma política geral para o mundo do trabalho” (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006, p. 42).

As avaliações de Tafner (2006) incluem o programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que, segundo esse pesquisador, apresenta um caráter de financiamento frágil e discricionário, por ser financiado com recursos ordinários do Tesouro e não do FAT. De acordo com esse autor, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento apresentou “um nível de execução orçamentária bem abaixo do esperado” no período analisado, 2003-2005, demonstrando que o “programa perdeu importância no conjunto de gastos do MTE” (TAFNER, 2006, p. 433). Os desafios e possibilidades da economia solidária como política alternativa de geração de trabalho e renda são discutidos a seguir.

#### **4.1.1 Políticas públicas de economia solidária: uma alternativa à geração de trabalho e renda**

Diante das dificuldades enfrentadas pelos empreendimentos econômicos solidários (EES), as experiências passadas, como as políticas públicas de fomento à economia solidária iniciadas por governos municipais e estaduais, como no Rio Grande do Sul, no governo Olívio Dutra, em São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, entre outros, oferecem importantes contribuições para reflexões teóricas e para redesenhar novas políticas públicas. Fortalecer empreendimentos solidários como forma de melhorar as condições de vida de populações menos favorecidas, buscando, com isso, quebrar ciclos de reprodução da pobreza, constitui um grande desafio a ser superado por todos os atores envolvidos.

Para Singer (2006, p. 205), essas “políticas são decisivas para ajudar os mais pobres a se auto-organizar, para coletivamente desenvolverem trabalho e

obterem renda”, visto que “só fundos públicos têm capacidade para estender o avanço da economia solidária aos que mais carecem dela”. Nesse sentido, reconhece-se, como evidenciam Laville e Gaiger (2009), a necessidade de articulação entre o poder público e os empreendimentos associativos como forma de alcançar a mudança esperada, considerando, como afirma esses autores, que o poder público representa o “único foro em condições de legislar sobre normas redistributivas em favor da equidade” (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 166).

Nesse contexto, o Governo Federal criou em 2003, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), órgão responsável pela formulação e implementação de políticas públicas de geração de trabalho e renda por meio da economia solidária.

A decisão de criar a Senaes resultou de mobilizações empreendidas por ampla parcela da sociedade civil interessada e, por isso, representa uma conquista dos sujeitos envolvidos com a economia solidária no Governo Federal. Como ressalta o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2009), a Senaes é resultado de mobilizações feitas no campo da economia solidária (seminários, plenárias, fóruns), e tem como objetivo “viabilizar e coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (BRASIL, 2009).

Ao resgatar historicamente as políticas de economia solidária, é inquestionável a importância de Paul Singer e sua influência na difusão do conceito. Como secretário nacional de economia solidária, o estudioso é, sem dúvida, um dos grandes nomes nas referências teóricas. Vale ressaltar que, no Brasil, mesmo antes da política nacional de economia solidária difundida nos anos 1990, já se constatava um número significativo de empreendimentos econômicos solidários e entidades de apoio e fomento à economia solidária

(BRASIL, 2006). O trecho abaixo mostra a importância do pesquisador dentro do tema:

[...] que a política brasileira de economia solidária foi fruto claramente de uma articulação de entidades da sociedade civil que souberam se articular para ganhar coesão e difundir suas ideias. Foi fundamental, no entanto, a presença de Paul Singer como um interlocutor privilegiado, que tinha tanto legitimidade entre o movimento de economia solidária quanto no Partido dos Trabalhadores, do presidente Lula (COSTA, 2008, p. 15).

Barbosa (2005, p. 214) destaca a inserção do tema no programa de governo, a criação de uma instância administrativa e até a escolha de um secretário alinhado com a proposta, como resultado da “articulação, mobilização e pressão política dos sujeitos envolvidos com as experiências de economia solidária em curso”. Segundo essa autora, até a própria estruturação programática da Senaes reflete essa articulação, visto que ela se apresenta “ancorada nas principais proposições da plenária nacional de economia solidária” (BARBOSA, 2005, p. 214). Destaca-se, assim, a interação e dialogicidade entre Sociedade e Estado no processo de criação da Senaes e de suas políticas públicas.

Verifica-se, no entanto, que a relação governo/movimento social na gestão de políticas públicas não é como constata Barbosa (2005, p. 217) “uma interlocução linear e sem tensões políticas”; como evidencia essa autora, “[...] o movimento social ao entorno da economia solidária e seu diálogo com o governo se mantêm em meio a disputas de ideias e condutas político-administrativas”.

É importante lembrar que a Senaes foi criada a partir da mobilização que antecedeu a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e que “o exemplo dessa Secretaria só tem paralelo na Secretaria de Estado de Economia Solidária durante o governo de Lionel Jospin, na França” (PINTO, 2006, p. 35).

A Senaes foi criada no intuito de desenvolver suas políticas em estreita colaboração com o movimento da sociedade civil, majoritariamente organizada no FBES (SINGER, 2009), o que contribui para o fortalecimento das Políticas Públicas de Economia Solidária (PPES), tendo em vista que essas dependem fundamentalmente, para sua efetivação, de vínculos e parcerias construídas com base em sua relação com a sociedade (ARAÚJO, 2005). Desse modo, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária surge como um importante espaço de discussão, interação e interlocução entre os vários atores que atuam na temática.

Seis meses após a criação da Senaes, o Governo Federal lançou, em 2004, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que “marcou a introdução de políticas públicas específicas para a economia solidária no âmbito nacional” (BRASIL, 2009).

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem como objetivos: a) fomentar e oferecer assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária; b) promover o desenvolvimento local e da economia solidária, por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário; c) fomentar as finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários; d) formar educadores e gestores públicos para atuação em economia solidária; e) organizar, em âmbito nacional, a comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários; f) estimular a institucionalização de políticas públicas de economia solidária; g) cadastrar os empreendimentos e entidades de apoio para manutenção e ampliação do sistema de informações em economia solidária; h) recuperar empresas por meio de trabalhadores organizados em autogestão; i) desenvolver e disseminar conhecimento e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária; j) fomentar as incubadoras de empreendimentos econômicos solidários; l) elaborar o marco jurídico da economia solidária (BRASIL, 2009).

Dentre as principais ações inscritas na Política Nacional de Economia Solidária, empreendida pela Senaes, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, Singer (2009) destaca: a Política de Formação em Economia Solidária, o Mapeamento Nacional da Economia Solidária, o Brasil Local e o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc).

Formação em economia solidária constitui a política mais importante para institucionalizar a economia solidária no Governo Federal. Por meio dela, são oferecidos cursos de economia solidária a servidores do Governo Federal e dos governos municipais e estaduais, como forma de estimular a institucionalização de políticas de economia solidária. Em 2007/2008, o Plano Setorial de Qualificação Social e Profissional em Economia Solidária (Planseq Ecosol), realizado em parceria com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), capacitou 4300 trabalhadores de EES e 800 educadores em nove redes de cooperação em economia solidária. Além disso, centros (nacional e regionais) de formação em economia solidária foram criados para capacitar os formadores (SINGER, 2009).

Por sua vez, o mapeamento da economia solidária em todo o território nacional visa a fornecer informações sobre a realidade da economia solidária “tanto para orientar as ações de fomento como para facilitar a formação de redes e cadeias produtivas no seio da economia solidária” (SINGER, 2009, p. 44). A partir das ações do Mapeamento, a Senaes começou a organizar o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES). O “Atlas da Economia Solidária” (BRASIL, 2007), produzido em 2007, revelou no país a existência de 22 mil EESs, compreendendo cerca de 1,7 milhão de associados e que movimentavam, anualmente, cerca de R\$ 6 bilhões. Dados como esses permitem, segundo Singer (2009, p. 45), “não só avaliar o tamanho e o peso

econômico e social da economia solidária no Brasil, como também facilita a divulgação da “outra economia” como parte integrante da realidade brasileira”.

Outra ação destacada por Singer (2009, p. 45) é o Brasil Local, que “visa ao desenvolvimento endógeno de comunidades pobres, mediante a ação de agentes de desenvolvimento solidário”. Esses agentes têm como tarefa apoiar os empreendimentos, identificando potencialidades e limites a fim de mobilizar políticas de desenvolvimento local, que por serem geralmente desconhecidas, não são acessadas pelas comunidades que mais necessitam delas. Entre 2005 e 2008, foram assistidos 700 EESs, dos quais participam 45 mil trabalhadores nos 27 estados da Federação.

O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), analisado prioritariamente nesta pesquisa, representa outro programa relevante para a economia solidária. O objetivo do Proninc é explicitado pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - Fase (2005), entidade que desenvolveu o projeto de acompanhamento do Programa no período de 2005 a 2007. Segundo essa organização não governamental, o Proninc “tem por objetivo apoiar e desenvolver as experiências de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), realizadas por universidades brasileiras”. Criado em 1998, o Proninc restringiu, inicialmente, por limitações financeiras, o número de incubadoras apoiadas. No entanto, com a criação da Senaes, o Proninc ampliou sua atuação ao longo dos últimos sete anos, chegando a apoiar, aproximadamente, 80 incubadoras em todo o país (SINGER, 2009).

No âmbito das incubadoras, o Proninc oferece subsídios para o desenvolvimento de atividades, tais como a formação e desenvolvimento de cooperativas ou associações populares e a realização de pesquisa que visem a produzir conhecimentos relevantes para a consolidação da metodologia de incubação (GUERRA, 2008, p. 9).

Ao discutir as concepções e diretrizes das políticas de economia solidária desenvolvidas pela Senaes, Barbosa (2005) caracteriza essas políticas como: focalizadas, segmentadas a um grupo social específico, descentralizadas por meio da transferência de sua execução para unidades produtivas e de assessoramento, como ONGs, sindicatos, universidades e Igreja e transversais às ações dos diversos ministérios do Governo Federal. Para a autora, essa intenção de transversalidade expostas pela gestão dessas políticas pode ter duas faces, como explica:

[...] de um lado, expor a fragilidade de poder para fazer frente às negociações de governo e elevar a economia solidária à condição política exigida; e, outra face, que é de escolha de orientação institucional que valoriza a gestão interdisciplinar atravessada por vários interesses. Dessa segunda feição, decorreria a estrutura da Senaes limitada a dois departamentos e a um programa estratégico de ação voltado para reunir ao invés de desagregar esforços nesse processo de institucionalização da política. Entretanto, tomada a primeira face como preponderante, pode-se estar a fragmentar um cenário extremamente atomizado como esse do trabalho precário e da economia solidária, onde todos terão um pouquinho a dizer, mas ninguém se responsabilizará de fato. Como um campo de tensões, pode ser que sejam faces que se misturam e não chegam a polarizar antagonicamente, mas são as duas (BARBOSA, 2005, p. 236).

Para Araújo (2005), as PPES apresentam uma concepção renovada em termos de geração de trabalho e renda, bem como apontam novas tendências na configuração das relações entre Estado e Sociedade, sobretudo em termos de democratização da sociedade e do Estado. No mesmo sentido, Schwengber (2005), argumenta que as PPES representam importantes elementos formadores do processo de construção de um país democrático e republicano, por reconhecerem a economia solidária como um novo ator social e político e por

inscrever, nas várias esferas do Estado, novos direitos, como a ampliação do alcance dos direitos atuais para cidadãos que estavam excluídos desses direitos.

As diretrizes para as políticas públicas de economia solidária no Brasil (GUIMARÃES; SCHWENGBER, 2004) estabelecem que, para criar um contexto efetivamente propulsor de emancipação e sustentabilidade, faz-se necessário que essas políticas: articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado; percebam a diversidade dos sujeitos dessa economia e de suas demandas; reconheçam a organização social dos trabalhadores e a constituição do sujeito político desse setor; consideram, também, que por representar uma política de desenvolvimento, as políticas de fomento à economia solidária devam se constituir também como alavanca emancipatória para beneficiários de políticas compensatórias. Nesse caso, a formação e o fortalecimento de EES por meio do Proninc poderiam constituir o próximo passo para programas de transferência de renda, que como verificam Varanda e Cunha (2007, p. 26), assumem grande relevância “na garantia da sobrevivência das pessoas no estágio inicial de constituição dos empreendimentos”.

Para Araújo (2005), a potencialidade emancipatória das PPES, relaciona-se, principalmente, ao fato de a maioria de suas ações empreendidas serem “ações-meio”, no sentido de representarem atividades de organização e fomento. Essas políticas fomentam muito mais a organização da sociedade, por serem políticas que têm como público-alvo a coletividade e não beneficiários individuais.

No entanto, os avanços alcançados ainda não colocam esse tipo de política na centralidade das políticas públicas (PRAXEDES, 2009). Para isso, existem grandes desafios a superar. Um primeiro desafio refere-se aos entraves impostos à legalização de grande parte dos EES que se encontram na informalidade. Como evidenciado por Singer (2009, p. 48), “a informalidade torna-se um gueto de pobres sem chance de escapar à sua condição”. Nesse

contexto, as exigências legais impostas à formação de cooperativas e ao aumento dos custos devido à incidência de uma elevada carga tributária são citadas por Varanda e Cunha (2007) como alguns motivos que explicam a existência, no total de empreendimentos acompanhados pela Fase, de 45% de empreendimentos informais.

Importante preocupação que prevalece no âmbito das PPES refere-se à sua continuidade. Segundo Schiochet (2009a, p. 57), os avanços políticos e institucionais verificados “ainda não alteram uma das principais características das políticas públicas de economia solidária: são políticas de governo”. Impõe-se, então, o desafio de perenizá-las como “políticas de Estado”. Nesse sentido, passa-se a discutir a questão da institucionalização, que se refere ao “nível de fragilidade institucional sob o qual repousa tais políticas” (ARAÚJO, 2005, p.89).

Sobre a institucionalização da política, faz-se pertinente ressaltar os resultados encontrados por Alcântara (2005), ao realizar uma pesquisa exploratória sobre as ações do Governo Federal e dos movimentos sociais, na tentativa de institucionalizar a Economia Solidária. Em sua pesquisa, essa autora constata que a intervenção do Governo Federal no processo rumo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária é bastante significativa e que seu interesse no debate parece ser real, já que todos os decretos e projetos de lei encaminhados reiteram a importância da Economia Solidária como geradora de renda e a necessidade de estabilizá-la na condição de política pública (ALCÂNTARA, 2005).

A constatação de Alcântara (2005) pode ser reafirmada pelas ações que se seguiram a partir da referida pesquisa, dentre as quais se destacam a realização de duas Conferências Nacionais de Economia Solidária, uma em 2006 e outra em 2010, promovidas pelo Conselho Nacional de Economia Solidária em parceria com a Senaes, e a criação em novembro de 2010, por meio do Decreto

Presidencial nº 7.358 (BRASIL, 2010a), do primeiro Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário do mundo (BRASIL, 2010b). Nesse sentido, a criação e atuação da Senaes, como mediadora e articuladora das políticas em curso, representam um importante passo rumo ao seu fortalecimento; no entanto, permanecem as preocupações quanto à sua continuidade, visto que, como evidenciam alguns pesquisadores, apesar dos avanços registrados, essas políticas ainda não recebem a atenção pública necessária para estabilizar-se como política pública (BARBOSA, 2005; CRUZ et al., 2010; TAFNER, 2006).

Assiste-se às várias e longas tentativas de institucionalização das cooperativas de trabalho pela aprovação de nova lei geral para o cooperativismo. De acordo com Singer (2008, p. 300), a Lei Geral do Cooperativismo nº 5.764, é de 1971, e “praticamente não prevê cooperativas de trabalho porque na época elas não existiam no país, e em vários outros aspectos ela precisaria ser atualizada”. Segundo Pochmann (2004, p. 31), trata-se da necessidade de “constituição de um código próprio do trabalho sob o regime da economia solidária”; segundo o qual é preciso “enfrentar a lacuna decorrente do vazio legal que confunde a ética solidária com concorrência desleal e mesmo com falsas cooperativas que fraudam os direitos legítimos dos empregados assalariados”. Desse modo, a aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei Complementar nº 131 <sup>7</sup> que dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, representa um avanço no combate às falsas cooperativas e no apoio ao fortalecimento do cooperativismo do trabalho no Brasil, com a criação pelo mesmo projeto do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – Pronacoop; contudo, como expõe o Fórum

---

<sup>7</sup> O Projeto de Lei Complementar nº 131 já foi aprovada na Câmara, foi aprovada no Senado Federal em 16 de dezembro de 2009 e re-encaminhada a Câmara dos Deputados para aprovação ou rejeição de emendas realizadas pelo Senado, aguardando, no momento, aprovação.

Brasileiro de Economia Solidária ao “Boletim Acontece SENAES” (BRASIL, 2010d), o avanço verificado com o projeto de lei não descarta a urgente necessidade de criação de uma Nova Lei Geral para o Cooperativismo, que diferentemente do PLC 131, abrange todos os tipos de cooperativa e não só as de produção.

O estabelecimento do “marco legal” da economia solidária impõe-se como um elemento indispensável à regulação pública desse espaço, reivindicação que constituiu um ponto de pauta da II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), realizada em Brasília em junho de 2010 (CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA - CNES, 2010). Durante a realização do evento, a organização do Fórum Brasileiro de Economia Solidária entregou à Câmara dos Deputados, em uma passeada formada por organizadores e participantes da II Conaes, a proposta de um projeto de lei, de autoria da sociedade civil, que institui a Política do Sistema Nacional de Economia Solidária (FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA - FBES, 2010).

Em outra linha de argumentação sobre institucionalização das PPES, Barbosa (2005) questiona o fato de o Estado se abster da responsabilidade de criar empregos no mercado de trabalho formal, transferindo para a sociedade a responsabilidade de se autoempregar. Segundo essa autora, o Estado assume, diante das práticas da economia solidária, um papel ativo, “no sentido de reconceituar sua atuação, desvinculando-a do problema da expansão e qualidade do assalariamento” (BARBOSA, 2005, p. 17). Aliado a esse fato, questiona-se, ainda, as precárias condições de trabalho a que esses sujeitos estão submetidos e às reais chances de escaparem dessa situação. Por outro lado, Schiochet (2009b, p. 270) argumenta que questionamentos como esses “traduzem, embora sustentados em evidências históricas, apenas uma realidade que faz parte de um movimento mais vasto”. De acordo com Goerck (2009, p. 209), o que se verifica

no caso do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não é a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e sim “a existência de um trabalho realizado em conjunto pelo Estado e as instituições da sociedade civil, tendo-se como perspectiva um Estado atuante” diante de suas parcerias e demandas sociais.

Assim, para além dos controversos entendimentos a respeito da economia solidária como política pública, e sem desconsiderar as fragilidades a que tal política está exposta, e a própria fragilidade do trabalho, verificada em empreendimentos econômicos solidários, constata-se que as políticas públicas de economia solidária apresentam uma nova concepção de política de trabalho e renda no Brasil. Um novo pensar sobre a formulação de política pública que se volta para outro tipo de desenvolvimento, como forma de minorar as desigualdades, fomentando atividades produtivas, o que não ocorre sem conflitos e contradições. Trata-se de uma nova modalidade de política pública que vislumbra soluções alternativas, acenando ainda para o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre sociedade e Estado.

Diante dessa perspectiva e considerando que o modo peculiar de gerir a administração pública determina em grande medida as características de gestão de uma política pública, apresenta-se no próximo capítulo uma revisão de literatura a respeito de gestão pública e gestão social.

## **5 GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL NO ESPAÇO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA**

A administração pública e seus desdobramentos, bem como suas peculiaridades têm sido amplamente discutidos na literatura acadêmica brasileira. Pensar em gestão pública refere-se ao “modo de gestão praticado no âmbito das instituições e organizações ligadas ao Estado” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 4). Por outro lado, a gestão social compreende uma pluralidade e diversidade de atores atuando em um espaço público não estatal em relações gerenciais dialógicas, configurando-se na atualidade como a gestão da pluralidade.

Em termos gerais, políticas públicas representam o Estado em ação ou mesmo uma das formas de o Estado gerir a sociedade; assim, a forma ou o tipo de administração que assume o Estado influenciará decisivamente nas várias características que assume a gestão de uma política pública. Desse modo, busca-se a seguir discutir cada um desses tipos de gestão.

### **5.1 Administração pública brasileira: modelos e formas de gestão**

A revisão de literatura sobre a administração pública brasileira evidencia um cenário marcado pela adoção de práticas e reformas administrativas que configuram um panorama de mudanças e hibridação de modelos organizacionais implementados ao longo do tempo. Assim, como expõe Oliveira (2007), o Estado e a administração pública no Brasil apresentam uma trajetória histórica marcada por mudanças parciais, graduais e, por vezes, até tumultuada.

Nesse contexto, dentro de uma visão pré-capitalista, tem-se que as práticas de gestão próprias da administração pública são as patrimonialistas: “Neste período, o despotismo do soberano e de seus servidores tornava imprevisível a conduta do Estado e impedia a distinção entre os domínios

público e privado” (OLIVEIRA, 2009, p. 18). Clientelismo, nepotismo, paternalismo e corrupção são as características que mais identificam esse modelo.

Bresser Pereira (2006a) explica que, na gestão patrimonialista, os responsáveis tratavam o patrimônio público como patrimônio privado, configurando a apropriação privada do Estado, já que era usado para atender às necessidades dos soberanos e não dos cidadãos.

Ao refletir a gênese da tradição patrimonialista brasileira, Oliveira (2009) cita a persistência do patrimonialismo ao longo da história brasileira, em que ele foi se re-configurando ao assumir as várias formas: tradicional, burocrática e política, aspecto também evidenciado por Paes de Paula (2005a). Oliveira (2009) sintetiza as características do patrimonialismo destacadas por Campante como um modelo marcado pelo “caráter personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo” (OLIVEIRA, 2009, p. 57).

Constata-se pelas suas características que o patrimonialismo, “marcado pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes” (OLIVEIRA, 2009, p. 55), configura-se como um modelo de gestão autoritário e centralizador, no qual inexistente qualquer processo democrático. Como defende Bresser Pereira (2006b, p. 241), “só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadão, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla”, o que inexistente no patrimonialismo, em que as decisões giram em torno das necessidades e interesses do gestor e a sociedade civil é impedida de participar sob qualquer forma do processo decisório. Consequentemente, o controle por parte da sociedade também inexistente nesse modelo, como elucida Oliveira (2009, p. 70),

A administração patrimonial é, por definição, avessa à participação. Ela tende a centrar-se na figura de poucas pessoas que governam de modo arbitrário e que buscam preservar o poder por meio de cooptações e favorecimentos, em que recursos públicos são a principal moeda de troca.

Diante de suas mazelas, o patrimonialismo é tido como o principal motivo de surgimento da burocracia, modelo de gestão amplamente discutido no seio da administração pública. Tendo em Max Weber, seu principal mentor teórico, este modelo pressupõe o exercício da autoridade racional-legal em substituição ao poder patrimonialista.

A administração pública burocrática foi adotada no Brasil, na década de 1930, em substituição à administração patrimonialista. A criação, em 1933, do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) simboliza a busca de um Estado Moderno e de uma burocracia pública profissionalizada: “Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 106).

O modelo burocrático weberiano implica o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas e apresenta como principais características a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo. A autoridade racional-legal seria regida no contexto das organizações por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica e outros (MEDEIROS, 2004). Assim, a adoção de modos de autoridade racional-legal é o que define a burocracia. A racionalidade aparece como ponto-chave dessa definição. Nas palavras de Bresser Pereira (2006a, p. 26):

[...] burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção dois traços inerentes à administração patrimonialista, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Um dos aspectos centrais do modelo burocrático destacado por Secchi (2009) refere-se à separação entre planejamento e execução. Outras características ressaltadas pelo autor dizem respeito à preocupação com a eficiência organizacional, à busca da equidade, à padronização de produtos e serviços oferecidos e à desconfiança geral com relação à natureza humana.

Apesar da evolução apresentada em relação ao modelo anterior, o modelo burocrático não conseguiu eliminar práticas patrimonialistas, sendo ainda amplamente questionado quanto à sua eficiência e rigidez, o que o tornou inadequado perante as demandas do século XX. Desse modo, a crise do modelo burocrático emergiu “antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país” (BRESSER PEREIRA, 2006b, p. 241).

Nesse contexto, inicia-se, alinhada ao movimento internacional de reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do aparelho do Estado, que apresenta como objetivo principal “transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial” (BRESSER PEREIRA, 2006a, p. 22).

A reforma do aparelho do Estado brasileiro tem início com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Com o Mare, foram revistos “o conjunto de atividades do Estado e suas diretrizes de Gestão” (OLIVEIRA, 2009, p. 30). Para Bresser Pereira, protagonista da reforma gerencial no Brasil, a administração pública gerencial surge como resposta à crise dos anos 80 e à globalização da economia, que impõem a redefinição das funções do Estado e a sua burocracia que, segundo o qual “é lenta, cara, auto-

referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 2006b, p. 241).

Entendida por Bresser Pereira (2006a) como uma ação necessária para a gestão do Estado capitalista contemporâneo, a nova administração pública supõe, entre outros, a transferência de técnicas administrativas criadas no âmbito do setor privado para o setor público. De acordo com o autor, trata-se de um modelo voltado para a profissionalização de uma administração pública mais eficiente e orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A Administração Pública Gerencial é definida por Secchi (2009) como “um modelo normativo pós-burocrático para estruturação e a gestão da administração pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. As características que definem a gestão pública gerencial, evidenciadas por Bresser Pereira (2006a), são: descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; redução dos níveis hierárquicos, orientação para o cidadão e para obtenção de resultados e adoção do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Com a reforma gerencial, o aparelho do Estado foi reestruturado e suas atividades separadas em quatro setores específicos: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços, como explica Bresser-Pereira (2006a).

O Núcleo Estratégico é o centro no qual se definem as leis e as políticas públicas e se emitem sentenças e acordos referentes a contratos de gestão. É composto pelo Presidente da República, pelos Ministérios e pela cúpula dos servidores civis.

Atividades Exclusivas são aquelas em que é exercido o poder de Estado. São as atividades que garantem que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Exercem essas atividades as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e, também, as agências reguladoras, as

agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e de seguridade social; as atividades devem ser descentralizadas e a propriedade também é estatal.

Serviços não Exclusivos são todos aqueles que apesar de não envolverem o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele. Compreendem esse setor os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisa científica. Espera-se que nesse setor a sociedade divida com o governo as tarefas de controle; o regime de propriedade definido é público não estatal.

A Produção de bens e serviços é formada por empresas estatais que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos. Nesse setor, a propriedade é privada.

Para implementar a reforma gerencial, foram criadas no âmbito das atividades exclusivas as “agências autônomas”. As organizações que exerciam atividades não exclusivas poderiam ser convertidas em “organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 2006a). A possibilidade de ampliação do controle social efetivada com a criação das instituições de caráter público não estatal, como no caso das organizações sociais, é destacada por Oliveira (2009) como um aspecto positivo da reforma. Paes de Paula (2005a) adverte, no entanto, que apesar de ter um projeto bem definido, a Reforma causou a fragmentação do aparelho do Estado, colocando lado a lado os novos formatos organizacionais com os antigos: “Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas e várias entidades da sociedade civil [...] acabaram optando pelo antigo status institucional” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 137).

Assim, a administração pública gerencial também não está isenta de questionamentos quanto à sua eficiência. Como alega Oliveira (2009, p. 65), “se o modelo gerencial ofereceu respostas à crise de governança dos Estados, ele não fez o mesmo em relação à necessidade de torná-los mais acessíveis aos cidadãos”. Na visão de Paes de Paula (2005a), a evolução das práticas

administrativas em direção ao interesse público e à democracia permanece um desafio, apesar das mudanças positivas verificadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional.

### **5.1.1 Gestão societal: uma proposta participativa em desenvolvimento**

No Brasil, com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência da República, vislumbrou-se uma nova perspectiva de gestão, em que a participação social possa ser, efetivamente, colocada em prática. No meio acadêmico, as discussões são ainda tímidas. Uma das poucas contribuições, embora ainda em construção, é o modelo societal de Paes de Paula (2005a). A autora mostra com propriedade que esse tipo de gestão surge sob forte influência dos movimentos sociais brasileiros, como alternativa para a construção de um modelo mais democrático de gestão pública, ao buscar formas de organização do Estado que incluam a participação social (PAES DE PAULA, 2005a), o que se dá por meio da rearticulação entre Estado e sociedade, em um espaço da esfera pública não estatal que “envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 156).

Paes de Paula (2005a) relaciona a concepção do modelo societal à definição de gestão social. Para a autora, o conceito de gestão social formulado por Tenório (1998) faz emergir “uma concepção de democracia que transcende a instrumentalidade e busca abranger a dimensão sociopolítica da gestão” (PAES DE PAULA, 2005a, 160). Nesse contexto, torna-se fundamental a reestruturação do formato e dinâmica institucional, a fim de viabilizar maior participação da sociedade na gestão pública. Para Oliveira (2009), a vertente societal busca romper com a tradicional distinção wilsoniana entre política e administração e com o predomínio do exercício autoritário do poder público no país: “Suas

propostas podem ser consideradas substancialmente mais ambiciosas que as do modelo gerencial” (OLIVEIRA, 2009, p. 65).

Como experiências alternativas de gestão pública verificadas nesse campo, Paes de Paula (2005a) cita os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo como novos formatos institucionais que vêm estabelecendo, apesar dos desafios enfrentados, um novo padrão de relacionamento entre sociedade e Estado, ao viabilizar a participação social. Corroborando com essa noção, Oliveira (2009, p. 67) destaca que esses arranjos surgidos a partir da década de 1980, como células de reinvenção política, dão “forma e estabilidade aos fundamentos da democracia deliberativa”. No entanto, essas instâncias de participação social “apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 44). Ao comparar os modelos gerencial e societal, Paes de Paula (2005a) evidencia a continuidade das práticas gerenciais em todos os campos que analisa, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Paes de Paula (2005a) realiza a comparação entre os modelos gerencial e societal, com base em seis categorias analíticas: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa do aparelho de Estado, abertura das instituições à participação social e abordagem de gestão. O resultado de seu trabalho é sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 Variáveis observadas na comparação dos modelos

Variáveis	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paes de Paula (2005a, p. 175)

Quanto ao modelo gerencial, a autora advoga que esse modelo está em crise, por apresentar um caráter centralizador, e por não se voltar para questões que envolvam a complexidade da gestão e que representam pontos fundamentais para a evolução e o desenvolvimento da gestão pública, que são: “a elaboração

de ideias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 81-82). Segundo essa autora, o equilíbrio entre as três dimensões da gestão: econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, faz-se indispensável para a consolidação de uma gestão pública democrática.

Desse modo, Paes de Paula (2005a) defende que as idealizações que circundam o modelo gerencial, como a transição para um modelo pós-burocrático, o controle social da gestão e a aproximação da dimensão sociopolítica enfatizada no discurso de democracia e participação não conseguiram transcender a idealização e se manifestar na realidade. Esse mesmo entendimento é compartilhado por Oliveira (2009), quando afirma que o protagonismo social e a transferência de responsabilidades estatais presentes no discurso gerencialista foram efetivados apenas em atividades acessórias.

Em relação ao ideal gerencialista de transitar para um modelo pós-burocrático, o que se verifica, segundo Paes de Paula (2005a, p. 140), é a “flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação”. No mesmo sentido, Medeiros (2004, p. 1) constata que “a prática na administração pública governamental mostra que os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a burocracia tradicional”. Paes de Paula (2005a) alega, ainda, que, na verdade, a administração pública gerencial continua mantendo a tradicional separação entre administração e política e sustentando a centralização e o idealismo tecnocrático (que favorece a reprodução do autoritarismo e do neopatrimonialismo), próprios dos modelos que o antecedem.

A autora explica que esse tipo de administração do Estado mantém a tradicional separação entre política e administração, ao adotar uma estrutura que dificulta a participação social. A centralização do poder ocorre quando o modelo concentra o processo decisório nas mãos do núcleo estratégico do Estado e de

suas instâncias e o idealismo tecnocrático é reconstituído pela proposta de revalorização da burocracia pública e pela nova política de recursos humanos, que prevê o desenvolvimento da carreira somente dos burocratas ligados ao núcleo estratégico, mantendo a diferenciação entre os escalões governamentais. Na análise da autora, “a vertente gerencial não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 150).

Ao comparar os dois modelos, Paes de Paula (2005a) expõe fragilidades tanto da administração gerencial quanto da proposta societal.

Quanto ao projeto político, a autora demonstra que enquanto o modelo gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no nível do discurso, voltando-se, principalmente, para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, o modelo societal enfatiza a dimensão sociopolítica, mas não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Desse modo, não obstante ao modelo gerencial, a perspectiva societal também apresenta problemas e limitações. Trata-se de um modelo não acabado.

Sobre a organização administrativa do aparelho do Estado, Paes de Paula (2005a) advoga que o modelo societal não apresenta uma proposta para organização do aparelho do Estado como faz o modelo gerencialista. Segundo a autora, o que se tem observado, apesar das experiências inovadoras de gestão pública cultivadas pelo modelo societal, “é a manutenção dos arranjos institucionais impostos pela última reforma do Estado e uma reprodução das práticas gerencialistas” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 171). Apesar disso, alerta a autora que é importante ressaltar avanços realizados pela administração societal no domínio da dimensão institucional-administrativa, por meio da elaboração de novos arranjos institucionais e de gestão (PAES DE PAULA, 2005a). Vale ainda considerar, como evidencia, a tendência de o modelo societal se inserir “na perspectiva de uma gestão social que tenta substituir a gestão

tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclui os diferentes sujeitos sociais” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 177).

Ressalta-se, ainda, as considerações realizadas por Oliveira (2009) a respeito da administração pública societal. Segundo esse autor, ao assumir uma abordagem de gestão social, focando nas relações entre sociedade e Estado, a administração pública societal “deve favorecer a inclusão de segmentos populares em rotinas públicas e, ainda, servir de referencial para os arranjos institucionais contemporâneos, concebidos para viabilizar o diálogo entre cidadãos, servidores públicos e governantes” (OLIVEIRA, 2009, p. 71).

Pelas discussões realizadas, percebe-se que as mudanças empreendidas, em especial pela proposta societal, demonstram um esforço da administração pública, por reformular o padrão de relacionamento existente entre sociedade e Estado, buscando estabelecer um novo padrão de intervenção estatal e novos canais de participação da sociedade no processo de decisões públicas. Nesse sentido, observa-se que os pressupostos que orientam a vertente societal se aproximam e acabam se entrelaçando com o construto teórico amplamente discutido na atualidade em relação à gestão social, tema abordado na próxima seção.

## **5.2 Gestão social: a gestão da pluralidade como uma alternativa**

Ao pensar a administração pública brasileira, bem como sua evolução e seus modelos, é crucial abordar a temática da gestão social no debate atual. Como ressaltado acima, a sociedade e o Estado vivem um momento de transição dentro dos moldes de administração pública e suas formas de gestão. A inserção cada vez mais ativa da sociedade civil organizada na elaboração das políticas públicas obriga as instâncias governamentais a repensarem a relação sociedade-

Estado. Mesmo perante todas as críticas sobre participação, é inegável que a sociedade brasileira tem conseguido grandes feitos e conquistas com relação à participação na vida pública.

Gestão social é um conceito que foi apresentado no final dos anos 1990 no âmbito acadêmico brasileiro com base nas experiências teóricas e práticas desenvolvidas pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape/FGV. Para definir o conceito, Tenório (1998) baseia-se na perspectiva teórico-crítica frankfurtiana, que discute a racionalidade instrumental como fator inibidor da emancipação do homem, e em Habermas, que procurou estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações na sociedade contemporânea, por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa. Dos cinco conceitos de ação social (teológica, estratégica, normativa, dramaturgic e comunicativa), desenvolvidos por Habermas, Tenório trabalha dois conceitos, que são o de ação estratégica, em oposição ao conceito de ação comunicativa, que, segundo ele, constituem os tipos de ação que contribuíram para originar os conceitos de gestão estratégica e gestão social (TENÓRIO, 1998).

Assim, o conceito de gestão social é contraposto ao conceito de gestão estratégica com base no fundamento epistemológico definido pela escola de Frankfurt, mediante o confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional. Tenório (1998) recorre à teoria crítica, tendo em vista três considerações que faz sobre a teoria tradicional: primeiro, a teoria crítica entende que a teoria tradicional é inadequada para analisar ou entender a vida social; segundo, alega que a teoria tradicional analisa somente o que vê e aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança, o que conduz ao quietismo político; e, por último, observa que a teoria tradicional está intimamente relacionada à dominação tecnológica na sociedade tecnocrática em que vivemos, além de ser fato de sua sustentação.

Tenório (1998) discute a gestão estratégica como um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e desenvolvida pela interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a outra, enquanto a gestão social representa um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos. Na gestão estratégica, o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado impõe-se sobre a sociedade. Na gestão social, orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

O termo gestão social expressa a ideia de uma gestão para o social, denotando uma nova noção de gestão que tem como primazia o social e não o econômico; no entanto, apesar de se autoexplicar pela sua finalidade, faz-se necessário pensar a gestão social como meio, ou seja, como processo (FRANÇA FILHO, 2008a). Segundo França Filho (2008a), para definir gestão social, é preciso, antes, identificar a gestão que não seja gestão social, o que se dará pela natureza intrínseca de cada gestão. Assim, a contraposição entre gestão social e gestão estratégica ocorre, entre outros, pelo tipo de racionalidade que motiva as ações em cada uma delas. Enquanto na gestão estratégica, a lógica que orienta a ação é a da racionalidade instrumental que, como ressalta Barreto (1993, p. 37), “acabou sendo utilizada como instrumento de poder nas organizações modernas”, a gestão social apresenta uma lógica de ação orientada pela racionalidade substantiva que, ainda segundo Barreto (1993, p. 37), “designa uma ação social derivada da capacidade reflexiva e crítica do indivíduo”.

A gestão social é discutida por França Filho (2008a) sob dois aspectos: o primeiro refere-se à gestão das demandas e necessidades sociais que o termo sugere, e que não se dá somente pela via do Estado, podendo ocorrer, também,

pela via da sociedade, por meio das suas mais diversas formas e mecanismos de autorregulação, especialmente, o fenômeno associativo; a segunda consideração diz respeito à sua forma de gestão organizacional, que a distingue tanto da gestão estratégica quanto da gestão pública. A gestão estratégica, como já foi dito, atua no espaço do mercado e caracteriza-se pela primazia do econômico sobre o social. A gestão pública que atua no espaço público estatal diferencia-se da gestão estratégica em seus objetivos, mas aproxima-se dela quanto à predominância da racionalidade instrumental. Assim, a gestão social diferencia-se tanto da gestão privada quanto da gestão pública: primeiro, por atuar em um espaço próprio da sociedade civil e, segundo, por perseguir outros valores que não só o econômico (o econômico passa a ser um meio e não um fim), invertendo a lógica da relação entre o econômico e o social. E “é exatamente essa inversão de prioridades em relação à lógica da empresa privada que condiciona a especificidade da gestão social” (FRANÇA FILHO, 2008a, p. 32).

O conceito de gestão social apresenta-se, também, intimamente relacionado ao de cidadania deliberativa concebido por Habermas, que propõe uma cidadania assentada no significado de racionalidade comunicativa e participativa. “A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (OLIVEIRA, 2009, p. 5).

Segundo Barreto (1993, p. 40), a razão comunicativa de Habermas é “uma razão de consenso entre os indivíduos, a qual fornecerá um padrão de ação social obtido através da linguagem e da comunicação entre os próprios indivíduos”. É com base na definição de cidadania deliberativa e na compreensão de quatro pares de palavras-categoria invertidas: sociedade-estado e trabalho-capital, gestão social e gestão estratégica, que Tenório (2008, p. 40) define gestão social como:

o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social-público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, é entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Para França Filho (2008a, p. 34), “é importante reconhecer que a gestão social refere-se a algo que se elabora num espaço público, seja ele estatal ou societário, ou mesmo, na confluência entre eles, representada na articulação entre Estado e sociedade”. No mesmo sentido, Boullosa e Schommer (2008, p. 4) definem a gestão social como um modelo “originário de contextos sociais e organizacionais que não o do mercado ou do Estado, mas sim de uma esfera de ação pública não estatal, no espaço de organização da sociedade civil e de suas interações com o Estado e o mercado”. O espaço em que se desenvolve a gestão social constitui-se, assim, em uma das principais características que a difere de outros tipos de gestão, pois como afirma Oliveira (2009, p. 5), o exercício da cidadania deliberativa “requer existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões”.

A suposição de um espaço privilegiado de ações onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação remete, ainda, ao conceito de esfera pública de Habermas, que segundo Tenório (2008, p. 41), “pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes do debate”.

Oliveira, Cançado e Pereira (2010) promovem um debate atual resgatando a teoria habermasiana sobre esfera pública e o conceito de gestão social no contexto brasileiro. Os autores relembram a importância da prática

desse tipo de gestão nas últimas décadas no Brasil e mostram que, apesar das fragilidades conceituais e críticas, a gestão social pode ser um promissor caminho para a administração pública brasileira.

O crescimento da pesquisa e da prática da gestão social no país, mesmo sem sedimentação teórica do campo, nos mostra mais uma vez que a sociedade está participando da resolução dos seus problemas, mesmo que de forma incipiente. Essa mudança de uma postura passiva, que espera do Estado a solução dos problemas, para outra que age e exige a participação desse Estado, pode ser claramente percebida nos últimos anos. Um exemplo bastante interessante é o movimento da economia solidária, cuja existência foi pleiteada/exigida por essa sociedade civil. Esse contexto nos mostra que a esfera pública brasileira tem (re)criado espaços públicos, onde a ação pública se torna possível. Por mais críticas que possam ser realizadas aos conselhos, fóruns, orçamentos participativos e toda uma gama desses novos espaços públicos que vêm tomando forma no país, para que eles se desenvolvam, devem primeiro existir. A gestão social pode ser uma construção teórica que contribua para a organização e funcionamento desses espaços (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010, p. 624).

Em consonância com grandes pesquisadores brasileiros que expõem, com consistência, as necessidades de um amadurecimento do conceito de gestão social (FISCHER; MELO, 2006; FRANÇA FILHO, 2008a; PINHO, 2010), pode-se afirmar que a gestão social apresenta-se como um conceito em pleno debate e construção teórica, metodológica e empírica. Gestão social não é prescritiva e constrói-se no dia a dia, dessa maneira, a construção do conceito e da própria gestão social ocorre em uma via de mão dupla, em que de um lado as experiências diárias e concretas fornecem base para a consolidação do conceito, e do outro, a prática da gestão social proporciona o fortalecimento dessas experiências. Por atuar em um espaço plural que comporta diferentes olhares e

uma diversidade de ações e interlocuções entre diversos atores, a gestão social configura-se em um espaço público não estatal, como a gestão da pluralidade.

Entendendo essa abordagem plural como uma construção teórica que busca sedimentação e contribui para a estruturação de espaços públicos, pode-se afirmar que a gestão social é uma possibilidade para esses espaços, mesmo que não restrita a eles, e mesmo que novas terminologias venham a surgir dentro desse processo evolutivo, é crucial lembrar que a grande contribuição está em suas características, que são convergentes com as práticas esperadas nos espaços públicos.

Como mencionado na citação de Oliveira, Cançado e Pereira (2010), iniciativas como os conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos, orçamentos participativos, práticas voltadas aos princípios da economia solidária, dentre outros, são exemplos de que cada vez mais sociedade civil e Estado (re)criam espaços públicos contemporâneos visando a um modelo de gestão pública que privilegie a participação.

Dessa forma, pode-se afirmar que a gestão pública reporta-se, na atualidade, para a adoção de princípios propostos pela gestão social como forma de enfrentar os problemas e dilemas impostos pela complexidade e pluralidade, características da sociedade contemporânea, sinalizando para a construção de um modelo em que as estruturas privilegiem a participação social. Esse modelo em construção, defendido por Paes de Paula (2005b) como administração pública societal, diferencia-se dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, pela ênfase dada à dimensão sociopolítica, ao priorizar a participação social e a estruturação de um “projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 41).

Como discutido, gestão pública e gestão social referem-se a tipos distintos de gestão, mas as duas vertentes podem ser pensadas concomitantemente ao se pretender alcançar uma administração pública em que

a tríade, Estado-Sociedade-Mercado, intercalam-se e conversam em prol de um mesmo objetivo, o bem comum. Desse modo, a inserção do Governo Federal no campo da economia solidária como um ator da gestão social faz vislumbrar a possibilidade de a gestão pública e a gestão social entrelaçarem-se nesse espaço, configurando um tipo de gestão híbrida.

Observa-se que há uma tentativa por parte do Governo Federal em estimular a formação de um espaço que poderia se caracterizar como esfera pública não estatal para gerir a política nos moldes da gestão social. No entanto, esse esforço é limitado ao âmbito do próprio governo e de algumas instituições públicas e sociais, de forma ainda tímida. Sabe-se, como já citado, que apesar de representarem avanços no modo de gerir da administração pública, as experiências alternativas de gestão verificadas no campo da vertente societal são ainda locais, frágeis e fragmentárias, como afirma Paes de Paula (2005a), o que indica, segundo essa autora, a necessidade de inserir a lógica presente nessas experiências, no âmbito do Governo Federal.

Desse modo, busca-se compreender como se caracteriza e como funciona a gestão adotada na condução do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares, como política pública de geração de trabalho e renda, no intuito de investigar referências empíricas dessa construção, avançando no debate sobre o tema.

## **6 METODOLOGIA DE PESQUISA**

O conjunto de procedimentos adotados na condução de uma pesquisa deve ser descrito com todo o cuidado, de modo a informar aos interessados todo o caminho percorrido pelo pesquisador. Como elucida Godoy (1995a), o processo de pesquisa refere-se ao cuidadoso esforço para a descoberta de novas informações sobre um objeto de estudo e para a constatação e ampliação do conhecimento existente sobre ele. Nesse sentido, busca-se a seguir explicitar toda a estratégia metodológica adotada na condução desta pesquisa.

De acordo com Flick (2009), o planejamento de uma pesquisa qualitativa envolve decisões acerca da formulação da questão de pesquisa, definição da amostragem, seleção do material empírico e definição dos procedimentos de coleta e análise de dados. Seguindo as etapas descritas por esse autor, inicia-se a primeira seção deste capítulo com uma explanação acerca da natureza da abordagem empregada e do método de investigação adotado. A seguir, foca-se a análise empreendida, o que envolve a escolha do objeto e da definição do problema de pesquisa. Na sequência, trata-se dos procedimentos adotados para definição e seleção da amostra, dos métodos de coleta de dados utilizados e, por fim, apresentam-se as técnicas aplicadas na análise das informações coletadas.

### **6.1 Natureza e método de investigação**

A metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho está fundamentada em uma abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica. A pesquisa qualitativa compreende, como afirma Godoy (1995a, p. 58), “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os

fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos”. Ao discutir as principais características de uma pesquisa qualitativa, Godoy (1995a) considera que: em uma abordagem qualitativa, o ambiente natural representa a fonte direta de informações e o pesquisador, o instrumento fundamental de coleta de dados; a pesquisa qualitativa é descrita; preocupa-se fundamentalmente com o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida; utiliza técnicas indutivas na análise das informações obtidas.

A pesquisa qualitativa mostrou-se mais apropriada ao tipo de investigação que se pretende fazer, por viabilizar, por meio do aprofundamento das questões, a busca por compreender a complexidade que envolve a gestão de uma política pública, como o contexto de atuação e a interação dos diferentes atores na gestão da política. Como argumenta Demo (2000, p. 145) “perante a realidade complexa e emergente, é preciso procurar também suas faces qualitativas e, para tanto, são necessários também métodos qualitativos”.

O método de pesquisa adotado é o estudo de caso, identificado por Godoy (1995b) como um tipo de pesquisa exploratório e descritivo, cujo objeto de estudo “é uma unidade que se analisa profundamente” (GODOY, 1995b, p. 25). Para Stake (1994), o estudo de caso não representa uma escolha metodológica, mas a seleção do objeto a ser estudado. O autor argumenta que como uma forma de pesquisa, o estudo de caso é definido pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação aplicados. Seguindo esse posicionamento, Alencar (2007, p. 68) expõe que um caso pode ser, entre outros, “um programa ou projeto em que está envolvida uma pluralidade de atores sociais de distintas organizações, desempenhando diferentes ações”, como ocorre com a política em estudo.

A impossibilidade de se fazer generalizações a partir do caso estudado mostra-se inerente à própria natureza do estudo, visto que seu objeto constitui um caso único com particularidades e especificidades que impedem

generalizações. Como caracteriza Stake (1994), o caso é específico e delimitado. Desse modo, o aprofundamento na investigação apresenta-se como a grande possibilidade do estudo de caso, que tem nas limitações da generalização suas críticas mais contundentes (ALENCAR, 2007; LAVILLE; DIONNE, 1999).

Tem-se assim que o objetivo primordial deste estudo é aprofundar o conhecimento acerca de como se caracteriza e como funciona a gestão de uma das várias modalidades de políticas públicas de geração de trabalho e renda empreendidas no Brasil, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), em face da importância sócio-econômica que o programa assume nos últimos dez anos e da escassez de estudos, verificados até o momento, sobre o tema.

## **6.2 Foco de análise**

Seguindo as orientações de Alencar (2007), o processo de pesquisa teve início com a escolha do objeto de estudo e definição do problema de pesquisa. Vale ressaltar que a relevância do tema da pesquisa constituiu fator determinante na escolha do objeto de estudo, como orienta Flick (2009). Assim, procurou-se focalizar o contexto da economia solidária como espaço onde se desenvolve a política pública sob análise.

A escolha desse contexto ocorreu em função da importância sócio-econômica que a economia solidária assume diante das históricas desigualdades que marcam profundamente a sociedade e a realidade do mercado de trabalho no Brasil, e do grande interesse da pesquisadora em atuar na temática.

Decidiu-se, a partir disso, focalizar a gestão da política pública, tendo em vista a influência e o impacto que ela pode causar sobre os resultados. Como argumenta Frey (2000), as três dimensões que envolvem a análise de políticas públicas (dimensão institucional, processual e material) entrelaçam-se e

influenciam-se mutuamente na realidade política. Segundo esse autor, as evidências obtidas por estudos de certas políticas setoriais “não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas” (FREY, 2000, p. 219). Nesse sentido, entende-se que a gestão da política tem significativa parcela de responsabilidade sobre o sucesso ou não de uma política pública de inclusão social e sobre seus respectivos desdobramentos.

A fim de atingir o objetivo geral desta pesquisa, buscou-se primeiro identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir o Proninc, por esse mostrar-se indispensável à continuidade do estudo, uma vez que nos permite conhecer o conjunto de atores, instituições e parceiros envolvidos na gestão da política, dizendo muito sobre ela. A análise da configuração institucional mostra-se, juntamente com a identificação dos desafios e limites da gestão (segundo objetivo proposto), essenciais à identificação das principais características do tipo de gestão adotado - último objetivo que se pretende alcançar no intuito de apontar elementos teóricos e empíricos que possam contribuir para o debate acerca das possibilidades da gestão empreendida, no sentido de se buscar a efetivação e sustentação do Proninc ao longo do tempo.

### **6.3 Definição da população e universo da pesquisa**

A definição da população a ser estudada é definida por Malhotra (2006, p. 321-324) como “a coleção de elementos ou objetos que possuem a informação procurada pelo pesquisador e sobre os quais devem ser feitas inferências”. Desse modo, fixou-se o universo inicial da pesquisa como sendo o conjunto de atores-chaves diretamente envolvidos na gestão do Proninc. As dificuldades surgiram no momento de estabelecer quem eram esses atores, o que não era completamente conhecido no início da pesquisa.

A princípio acreditava-se que a investigação com membros da Senaes seria suficiente para a realização do estudo. Após o contato com a Senaes, constatou-se que, apesar de ser um importante ator, essa não constituía o total do universo a ser explorado, visto que atuam na gestão do Proninc uma pluralidade de atores de diferentes instâncias governamentais e não governamentais que precisariam ser considerados. Com base nessas informações, definiu-se que o universo inicial da pesquisa seria composto pelos seguintes grupos: 1) Membros da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes); 2) Membros do Comitê Gestor do Proninc e 3) Incubadoras de Cooperativas Populares financiadas pelo Programa.

A seleção dos membros da Secretaria Nacional de Economia Solidária a serem entrevistadas ocorreu por meio da indicação da própria Senaes. Além do Secretário Nacional de Economia Solidária, foram indicados para entrevista outros dois membros da equipe que, segundo a Senaes, são as pessoas que estão diretamente envolvidas com a gestão do Proninc. Com relação ao Comitê Gestor, tentou-se entrevistar todos os membros que integravam o Comitê até a data da pesquisa, o que compreende um universo de 17 representantes. Quanto às incubadoras, foram selecionadas para participarem da pesquisa, todas as que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 e que estavam em atividade no período de realização da pesquisa. A relação das incubadoras que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 foi informada pela Senaes, e a identificação das incubadoras em atividade ocorreu durante a condução da própria pesquisa.

Na lista de incubadoras fornecida pela Senaes constavam 77 incubadoras distribuídas nas cinco grandes Regiões geográficas brasileiras. Dessas 77 incubadoras, identificou-se que quatro delas encontravam-se inoperantes ou desativadas no período de realização da pesquisa e que outras seis não chegaram

efetivamente a receber o financiamento do Proninc. Desse modo, o universo de incubadoras é composto por 67 incubadoras.

#### **6.4 Procedimentos de coleta de dados**

A fase de coleta de dados foi dividida em duas etapas. Em um primeiro momento, foram levantados dados secundários existentes a respeito do assunto. Nessa primeira fase, utilizaram-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental como principais técnicas de pesquisa. A pesquisa documental constitui, como afirma Godoy (1995c), valiosa técnica de pesquisa de dados qualitativos, podendo ser também aplicada em conjunto com outras técnicas, completando-as. A pesquisa documental permite, inclusive, em vários momentos, “que se vá além das perspectivas dos membros no campo” (FLICK, 2009, p. 236).

Iniciou-se a pesquisa com o levantamento da bibliografia relevante existente sobre o assunto (livros, artigos, dissertações e teses), seguido da seleção dos documentos a serem analisados. O respectivo levantamento foi realizado em bases de dados eletrônicas disponibilizados no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Banco de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), em bases de dados oficiais, como do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e em diversas publicações impressas sobre o assunto. A partir da definição de um roteiro, realizaram-se a leitura minuciosa e o fichamento de todo o material, a fim de construir a discussão pretendida.

A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais e banco de dados produzidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em especial da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes; Federação de Órgão para Assistência Social e Educação – Fase e Fórum Brasileiro de Economia Solidária

– FBES. Entre os principais documentos analisados citam-se: as publicações de acompanhamento divulgadas pela Fase, as atas de reuniões do Comitê Gestor do Proninc fornecidas pela Senaes para o desenvolvimento da pesquisa, os Editais e Termos de Referência <sup>8</sup> utilizados para seleção das incubadoras apoiadas e o Boletim “Acontece SENAES”, disponibilizados na página da Senaes na internet. Contudo, apesar do esforço empreendido no sentido de localizar e acessar esses documentos para análise faz-se necessário registrar, com exceção às publicações da Fase, a falta de relatórios sistematizados de acompanhamento do Programa e as dificuldades em acessar todas as atas de reuniões do Comitê Gestor.

A fim de dar sustentação aos argumentos teóricos, complementar as informações obtidas nas fases anteriores e coletar informações que não foram possíveis obter pela revisão bibliográfica e pesquisa documental, devido à escassez de publicações e fonte de dados secundários sobre o Proninc, procedeu-se, em uma segunda etapa, a uma investigação empírica com as pessoas-chaves ligadas à gestão do Programa. Conforme alega Frey (1995, p. 246),

Um estudo de políticas públicas que, na sua análise e avaliação, quer fazer justiça – pelo menos aproximadamente – à realidade empírica, dificilmente, pode, no caso da existência de déficits de informações, deixar de dirigir uma parte dos esforços de pesquisa para esses levantamentos primários, ainda que isso possa significar – por consequência das limitações de capacidades e recursos disponíveis – cortes nas pretensões referentes à profundidade das investigações sobre a dimensão ‘policy’.

Desse modo, envidou-se grande esforço no sentido de buscar informações empíricas no intuito de compreender a realidade que as pesquisas

---

<sup>8</sup> Os Editais e Termos de Referência não disponíveis na página eletrônica da Senaes foram fornecidos a essa pesquisadora por um entrevistado representante do Comitê Gestor do Proninc.

bibliográfica e documental não deram conta de explicar sozinhas, combinando o uso dessas técnicas com a realização de entrevistas.

Segundo Alencar (2004, 2007), a entrevista representa o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais, podendo ser aplicada como técnica principal ou combinada com outras técnicas. Independentemente de se constituir como a estratégia dominante ou de ser aplicada em conjunto com outras técnicas, a entrevista é sempre utilizada com o objetivo de “recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 136).

Quanto à sua realização, Alencar (2007) explica que as entrevistas podem ocorrer por contato face a face, telefone, por questionário enviado pelo correio ou pela internet. Sobre o grau de estruturação a ser empregado em uma entrevista qualitativa, Bogdan e Biklen (1994, p. 137) defendem que a escolha do tipo de entrevista deve estar alinhada aos objetivos do estudo, sendo possível aplicar “diferentes tipos de entrevista, em diferentes fases do mesmo estudo”.

Seguindo a orientação desses autores, esta pesquisa combina a aplicação de entrevista face a face com o envio de questionário pela Internet. O nível de estruturação do questionário foi definido de acordo com o tipo de instrumento utilizado para a coleta de dados: nas entrevistas face a face, empregou-se o questionário semiestruturado e para as entrevistas realizadas pela internet utilizou-se o questionário misto. Como argumenta Godoy (1995b, p. 26), é comum em estudo de caso a utilização de “uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação”. A coleta de dados primários ocorreu no período de junho a novembro de 2010.

Primeiramente realizaram-se entrevistas pessoalmente com membros da Senaes e do Comitê Gestor. Para a realização dessas entrevistas, utilizou-se um questionário semiestruturado, formado por questões abertas, com o objetivo de

permitir aos entrevistados manifestar suas opiniões e argumentos (ALENCAR, 2007) acerca do assunto explorado. Demo (2000) explica que a utilização de perguntas abertas é característica da pesquisa qualitativa, que busca o aprofundamento por familiaridade, convivência e comunicação.

Essas entrevistas ocorreram durante a II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes) realizada em Brasília em junho de 2010. Nesse momento foram feitas cinco entrevistas: duas com membros da Senaes, que também compõem o Comitê Gestor, e três com outros membros do Comitê Gestor, selecionados por conveniência, de acordo com a disponibilidade para responder à entrevista no período de realização do evento. Essas entrevistas foram realizadas pela pesquisadora e gravadas com o consentimento dos entrevistados, totalizando aproximadamente 238 minutos. Os questionários aplicados aos membros da Senaes e do Comitê Gestor encontram-se, respectivamente, nos Apêndices A e B. A codificação utilizada nessas entrevistas foi “ESC” (Entrevista Senaes/Comitê Gestor), seguida do número atribuído ao entrevistado.

O terceiro membro da equipe da Senaes, que não foi possível entrevistar durante a Conferência, foi entrevistado de forma interativa por e-mail. Flick (2009) explica que nesse tipo de pesquisa envia-se uma ou duas perguntas ao participante, depois às questões subsequentes, mais uma ou duas, e assim por diante, consistindo numa série de troca de e-mail's (FLICK, 2009). Essa constante interação entre pesquisador e entrevistado ocorreu durante toda a condução da pesquisa, configurando-se o entrevistado como o informante-chave. Esse tipo de coleta foi aplicado também para esclarecer, junto aos sujeitos já entrevistados, questões que surgiam, após cada análise parcial que se fazia, das informações coletadas. Essa interatividade própria da pesquisa qualitativa permite inclusive que o planejamento de uma entrevista possa ser elaborado a partir de entrevistas anteriormente realizadas (ALENCAR, 2007), como ocorreu

com a elaboração do questionário enviado às Incubadoras de Cooperativas Populares em que as entrevistas realizadas com os membros da Senaes e do Comitê Gestor auxiliaram na elaboração do questionário posteriormente enviado por e-mail aos coordenadores das incubadoras selecionadas, de acordo com os critérios já explicitados.

Ainda durante a realização da II Conaes, aplicou-se um questionário misto junto a três coordenadores de incubadoras presentes no evento e que se disponibilizaram a respondê-lo no momento; esses integram o conjunto de questionários respondidos pelas demais incubadoras que participaram da pesquisa, respondendo ao questionário enviado por e-mail.

O envio do questionário por e-mail foi o método de coleta de dados que viabilizou a aplicação do questionário as equipes/coordenadores de Incubadoras de Cooperativas Populares localizadas nas cinco Regiões brasileiras; de outra forma teria que se fazer um recorte local devido às restrições financeiras e de tempo que se imporia. Como atenta Flick (2009), apesar das vantagens obtidas com a utilização de entrevistas realizadas pessoalmente, como a possibilidade de o pesquisador obter detalhes e peculiaridades acerca do objeto de pesquisa por meio do estímulo ao diálogo, ela nem sempre se mostra possível pelos altos custos que lhe são inerentes, como os custos de transcrição das entrevistas e de deslocamento do pesquisador até o local onde se encontra o entrevistado.

O questionário enviado às incubadoras (APÊNDICE C) foi um questionário misto, que recebe esse nome por combinar a aplicação de questões fechadas e questões abertas em um mesmo formulário (ALENCAR, 2007). Mesmo sabendo das dificuldades de se obter retorno de um questionário enviado com questões abertas pela internet, optou-se pelo questionário misto por se tratar de uma abordagem qualitativa que tem no aprofundamento das questões, por meio do acesso a opiniões e comentários dos entrevistados, uma condição indispensável. Escalas de opinião e respostas do tipo sim ou não e adequado ou

inadequado, também utilizados na pesquisa, são importantes; porém, insuficientes para se fazer a análise pretendida. Como argumenta Laville e Dionne (1999, p. 190), a flexibilidade adquirida por meio de questionários e entrevistas semi ou não estruturadas “permite obter dos entrevistados informações muitas vezes mais ricas e fecundas, uma imagem mais próxima da complexidade das situações, fenômenos ou acontecimentos”. No mesmo sentido, Demo (2000, p. 155) defende que “é preciso superar o dado linear e chegar ao não linear, porque este é garantidamente mais real. No linear, apanhamos a extensão, no não linear, a intensidade do fenômeno”.

Antes de enviar o questionário às incubadoras, fez-se o pré-teste junto a um coordenador de incubadoras, que sugeriu ajustes nas questões formuladas. O questionário enviado aos coordenadores/incubadoras <sup>9</sup> seguiu acompanhado de uma carta de solicitação, apresentando a pesquisadora, o orientador, os objetivos da pesquisa e expondo o compromisso de manter sigilo quanto à identidade dos participantes, conforme orienta Alencar (2007). Para o envio do questionário, utilizou-se o “Google Docs”, ferramenta disponibilizada pelo Google para criar e compartilhar documentos on-line. Esse mesmo instrumento foi utilizado para entrevistar os membros do Comitê Gestor, que não foram entrevistados pessoalmente durante a realização da II Conaes. O questionário semiestruturado utilizado na entrevista face a face com os membros do Comitê Gestor foi transformado em um questionário misto, a fim de viabilizar sua aplicação por meio da Internet.

---

<sup>9</sup> Apesar de a carta de solicitação ter sido endereçada aos coordenadores, as equipes que compõem cada incubadora tiveram a liberdade para definir a melhor forma de responder ao questionário, o que variou de acordo com o modelo de gestão adotado por cada incubadora. Alguns questionários foram respondidos pelo coordenador ou membro da incubadora que se encontrava à frente das atividades, e que de fato, nem sempre é, como se verá na discussão dos resultados, o coordenador. Existem ainda as incubadoras que afirmaram terem respondido ao questionário em equipe. Cada questionário representa uma incubadora respondente.

Após o envio dos questionários, realizou-se incessante trabalho de contato com as incubadoras e membros do Comitê Gestor ainda não entrevistados, a fim de reforçar a solicitação para responderem aos questionários. Foi feito contato por telefone, por mais de uma vez, com praticamente todos os membros do Comitê e incubadoras, e o questionário foi reenviado pessoalmente a cada um dos sujeitos que ainda não haviam respondido ao questionário.

Dos 10 questionários enviados aos membros do Comitê Gestor do Proninc, recebeu-se o retorno de 5 questionários. Desse modo, a amostra final do grupo Comitê Gestor é composta por 10 entrevistas (cinco realizadas face a face e cinco pela Internet). No Quadro 2, pode-se observar a relação das instituições desse grupo que participaram da pesquisa.

Quadro 2 Representantes do Comitê Gestor participantes da pesquisa

<b>Categoria</b>	<b>Instituição Representante</b>
Financiadores/Apoiadores	Ministério do Trabalho e Emprego/Senaes * Ministério da Educação Ministério do Turismo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Financiadora de Estudos e Projetos - Finep Banco do Brasil
Entidades Parceiras	Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - Rede ITCP's Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho – Rede Unitrabalho Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária

Fonte: Dados da Pesquisa

\* O Ministério do Trabalho e Emprego/Senaes possui dois representantes no Comitê Gestor do Proninc. Cada uma das outras instituições possuem um representante cada uma. Os dois representantes do MTE/Senaes participaram da pesquisa.

Quanto às incubadoras, houve uma preocupação com a representatividade das cinco Regiões brasileiras, pela diversidade e abrangência

de experiências que essas significam no contexto do estudo. Ouvir o maior número de incubadoras possível representou para esta pesquisa a possibilidade de apreender a diversidade e heterogeneidade desse campo. O Proninc atua nas cinco Regiões territoriais e abrange 24 dos 27 estados Federativos. Os estados do Amapá, do Maranhão e de Rondônia <sup>10</sup> são os únicos que o Proninc ainda não desenvolveu atividades.

Do universo das 67 incubadoras conseguiu-se entrevistar 48 <sup>11</sup> (3 durante a II Conaes e 45 pela internet), sendo essa a composição da amostra final de incubadoras participantes da pesquisa, como disposto na Tabela 1.

Tabela 1 Distribuição regional das incubadoras efetivamente financiadas pelo Proninc, participantes da pesquisa em relação ao total de incubadoras financiadas

<b>Região</b>	<b>Incubadoras financiadas</b>	<b>Incubadoras participantes</b>	<b>Percentual representado</b>
Centro-Oeste	07	06	86%
Nordeste	19	12	63%
Norte	06	05	83%
Sudeste	19	13	68%
Sul	16	12	75%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>48</b>	<b>72%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa

<sup>10</sup> A Universidade Federal de Rondônia, única Universidade que possui incubadora contemplada pelo Proninc no Estado de Rondônia, segundo lista repassada pela Senaes, não chegou efetivamente, até o momento da entrevista, a receber os recursos.

<sup>11</sup> Além dessas 48 incubadoras, responderam ao questionário outras três, que afirmaram não terem, até o momento da entrevista, recebido efetivamente recursos do Proninc. Salienta-se que o questionário foi enviado a essas incubadoras por constarem na lista da Senaes como incubadoras que receberam financiamento do Proninc. Essas estão localizadas nos estados de Alagoas, Rondônia e Santa Catarina. A pesquisadora agradece a gentileza e atenção com que essas responderam ao questionário, mas ressalta a necessidade de excluí-los da amostra, uma vez que não atendem ao critério estabelecido para sua seleção. Ainda assim, evidencia-se o fato de eles enriquecerem a pesquisa, por serem ilustrativos de parte das dificuldades gerenciais enfrentadas na condução do programa.

Dos 24 estados em que o Proninc atua, esta pesquisa conseguiu atingir 20. Dos outros quatro <sup>12</sup> (Espírito Santo, Pernambuco, Piauí e Tocantins), apesar de todo o esforço realizado, não se conseguiu retorno. A codificação utilizada para as entrevistas com os coordenadores/equipes das Incubadoras participantes foi “INC” (Incubadora), seguida do número atribuído ao entrevistado. Na tabela 2 observa-se o tempo de existência das incubadoras que compõem a amostra da pesquisa e, no Quadro 3, visualiza-se a relação dessas incubadoras, conforme a distribuição por região onde está localizada.

Tabela 2 Tempo de existência das incubadoras participantes da pesquisa

<b>Tempo de existência</b>	<b>Número de incubadoras</b>	<b>Percentual representado</b>
2 anos	4	8 %
3 anos	11	23 %
4 anos	7	15 %
5 anos	5	10 %
Mais de 5 anos	21	44 %
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>100 %</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Como se pode perceber, grande parte das entrevistadas (44%) possui mais de cinco anos de existência.

---

<sup>12</sup> Os Estados que esta pesquisa não conseguiu atingir compreendem juntos um universo de 5 incubadoras (o Estado de Pernambuco possui duas incubadoras e os outros três uma incubadora cada um) que receberam recursos do Proninc no período de 2003 a 2010 e que estavam em atividade no período de realização da pesquisa.

Quadro 3 Universidades às quais pertencem as incubadoras participantes da pesquisa

Região		Universidade da Incubadora Participante
REGIÃO	UF	
Centro Oeste	DF	Universidade de Brasília-UnB
	GO	Universidade Católica de Goiás-UCGO
	GO	Universidade Federal de Goiás-UFGO
	MS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS
	MS	Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
	MT	Universidade do Estado de Mato Grosso – Unemat
Nordeste	AL	Universidade Federal de Alagoas – Ufal
	BA	Instituto Federal da Bahia – IFBA
	BA	Universidade Católica do Salvador - UCSal
	BA	Universidade do Estado da Bahia – Uneb (2 incubadoras distintas*)
	BA	Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC
	BA	Universidade Federal da Bahia – UFBA
	PB	Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
	BA	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
	CE	Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA
	RN	Universidade Federal do Rio grande do Norte – UFRN
SE	Universidade Federal de Sergipe – UFS	
Norte	AC	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária do ACRE – Fundape
	AM	Universidade Federal do Amazonas - Ufam
	PA	Universidade Federal do Pará – UFPA
	PA	Universidade Federal Rural da Amazônia - Ufra
	RR	Universidade Federal de Roraima - UFRR
Sudeste	MG	Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes
	MG	Universidade Federal de Itajubá - Unifei
	MG	Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF
	MG	Universidade Federal de Lavras – UFLA
	MG	Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ
	MG	Universidade Federal de Uberlândia - UFU
	MG	Universidade Federal de Viçosa – UFV
	MG	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM
	RJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro – ITCP/Coppe.
	SP	Fundação Getúlio Vargas - FGV

Quadro 3, continua

	SP	Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
	SP	Universidade Católica de Santos – UCS
	SP	Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Sul	PR	Universidade Estadual de Londrina - UEL
	PR	Universidade Estadual de Maringá - UEM
	PR	Universidade Estadual de Maringá - UEM (Câmpus Avançado de Umuarama)
	PR	Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG
	PR	Universidade Federal do Paraná - UFPR
	RS	Centro Universitário Feevale
	RS	Centro Universitário La Salle – Unilasalle
	RS	Fundação Universidade Federal do Rio Grande – Furg
	RS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
	SC	Fundação Universidade Regional de Blumenau - Furb
	SC	Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó
	SC	Universidade do Oeste de Santa Catarina - Câmpus Xanxerê

Fonte: Dados da pesquisa

\* Na Universidade do Estado da Bahia, existem, atualmente, duas incubadoras de empreendimentos econômicos solidários: a ITCP/Uneb - Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/Uneb, localizada no Câmpus I, da Uneb e a Incuba/Uneb - Incubadora de Empreendimentos Solidários/Uneb. As duas participaram da pesquisa.

De posse desse material, iniciou-se a fase da análise dos dados coletados.

### 6.5 Análise das informações coletadas

A fase de análise dos dados, que segundo Flick (2009, p. 276) constitui a “essência da pesquisa qualitativa”, envolve importantes decisões acerca das técnicas de análise a serem utilizadas. Flick (2009) defende que a existência de uma interdependência mútua entre as etapas isoladas da pesquisa deve ser sempre considerada em uma abordagem qualitativa. Como explica o autor, “a circularidade representa um dos pontos fortes da pesquisa qualitativa, uma vez

que obriga o pesquisador a refletir permanentemente sobre todo o processo de pesquisa e sobre etapas específicas, à luz das outras etapas” (FLICK, 2009, p. 97-98).

Nesse sentido, a perspectiva de análise adotada neste estudo segue o que Alencar (2007, p. 50) chama de “Modelo interativo de pesquisa em ciências sociais”. Trata-se de um modelo circular em que análises parciais são realizadas como parte integrante da coleta de dados. As análises parciais fornecem novos elementos para a continuidade da investigação, estabelecendo uma constante interação entre pesquisador e objeto de pesquisa.

De posse das informações originárias dos três grupos que constituíram o universo de investigação deste estudo, empregou-se a triangulação de dados que se refere “ao uso de diferentes fontes de dados” (FLICK, 2009, p. 361). A triangulação é empregada com o objetivo de enriquecer o conhecimento produzido e aumentar a confiabilidade da pesquisa. Como elucidada Alencar (2007, p. 108), “o emprego da triangulação é a tentativa do pesquisador de aumentar a confiança dos resultados do seu estudo, tendo em vista a complexidade dos fenômenos que constituem o objeto de estudo das ciências sociais”.

O tratamento quantitativo de algumas variáveis utilizadas nas entrevistas é aplicado nesta pesquisa a título de complementação e ilustração da discussão desenvolvida, sem alterar sua natureza, que é essencialmente qualitativa. Esse tipo de recurso é aceito e reconhecido em estratégias que utilizam o estudo de caso como técnica de pesquisa, como explica Godoy (1995b, p. 26): “ainda que os estudos de caso sejam, em essência, pesquisa de caráter qualitativo, podem comportar dados quantitativos para aclamar algum aspecto da questão investigada”.

Ao final da coleta de dados, utilizou-se, como instrumento metodológico de análise das informações obtidas, a análise de conteúdo, que como destacam

Cappelle, Melo e Gonçalves (2003), representa um instrumento amplamente utilizado na análise de comunicações em ciências sociais. A análise de conteúdo aplica-se a uma grande diversidade de material, permite abordar diferentes objetos de investigação e pode ser empregada em abordagens qualitativa e/ou quantitativa (LAVILLE; DIONNE, 1999). A análise de conteúdo é definida por Bardin (1977, p. 42) como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

O princípio da análise de conteúdo consiste, segundo Laville e Dione (1999, p. 214), “em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo, para esclarecer suas diferenças características e extrair sua significação”. Segundo esses autores, apesar de não existirem regras rigorosamente definidas acerca da sequência de procedimentos a serem realizados, a análise de conteúdo constitui-se normalmente das seguintes etapas: 1) organização de toda a documentação obtida durante a coleta de dados; 2) estudo minucioso de seu conteúdo; 3) decomposição do conteúdo em unidades de análises que serão agrupadas de acordo com sua significação em relação ao material utilizado, 4) definição e classificação das categorias analíticas e 4) análise e interpretação do *corpus* de dados estruturados nas fases anteriores.

Para Bardin (1977), a análise de conteúdo compreende três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação. A pré-análise corresponde à fase de organização do material coletado, com o objetivo de operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais. Essa fase é composta pelas atividades de leitura flutuante do material, escolha dos documentos que irão constituir o *corpus*, “conjunto de documentos tidos em conta para serem

submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977, p. 96), definição das hipóteses e dos objetivos, formulação de indicadores para a análise e preparação do material coletado. Na fase de exploração do material, os dados brutos são codificados e classificados em unidades de análise que permitirão a efetivação da última etapa que se refere ao tratamento e interpretação dos resultados, onde se busca ir além do conteúdo manifesto, apreendendo o conteúdo latente da comunicação. Apesar de apresentar os procedimentos da análise de conteúdo em três etapas distintas, Bardin (1977) argumenta que a definição e o seguimento dos procedimentos explicitados poderão variar em função do problema de pesquisa, do corpo teórico adotado e do tipo de comunicação a ser analisada.

Entre as diferentes técnicas da análise de conteúdo disponíveis, este estudo utiliza a análise categorial, citada por Bardin (1977) como a técnica mais antiga e mais utilizada na prática. “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977, p. 117).

A análise das informações coletadas seguiram as orientações já expostas. Primeiro, as informações foram organizadas de acordo a natureza de cada uma: documentos a serem analisados, entrevistas gravadas e questionários aplicados pela internet. As entrevistas gravadas foram cuidadosamente transcritas e as gravações, conservadas para possível consulta. Os questionários on-line tiveram suas respostas enviadas para uma planilha do Google Docs e, posteriormente, foram transportadas para uma planilha do Excel, o que facilitou o tratamento inicial do material, uma vez que não exigiu o trabalho de transcrição. Todas as entrevistas foram codificadas para preservar a confidencialidade dos dados. Em seguida, os documentos foram submetidos à leitura minuciosa e exaustiva, passando à fase de codificação e classificação do material em categorias analíticas.

Os três modos de se definir as categorias, em análise de conteúdo, são discutidas por Lavelle e Dionne (1999). O primeiro modo refere-se ao modelo de grade aberta em que as categorias não são definidas no início, mas sim durante a análise, sendo estabelecidas com base no conteúdo do material coletado. O segundo modelo é o modelo de grade fechada em que as categorias são determinadas a priori em função do conhecimento teórico que se tem sobre a área em estudo e das hipóteses do estudo; ela não sofre nenhuma modificação no decorrer da análise. O terceiro tipo é o modelo misto, que representa um híbrido do modelo aberto com o modelo fechado. O modelo de grade mista utiliza um conjunto de categorias definidas a priori como no modelo fechado e tem a flexibilidade de excluir, modificar ou agregar outras categorias no decorrer da investigação dos dados. Para Lavelle e Dionne (1999), a escolha do modo mais apropriado será feita pelo pesquisador em função de suas intenções, objetivos e do conhecimento que esse tem acerca da área em estudo. O modelo de categorização utilizado neste estudo é o de grade mista, em que algumas categorias, como as utilizadas para atingir o terceiro objetivo, foram definidas com base nos objetivos e referencial teórico e outras, como as usadas para discutir o segundo objetivo, foram acrescentadas e/ou modificadas durante a realização da pesquisa.

A fim de atingir o primeiro objetivo específico proposto por este estudo (identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir o Proninc), utilizam-se duas categorias de análise: Atores envolvidos e Formas de incorporação dos diferentes atores na gestão do programa. Essas categorias constituem também importantes elementos de análise que ajudam a atingir o terceiro objetivo.

Para atender ao segundo objetivo específico (identificar os limites e desafios impostos à gestão do Proninc), utilizaram-se como categoria de análise

os limites e desafios localizados no âmbito das características do próprio programa, das incubadoras e dos empreendimentos.

Para alcançar o último objetivo (identificar e analisar as principais características do tipo de gestão empreendida na condução do Proninc), realizou-se uma discussão tendo como referência de análise as categorias utilizadas por Paes de Paula (2005a) para comparar os modelos de administração pública gerencial e societal, modelo também utilizado por Oliveira (2007) para analisar a gestão do Conselho de Segurança Pública no município de Lavras - Minas Gerais. No intuito de se adequar ao foco de estudo que se refere à gestão de uma política pública, as categorias “organização administrativa do aparelho do Estado” e “abertura das instituições políticas à participação social” foram respectivamente ajustadas para “organização administrativa da política” e “abertura da política à participação social”. Além disso, incorporou-se a elas uma nova variável denominada “Acompanhamento e Avaliação”, o que ocorreu por ela constituir-se como uma fase que compõe o ciclo de uma política pública, evidenciada pelos resultados da pesquisa como uma importante categoria que tem muito a dizer acerca das características de gestão adotadas na condução da política. Desse modo, as categorias de análise utilizadas para atingir o terceiro objetivo específico são: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa da política, abertura da política à participação social, abordagem de gestão e acompanhamento e avaliação da política.

Além dessas categorias, duas: origem e institucionalização da política mostraram-se essenciais e indispensáveis a toda a discussão pretendida. A análise e discussão dos resultados obtidos são apresentadas a seguir.

## **7 PRONINC: ANÁLISE E COMPREENSÃO DA GESTÃO**

Para discutir a gestão do Proninc, é preciso entender a sua história, já que as características da forma de gestão adotada começam a ser construídas na origem do programa, que se encontra no surgimento da primeira incubadora de cooperativas populares. Nesse sentido, história e gestão imbricam-se e constroem-se mutuamente ao longo do tempo, até se chegar à realidade que se busca compreender. Desse modo, para entender a configuração institucional, os limites e desafios impostos à gestão do Proninc e às características do modelo de gestão adotado, faz-se necessário voltar às suas origens e reconstruir a sua história.

### **7.1 Proninc: origem e institucionalização**

Como introduzido na discussão sobre políticas públicas de economia solidária, o Proninc constitui uma das principais ações inscritas na Política Nacional de Economia Solidária empreendida pela Senaes, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, no Ministério do Trabalho e Emprego. Contudo, é importante lembrar que o Proninc já existia antes da criação da Senaes, em 2003.

A ação de incubação tem origem nas universidades brasileiras dentro do Movimento de Ação da Cidadania, contra a Fome, a Miséria e pela Vida, iniciado pelo sociólogo Hebert de Souza (Betinho), quando conclama toda a sociedade brasileira a agir contra a fome e miséria que marcavam profundamente o país no início dos anos 90. Nesse período, segundo Pochmann (2004), assiste-se no Brasil, a uma reestruturação do mercado de trabalho formal, com aumento do desemprego, precarização do trabalho e desassalariamento das ocupações. Vale lembrar que, em 1995, a pobreza

absoluta atingia 43,4% da população brasileira e a pobreza extrema, 20,9% (IPEA, 2010a). Quanto ao índice de contingente de desempregados, entre 1992 a 2004, cresceu 78,4% (TAFNER, 2006).

Nesse contexto, as incubadoras surgiram, segundo um entrevistado, como uma resposta das universidades ao desafio que lhes são impostas de aderir a esse movimento, articulando o campo do desenvolvimento e disseminação do saber com o campo das necessidades sociais, visando promover à geração de trabalho e renda e a inclusão socioeconômica de trabalhadoras e trabalhadores que se encontravam no mercado de trabalho a espera de um emprego que não mais existia. Nesse momento,

As universidades são desafiadas, como é que entra nisso não apenas recolhendo ticket alimentação do professor e fazendo seminários sobre segurança alimentar, mas também como que entra na geração de trabalho e renda. Ai começa a desafiar a universidade, como é que aproxima o campo do saber com o campo social [...] (ESC005, 2010).<sup>13</sup>

Partindo desse desafio, surge em 1995, sob estímulo do Comitê de Entidades de Combate à Fome e pela Vida (Coep) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Coppe/UFRJ, a primeira incubadora de cooperativas populares, criada inicialmente para apoiar a Cootram - Cooperativa de Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos - “um dos maiores complexos de favelas do Rio de Janeiro” (COEP, 2002, p. 25).

---

<sup>13</sup> Refere-se à fala de um entrevistado. “ESC” seguindo do número atribuído ao entrevistado foi a codificação utilizada para as entrevistas realizadas com os membros da Senaes e do Comitê Gestor do Proninc.

O sucesso da história da Cootram e da Coppe/UFRJ (COEP, 2002) inspirou a ideia de replicar essa experiência para outras regiões do país. Desse modo, o Proninc surgiu em 1998, quando órgãos públicos e entidades não governamentais envolvidas nesse processo, como a Coep, Finep, Banco do Brasil e Fundação Banco do Brasil decidiram, conjuntamente, apoiar ações de incubadoras universitárias de todo o país, tendo como objetivos primordiais: gerar trabalho e renda, gerar conhecimentos nas áreas de cooperativismo e incentivar a aproximação universidade/comunidade (COEP, 2002). O Proninc resulta, assim, da ação de órgãos públicos e entidades não governamentais, perante uma demanda da sociedade e não de uma iniciativa direta do Governo Federal.

O Proninc foi iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso, que financiou nos seus primeiros seis anos de existência, além da incubadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, outras cinco incubadoras no país: da Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade de São Paulo, Universidade do Estado da Bahia e Universidade Federal Rural de Pernambuco, no entanto, teve sua continuidade comprometida e quase desapareceu nesse mesmo governo por falta de recursos, permanecendo, assim, até que em 2003, com a criação da Senaes, vislumbrou-se a possibilidade de reviver o programa.

A composição da recém-criada Senaes, formada por pessoas com trajetória em economia solidária e que já tinham contato com incubadoras de cooperativas populares, como é o caso do próprio Secretário – o professor Paul Singer, interlocutor privilegiado entre o movimento de economia solidária e o partido do presidente Lula (COSTA, 2008), que já havia, inclusive, coordenado uma incubadora de cooperativas populares – a incubadora da USP, aliado ao estímulo de instituições vinculadas ao programa desde seu início, em especial da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), motivou a Senaes a assumir o

compromisso de reanimar o Proninc, inserindo-o como uma ação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, instituído em 2004.

O Proninc conta, assim, desde sua reativação, com a atuação de diversos órgãos além da Senaes, como o Ministério do Desenvolvimento Social, Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil, a Finep e o Coep - presente no Proninc desde sua origem. À medida que foi conquistando reconhecimento, o Proninc foi incorporando à sua área de atuação outros Ministérios e órgãos não governamentais, como o Ministério da Educação e o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, por exemplo.

Desse modo, o Proninc é entendido por seus atores como um programa interministerial que funciona como um consórcio que se integra em torno de um objetivo comum, que é o de financiar projetos de incubadoras de empreendimentos econômicos solidários, no intuito final de promover, como destaca um entrevistado, “a emancipação integral dos trabalhadores e trabalhadoras que optam pelo trabalho associado [...] nas diversas dimensões que a gente tem que pensar a economia solidária” (ESC005, 2010).

Segundo esse entrevistado, essas dimensões referem-se à autonomia do ponto de vista da emancipação pessoal relacionada à recuperação da autoestima (busca do autorreconhecimento e valorização pessoal), autonomia do ponto de vista organizativa da autogestão e autonomia econômica que se conquista quando se consegue gerar renda pelo próprio trabalho (ESC005, 2010).

Os objetivos do Proninc estão, nesse sentido, diretamente relacionados às perspectivas que se vislumbram acerca das possibilidades e significados da economia solidária, que envolvem, além do potencial para o estabelecimento de parcerias entre agentes da sociedade e poderes públicos (FRANÇA FILHO, 2004), as possibilidades de geração de trabalho e renda, de recuperação de autoestima e dignidade, superação das desigualdades sociais, e também de

emancipação dos envolvidos (ASSEBURG; GAIGER, 2007; FRANÇA FILHO, 2003; PINTO, 2006). Como expõe um entrevistado,

O núcleo central do Proninc é exatamente esse; ele agrega entidades e instituições em torno de uma estratégia que é reconhecida como uma estratégia que é válida, importante para o fortalecimento de iniciativas econômicas solidárias que geram trabalho, que geram renda, que geram melhorias de condições de vida, que geram dignidade para as pessoas. Então a explicação que eu teria para te dar do Proninc é isso, não pode ser uma explicação formal de que é um programa formal do Governo Federal. Ele é uma estratégia, ele se organiza em torno de uma estratégia chamada de incubagem (ESC005, 2010).

Observa-se que o entrevistado define o Proninc como uma estratégia, mas faz ressalvas quanto ao seu entendimento como um programa formal do Governo Federal. Isso porque, apesar de convencionalmente receber o nome de “Programa”, legalmente falando, o Proninc não existia como tal, na data da entrevista realizada em junho de 2010. Como um programa, o Proninc permaneceu informal dentro da estrutura do Governo Federal, até 17 de novembro de 2010, quando o então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, assinou durante a realização de uma reunião plenária do Conselho Nacional de Economia Solidária, o Decreto Presidencial nº 7.357/2010 (BRASIL, 2010c), que institui o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Proninc (ANEXO A).

Nesse contexto, é importante notar o grande esforço empreendido por parte dos envolvidos, por meio da realização de várias tentativas, nos últimos dois anos, de formalização do Proninc pela aprovação desse decreto presidencial proposto, discutido e elaborado pelo Comitê Gestor.

Trata-se de um decreto de regulamentação básica que define as diretrizes gerais do programa, formaliza a existência do Comitê Gestor, indica as

instituições participantes, determina o foco de atuação e define a Senaes como a coordenadora do programa (BRASIL, 2010c). Nas palavras de um membro da Senaes “[...] é como se fosse uma certidão de nascimento para alguém que já existe há muito tempo, como é o caso do Proninc, que já existe desde os anos 90 [...] e que agora conquista a sua cidadania com o registro de nascimento” (ESC005, 2010).

Verifica-se, com isso, a fragilidade institucional sob o qual repousam as PPES (ARAÚJO, 2005), que enfrentam o desafio de institucionalizar-se como política de Estado (SCHIOCHET, 2009a), o que envolve fortemente o Proninc, que até a assinatura do Decreto não poderia ser considerado nem como uma política de governo (ESC001, 2010, ESC005, 2010), por não existir legalmente até então.

A gente sabe que no momento que parar de convocar o Comitê Gestor e de lançar editais, o Proninc desaparece, ou seja, ele adormece. Ele nunca foi dissolvido. Como ele não existe, ele não pode ser dissolvido. Estamos falando da primeira etapa, no Governo do Fernando Henrique, depois que o Proninc apoiou cinco incubadoras, ele não incubou mais nenhuma. Não tinha mais dinheiro para isso. [...] Dessa vez só acontece porque os diversos ministérios estão interessados, inclusive nós, a Finep, e tudo mais (ESC001, 2010).

Fato esse que começa a se alterar com a assinatura do Decreto e cujas consequências só poderão ser efetivadas, observadas e sentidas a médio e longo prazo.

Apesar do incipiente reconhecimento institucional legal do Proninc como uma política até mesmo de governo, verifica-se que ele apresenta uma trajetória de institucionalização que se iniciou em meados dos anos 1990, com início do apoio às primeiras incubadoras criadas e que vai perenizando-se, ao longo de sua história. O Proninc configura-se de fato como um programa

legítimo, válido, significativo e reconhecido pelos diversos atores envolvidos com a economia solidária, como afirma um entrevistado.

Apesar de não ser um programa que está presente no PPA, dentro da estrutura do Plano Plurianual do Governo Federal, ele é um dos maiores programas que eu conheço no sentido da articulação dos atores de diversas áreas do Governo Federal, das universidades e inclusive de empresas públicas e agora cada vez mais de atores da sociedade civil em torno da estratégia de incubação (ESC005, 2010).

Esse reconhecimento estende-se a todos os níveis de atuação do Proninc, o que envolve os membros da Senaes e do Comitê Gestor, como evidenciado acima e principalmente às incubadoras financiadas, como se observa nos Gráficos 1, 2 e 3.

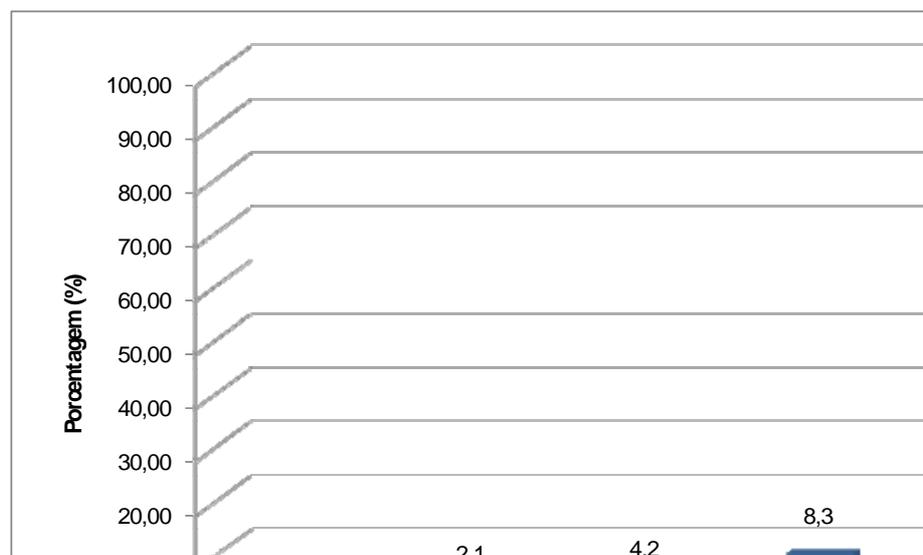


Gráfico 1 Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o desenvolvimento de suas atividades

Analisando o Gráfico 1, tem-se que entre as incubadoras participantes da pesquisa, 93,7% delas reconhecem o apoio do Proninc como importantíssimo

(70,8%), muito importante (14,6%) e importante (8,3%) para o desenvolvimento de suas atividades. Outros 4,2% consideram que o Proninc possui média importância, e somente 2,1% afirmaram que o Proninc possui pouca importância para o trabalho que desenvolvem.

Sobre os resultados obtidos, em relação à geração de trabalho e renda, 93,75% das incubadoras reconhecem que o Proninc contribuiu para o alcance dos resultados obtidos e 6,25% afirmaram que o Proninc não contribuiu nesse processo. Ao analisarem a importância do Proninc nesse processo, 91,7% das participantes avaliaram sua contribuição como importantíssima (45,8%), muito importante (27,1%) e importante (18,8%). Outros 2,1% consideraram o apoio do Proninc de média importância e 6,3% das participantes afirmaram que o Proninc não teve nenhuma importância para o alcance dos resultados obtidos (Gráfico 2).

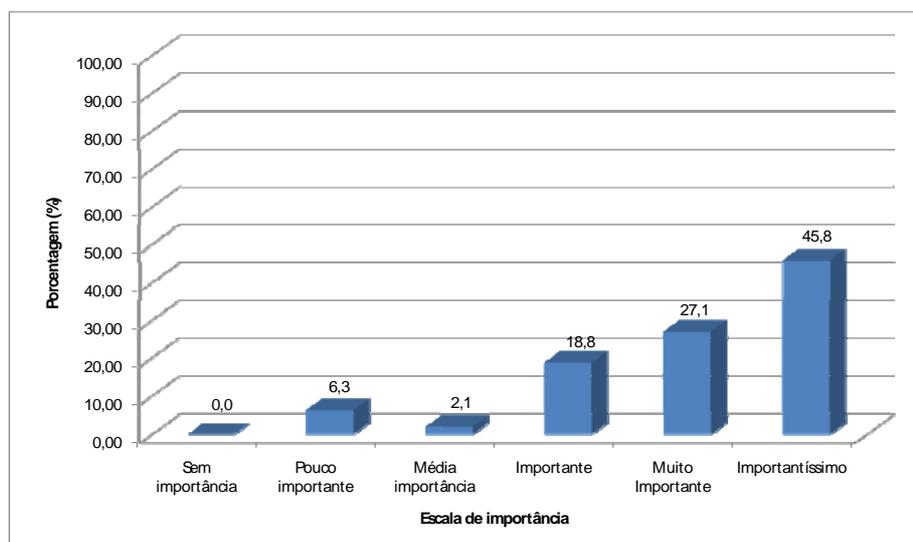


Gráfico 2 Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o alcance dos resultados obtidos

Resultados semelhantes podem ser observados quanto aos objetivos que ainda se pretende alcançar. No Gráfico 3, visualiza-se que 95,9% das participantes consideram que o apoio do Proninc será importantíssimo (60,4%), muito importante (18,8%) e importante (16,7%), para a realização desses objetivos. Somente 4,2% consideram que o Proninc tem média (2,1%) ou pouca (2,1%) importância na busca dos objetivos estabelecidos.

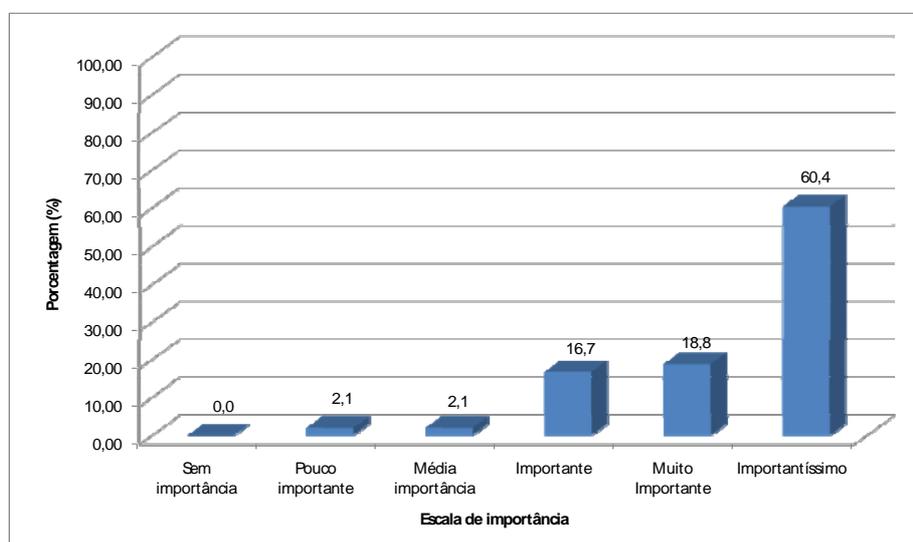


Gráfico 3 Importância atribuída ao Proninc pelas incubadoras participantes para o alcance dos objetivos estabelecidos

Tem-se assim que significativa parcela das incubadoras participantes reconhece a importância do Proninc para o desenvolvimento de suas atividades, para o alcance dos resultados obtidos e dos objetivos que ainda se pretende realizar, fato que fortalece e atesta a legitimidade do programa e contribui no seu processo de institucionalização.

Ressalta-se, ainda, como evidencia um entrevistado, que apesar da incipiente formalização, como uma estratégia de intervenção do Estado em uma

determinada questão da realidade, o Proninc já atravessou dois governos. Iniciou-se e quase desapareceu, por dificuldades financeiras, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi reativado com a criação da Senaes no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva e ampliado ao longo de seus dois mandatos, em parte pelo esforço do próprio governo representado pela atuação da Senaes em face de sua interlocução com outros ministérios.

Além disso, o compromisso assumido pelo governo por meio da Senaes de oferecer formação e assessoria aos empreendimentos por meio das incubadoras é bastante valorizado pelos entrevistados, como se observa neste relato: “Aqui existe um compromisso, entendeu? A gente pode divergir da maneira como ela acontece, a gente põe várias críticas, mas é um compromisso que está dado, ele é real” (ESC002, 2010).

Nesse contexto, o incipiente reconhecimento institucional legal ocorrido por meio da assinatura do Decreto nº 7.357/2010 (BRASIL, 2010c) expõe a fragilidade institucional do Proninc, ao mesmo tempo em que reitera a constatação de Alcântara (2005) acerca do real interesse do Governo Federal no processo de institucionalização das PPES. Nesse quadro, faz-se indispensável notar que o fato de ter existido praticamente 12 anos sem o reconhecimento legal como programa dentro da estrutura do governo interfere nas várias características da gestão do Proninc, como discutido na seção 7.3.

É importante considerar, ainda, que além de constituir estruturas, capacidade institucional, formalização e financiamento, o processo de institucionalização do Proninc compreende e interage - determinando e sendo determinado - com um processo mais amplo de institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária, que acaba determinando o campo de estratégias, ações, problemas e atores que pertencem à Economia Solidária.

A seguir, procura-se identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir o Proninc.

## **7.2 Atores envolvidos, formas de participação e configuração institucional**

Apesar de parecer tarefa simples, compreender como o Proninc é gerido não é tão fácil, por causa da complexidade das relações estabelecidas e diversidade de atores envolvidos. Como evidenciado, a configuração original do Proninc foi se modificando ao longo do tempo, até se chegar à realidade que se conhece hoje. Percebe-se na trajetória do programa um círculo virtuoso em que a incorporação de novos parceiros proporciona-lhe melhor atuação e reconhecimento que, por sua vez, lhe permite conquistar novos aliados.

Considerando, como defende Brasil, Flávia (2007), que a identificação dos atores e das formas de incorporação desses representam importantes elementos a serem considerados nas estratégias de formulação e gestão de políticas públicas, procura-se, a seguir, identificar os atores envolvidos e as formas e espaços de participação compartilhados por esses, no intuito final de identificar e analisar a configuração institucional montada para gerir o Proninc. Inicia-se pela identificação dos atores, o que envolve a atuação da Senaes, de um Comitê Gestor formado por todas as instituições financiadoras e parceiras, e a participação das incubadoras de cooperativas populares.

### **7.2.1 A Senaes na gestão do Proninc**

Como discutido, a criação e atuação da Senaes foram decisivas para a retomada do Proninc e indispensáveis ao seu desenvolvimento, quando a Senaes passou a exercer um papel crucial de organização e coordenação do programa. Como comenta Barbosa (2005, p. 226), a Senaes cumpre no que se refere ao conjunto de PPES “um papel agenciador e intermediador das entidades e unidades produtivas para acessar recursos de fundos públicos no âmbito do governo e defender sua ampliação”. Por meio da atuação da Senaes, o Proninc

conseguiu ampliar o número de incubadoras apoiadas e o número de empreendimentos atendidos.

Com a criação da Senaes, o Proninc dá um salto de qualidade. Ele não apenas é ressuscitado como estratégia válida, significativa, mas mais do que isso, ele é ampliado, e ampliado a partir de um esforço de governo, eu diria que aí o papel da Senaes foi importante, tanto a criação da Senaes quanto a atuação da Senaes, buscando fortalecer o Proninc [...] (ESC005, 2010).

Essa capacidade demonstrada pela Senaes de articular com outros ministérios, que não sabiam nem o que era a economia solidária, é evidenciada nas entrevistas. Nesse sentido, a Senaes, responsável pela elaboração e desenvolvimento de PPES no âmbito do Governo Federal, apresenta-se como a grande interlocutora do Proninc dentro do Governo, a qual compreende o espaço de organização do programa e exerce o papel de coordenadora do Comitê Gestor e dos grupos que o integram; também faz a mediação entre o que é concebido no Comitê Gestor e a execução realizada pelos financiadores e incubadoras. A Senaes dialoga, busca apoio e parcerias, acompanha toda tramitação de documentos referentes ao programa, como ocorreu com as tentativas de aprovação do decreto que criou o Proninc, prepara as reuniões do Comitê Gestor e viabiliza a participação dos representantes das entidades da sociedade civil e das incubadoras nessas reuniões. Além de coordenadora e interlocutora, a Senaes é também uma importante financiadora integrante do Comitê Gestor do Proninc.

Apesar de se apresentar como o espaço de organização do Proninc, a Senaes não constitui o único órgão responsável pela sua gestão. Ela funciona como a secretaria executiva do programa, ao centralizar e coordenar suas ações, mas o Proninc não é uma ação exclusiva da Senaes, e sim uma ação também da Senaes, como explicita um entrevistado,

[...] a Senaes não se apropria do Proninc como sendo uma ação dela. Ela deve ter mais reconhecimento do que os outros ministérios porque as pessoas naturalmente vinculam a incubação de economia solidária à Secretaria, mas tudo que a gente não quer é que seja assim. A gente quer que o MDS se aproprie desse programa tanto quanto nós, que o Ministério do Turismo amplie suas ações com o turismo solidário, incorporando a estratégia da incubação, enfim, a Senaes deveria ser vista mais como uma articuladora, mediadora, mobilizadora de apoio ao Proninc, e não como a responsável executora do Proninc, embora ela também faça a execução (ESC005, 2010).

Na verdade, o Proninc constitui, atualmente, uma soma de ações de diferentes financiadores: é uma ação específica de fomento e fortalecimento de incubadoras de economia solidária do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento da Senaes, é uma ação de fomento à tecnologia para o desenvolvimento social da Finep, é uma ação de fomento a projetos de desenvolvimento turístico local e inclusão social do Ministério do Turismo, é uma ação de inclusão produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e assim por diante, constituindo-se como uma soma de ações implementadas por uma 'rede de atores' (FREY, 2000; SILVA; MELO, 2000) que, apesar de articuladas e coordenadas pela Senaes/MTE, não é exclusiva dessa secretária ou ministério, evidenciando, como verifica Barbosa (2005), a transversalidade que caracteriza as PPES.

Nesse sentido, a implementação do Proninc pode ser vista, como defendem Silva e Melo (2000), como um jogo entre implementadores em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre os financiadores são objeto de barganha. Desse modo, a responsabilidade da formulação e implementação do Proninc é compartilhada pelos diferentes órgãos e financiadores que constituem essa rede (FREY, 2000), e que

compartilham o espaço criado para essa interação, que se refere ao Comitê Gestor do Proninc, como discutido a seguir.

### **7.2.2 Comitê Gestor: concepção e definição de diretrizes do programa**

De acordo com os resultados da pesquisa, o Comitê Gestor do Proninc foi criado em 2004, quando a recém Senaes com o apoio das instituições já citadas, decide reativar e assumir o programa. O Comitê Gestor funciona como um conselho do Proninc, que constitui o espaço de concepção, debate, articulação e construção de parcerias entre diferentes órgãos do governo e da sociedade civil em torno do objetivo de apoiar iniciativas de incubação. Trata-se de um espaço de estabelecimento de estratégias e diretrizes do programa. O Comitê sinaliza a busca de recursos, fornece os parâmetros e orientações para a formatação dos editais e dos termos de referência para chamada de projetos, também discute e acompanha a execução dos projetos e os gargalos do programa. Como expõe um entrevistado, “[...] aqui se concebe tudo isso, como melhorar, como aperfeiçoar, como dinamizar e como ampliar o programa” (ESC005, 2010).

O Comitê Gestor do Proninc é formado em sua maioria por órgãos públicos, mas conta, também, com a participação de representantes das incubadoras e entidades da sociedade civil, como se pode visualizar no Quadro 4. Ele é composto por nove financiadores/apoiadores e cinco instituições parceiras. O Ministério do Trabalho e Emprego possui dois representantes no Comitê e as outras instituições participantes possuem um representante cada uma, totalizando atualmente uma composição de 17 membros, que pode ser reduzida ou ampliada, sob o aval do próprio Comitê, de acordo com o interesse dos atuais ou de novos parceiros em aderir ou sair do programa.

Quadro 4 Composição do Comitê Gestor do Proninc

<b>Categoria</b>	<b>Instituição Representante</b>
Financiadores/ Apoiadores	Ministério do Trabalho e Emprego – TEM
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
	Ministério da Saúde – MS
	Ministério da Educação – MEC
	Ministério da Cultura – MinC
	Ministério da Justiça – MJ
	Ministério do Turismo – Mtur
	Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA
	Financiadora de Estudos e Projetos – Finep
	Fundação Banco do Brasil – FBB
	Banco do Brasil – BB
Instituições Parceiras	Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas – Forproex
	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida - Coep
	Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - Rede ITCP's
	Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho – Unitrabalho
	Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária

Fonte: Dados da pesquisa

Como se afirmou anteriormente, cada um dos financiadores envolvidos com o Proninc empreende, dentro de seu âmbito de atuação, ações voltadas para o apoio ao desenvolvimento de atividades de incubação de EES. É preciso observar, no entanto, como sugerem Silva e Melo (2000), que por se constituir uma rede de formuladores e implementadores, o envolvimento dos financiadores com a programa difere muito de um financiador a outro, enquanto alguns participam ativamente de todas as atividades do Proninc; outros sequer participam das reuniões do Comitê Gestor.

Visando a tornar mais ágil e eficiente o trabalho desenvolvido, em 2007 foram criados pelo Comitê Gestor dois grupos de trabalho: uma Comissão Executiva e um Grupo de Monitoramento e Avaliação do Proninc. A comissão

executiva é formada por cinco representantes: Senaes, Finep, MDS, MEC, e MS. O Grupo de Avaliação e Monitoramento é composto por esses cinco representantes, acrescidos da participação da FBB e do Forproex.

Segundo os entrevistados, cabe ao grupo executivo definir juntamente com a Senaes, as decisões centrais que são encaminhadas ao Comitê. Esse grupo prepara e faz os encaminhamentos das reuniões, elabora os documentos que serão apreciados pelo Comitê Gestor, como os editais de seleção elaborados pela Comissão Executiva a partir das diretrizes estabelecidas pelo próprio Comitê e julga os projetos apresentados. Em alguns momentos, também tomam decisões que não são possíveis levar ao Comitê, seja pela urgência da decisão, seja dificuldade de reunir o Comitê.

Na opinião dos entrevistados, a composição pequena do Grupo Executivo deu mais agilidade às ações do Proninc, por facilitar os encontros e reuniões, em decorrência das dificuldades de se reunir todo o Comitê com a frequência necessária. Considera-se, ainda, que o trabalho da Comissão Executiva foi decisivo para a ampliação das instituições participantes e do consequente aporte de recursos disponibilizados ao programa (ESC001, 2010 e ESC003, 2010). O Comitê reúne-se três ou quatro vezes por ano para deliberações de questões em que a discussão no Comitê faz-se indispensável; segundo relatos dos entrevistados, as decisões ocorrem normalmente de forma consensual.

Enquanto o Comitê Gestor constitui o espaço de concepção do programa, as Incubadoras de Cooperativas Populares, identificadas adiante, representam os atores que, na ponta, de fato, executam o Proninc.

### **7.2.3 As Incubadoras de Cooperativas Populares na execução do Proninc**

O sucesso da experiência da Coppe/UFRJ inspirou a replicação do modelo de incubadoras de cooperativas populares a outras regiões do Brasil e o surgimento e fortalecimento do Proninc foi decisivo para ampliação dessas experiências. Nesse quadro, nota-se, como constatam Varanda e Cunha (2007, p. 13), a existência de “uma forte correlação entre a trajetória do Proninc e a dinâmica de criação e expansão das Incubadoras de Cooperativas Populares”.

Hoje existem aproximadamente 100 incubadoras distribuídas por todo o território nacional, as quais não só apoiam empreendimentos econômicos já existentes, como também ajudam a criar novos empreendimentos, oferecendo-lhes assessoria e formação gratuita. Dessa forma, uma das vantagens apresentadas pelas incubadoras universitárias, citadas pelos entrevistados, refere-se exatamente à possibilidade de disporem de equipes multidisciplinares formadas por alunos, técnicos e professores das várias áreas do conhecimento necessárias para se fazer incubação de EES, como: administração, economia, ciências contábeis, direito, educação, psicologia, sociologia, engenharia, entre outros, constituindo-se em grande indutora de demandas e apoiadora da economia solidária nas regiões onde estão localizadas.

As incubadoras apresentam significativo potencial de fortalecimento da prática de extensão universitária, constituem importantes espaços de formação das equipes que as compõem e atuam na indução do desenvolvimento que ocorre a partir da esfera local, por meio da reconfiguração da relação Universidade/Sociedade. Como evidencia um entrevistado, as incubadoras levam a economia solidária para dentro das universidades de uma forma inovadora, não como teoria, mas como experiência e prática. A discussão teórica surge como fruto dos desafios e possibilidades dessa prática (ESC001, 2010).

Nesse contexto, o reconhecimento conquistado por muitas incubadoras dentro de suas instituições é evidenciado por elas, como um dos méritos do Proninc.

Sendo a Economia Solidária um campo que ainda carece de espaço consolidado na esfera acadêmica, o Proninc cumpre um papel importante no que se refere à construção de uma unidade em defesa de um espaço para a economia solidária dentro das universidades (INC002, 2010) <sup>14</sup>.

A contribuição e o papel desenvolvido pelas incubadoras de cooperativas populares no combate à pobreza e à promoção da geração de trabalho e renda e inclusão social são sintetizados por um entrevistado como consta no trecho abaixo.

As incubadoras representam espaços privilegiados de interação das Universidades com comunidades e setores sociais que estiveram historicamente muito distanciados da formação universitária. O trabalho das incubadoras contribui significativamente na direção do fortalecimento do processo de auto-organização de grupos sociais em condição de exclusão e permite ainda uma dinâmica de aperfeiçoamento e desenvolvimento de tecnologias sociais extremamente importantes, pois ressignifica o papel da ciência e tecnologia, que ganha mais sentido e razão de ser ao atender às demandas de quem mais necessita, pois tem reflexos e impactos muito diretos no próprio avanço do desenvolvimento de localidades e grupos mais fragilizados socialmente (INC007, 2010).

Para definir as incubadoras a serem apoiadas, o Proninc utiliza, como mecanismo de seleção, chamadas para apresentação de projetos por meio da divulgação de Editais Públicos ou de Termos de Referência. Além da

---

<sup>14</sup> Refere-se à fala de um entrevistado. “INC” seguindo do número atribuído ao entrevistado foi a codificação utilizada para as entrevistas realizadas com os coordenadores/equipes de Incubadoras de Cooperativas Populares.

modalidade, os critérios de seleção e a forma de acompanhamento dos projetos são definidos de acordo com o(s) órgão(s) que está(ão) financiando a chamada, que ora vincula-se a objetivos mais gerais do programa, ora a objetivos prioritários do(s) financiador(s). Nesse quadro, a fragmentação de ações, típicas das políticas sociais brasileiras (CONH, 1995), caracteriza o Proninc e dificulta, inclusive, o seu entendimento.

Como se pode observar no Quadro 5, em 2005, por exemplo, o Proninc divulgou um Termo de Referência para seleção de projetos voltados para a incubação de EES, independentemente da área de atuação do empreendimento, a serem financiados com recursos originários da FBB, MTE/Senaes, MDS e MEC, e sendo a FBB e a Finep as instituições responsáveis juntamente com as incubadoras pela execução do projeto. Em 2008 divulgou um edital para apoiar incubação dos Centros Integrados da Pesca Artesanal (Cipar) e, quando pertinente, de EES ligados a cadeia produtiva do turismo relacionados à pesca artesanal, financiados com recursos originários da Secretária Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR) e Mtur.

Quadro 5 Editais e Termos de Referência divulgados pelo Proninc no período de 2003 a 2010\*

<b>Edital</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Financiadores</b>	<b>Valor por incubadora</b>	<b>Total aportado por Edital</b>
Seleção de propostas para incubação de cooperativas populares	Retomar e revitalizar o Proninc	FBB, MDS**	Edital não especifica o total p/ incubadora	MDS R\$10.000.000,00 FBB ? *****
Termo de Referência para Encomenda de Projetos de Novas Incubadoras no Âmbito do Proninc - 01/2005	Selecionar propostas para apoio financeiro a implantação de novas incubadoras de empreendimentos solidários, no contexto das ações do Proninc	FBB, MTE/ Senaes**, MDS**, MEC	Edital não especifica o total p/ incubadora	R\$ 1.341.052,00
Termo de Referência para apresentação de propostas de apoio à incubação de EES por incubadoras universitárias do Proninc - 2007 (modalidade B)	Selecionar propostas para a concessão de apoio financeiro ao fortalecimento dos processos de incubação de EES pelas incubadoras universitárias, como espaços de estudos, pesquisas e desenvolvimento de tecnologias voltadas para a organização do trabalho com foco na autogestão.	MTE/ Senaes, MDS, FBB, Finep, MEC	até R\$300.000,00 p/incubadora	R\$ 6.603.095,74
Termo de Referência para apresentação de propostas de implementação de novas incubadoras universitárias do Proninc-2007 (modalidade A)	Selecionar, para apoio financeiro, propostas para implantação de novas Incubadoras Universitárias de EES, prioritariamente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país.	MTE/ Senaes, MDS, FBB, Finep, MEC	até R\$300.000,00 p/incubadora	R\$ 5.130.000,00
Edital para a apresentação de propostas de apoio à incubação de EES na área de abrangência do Cipar por incubadoras universitárias do Proninc – 2008	Selecionar propostas para a concessão de apoio financeiro para processos de incubação dos Centros da Pesca Artesanal (CIPAR) e, quando pertinente, de EES na cadeia produtiva do turismo relacionados à pesca artesanal, nas áreas onde se localizam os CIPAR.	SEAP/PR, Mtur	até R\$350.000,00	R\$ 4.550.000,00

Quadro 5, continua

<p>Chamada Pública MCT/Finep/Ação Transversal - PNI/Proninc 03/2009 Seleção Pública de propostas para apoio a incubadoras coordenadoras e afiliadas no âmbito do PNI e do Proninc</p>	<p>Selecionar propostas para apoio financeiro a incubadoras de empresas de base tecnológica e de empreendimentos econômicos solidários que demonstrem capacidade de promover aumento significativo da taxa de sucesso das empresas ou dos EES incubados.</p>	<p>FNDCT/ Fundos Setoriais** *</p>	<p>Edital não especifica o total p/ incubadora</p>	<p>Linha 2: Incubadora de EES: R\$3.500.000,00</p>
<p>Edital nº 06 Programa de Extensão Universitária Proext 2009 - MEC/Sesu ****</p>	<p>1.1.1 dotar as instituições federais e estaduais de ensino superior de melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão, para os fins prioritários enunciados nesse programa; 1.1.2 apoiar as instituições federais e estaduais de ensino superior no desenvolvimento de programas e projetos de extensão, conforme o enquadramento da instituição, que contribuam para a implementação de políticas públicas; 1.1.3 potencializar e ampliar os patamares de qualidade das ações propostas, projetando a natureza das mesmas e a missão das instituições de ensino superior públicas. 1.1.4 estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior; 1.1.5 contribuir para a melhoria da qualidade de educação brasileira, por meio do contato direto dos estudantes com realidades concretas e da troca de saberes acadêmicos e populares.</p>	<p>MEC</p>	<p>Até R\$100.000,00 p/programa  Até R\$30.000,00 p/projeto</p>	<p>Linha 4: Trabalho, Emprego e Incubação de EES: R\$3.000.000,00</p>

Quadro 5, continua

Edital nº 05 Programa de Extensão Universitária Proext 2010 - MEC/Sesu ****	Idênticos aos do Edital nº 06, Programa de Extensão Universitária Proext 2009 - MEC/Sesu relacionados anteriormente.	MEC	Até 120.000,00 p/programa: até R\$50.000,00 p/projeto	Linha 8: Geração de Trabalho e Renda por meio da Incubação de EES: R\$4.000.000,00
---	--	-----	---	--

Fonte: Dados da pesquisa

- \* As informações não disponíveis nos editais foram repassadas para complementação desta pesquisa por membros do Comitê Gestor do Proninc.
- \* Recursos disponibilizados pelo MTE/ Senaes e pelo MDS, mas contratos pela Finep.
- \*\*\* A Finep é a gestora de todos os recursos do FNDCT.
- \*\*\*\* A linha 4 do Proext-2009 e linha 8 do Proext-2010 foram destinadas ao Proninc.
- \*\*\*\*\* Apesar do esforço realizado, esta pesquisa não conseguiu nenhuma informação acerca do valor aportado pela Fundação Banco do Brasil, no edital de revitalização do Proninc - 2003. Como discutido, as informações acerca da execução do Proninc encontram-se dispersas nos diferentes financiadores envolvidos, aspecto que ilustra a fragmentação de ações que caracteriza a gestão do Proninc. Além disso, o respectivo financiador afirmou não possuir a sistematização de valores referentes a períodos anteriores a 2005. Desse modo, não foi possível conhecer o total de recursos investidos no Proninc no período de 2003 a 2010.

O valor repassado a cada incubadora varia de uma seleção a outra; algumas seleções limitam os valores da proposta, como o Termo de Referência para apresentação de novas incubadoras universitárias do Proninc - 2007, que limitou o valor das propostas a R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por incubadora; outras apenas definem o montante de recursos disponíveis para o financiamento, como ocorreu com a Chamada Pública MCT/Finep/Ação Transversal – PNI/Proninc 03/2009, que destinou para apoio à linha de Incubadoras de EES um montante de R\$3,5 milhões. O período médio de execução dos projetos é de até 24 meses, havendo, dependendo do financiador, a possibilidade de prorrogação de prazo.

Na LI, pode-se observar o número de incubadoras que efetivamente receberam financiamento do Proninc, no período de 2003 a 2010, e que se encontravam em atividade no período de realização da pesquisa, distribuídas por Região e no Quadro 6 verifica-se a relação dessas incubadoras.

Tabela 3 Distribuição regional das incubadoras que receberam financiamento do Proninc, no período de 2003 a 2010, em atividade no período de realização da pesquisa

<b>Região</b>	<b>Incubadoras financiadas *</b>	<b>Percentual representado</b>
Centro-Oeste	7	10%
Nordeste	19	28%
Norte	6	9%
Sudeste	19	28%
Sul	16	24%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa

\* Número de incubadoras efetivamente financiadas pelo Proninc no período de 2003 a 2010 e que se encontravam em atividades no período de realização da pesquisa.

Verifica-se que, apesar de descentralizado, o Proninc apresenta-se mais concentrado nas Regiões Sudeste (28%), Nordeste (28%) e Sul (24%). O

Centro-Oeste e o Norte representam, juntos, 19% do total de incubadoras financiadas.

Quadro 6 Universidades onde estão localizadas as incubadoras que receberam financiamento do Proninc, no período de 2003 a 2010, em atividade no período de realização da pesquisa

<b>UF</b>	<b>UNIVERSIDADE</b>	<b>UF</b>	<b>UNIVERSIDADE</b>
<b>DF</b>	Universidade de Brasília-UnB	<b>MG</b>	Universidade Federal de Itajubá – Unifei
<b>GO</b>	Universidade Católica de Goiás-UCGO	<b>MG</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF
<b>GO</b>	Universidade Federal de Goiás-UFGO	<b>MG</b>	Universidade Federal de Lavras – UFLA
<b>MS</b>	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS	<b>MG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais – Núcleo de Estudos sobre o Trabalho Humano - UFMG
<b>MS</b>	Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD	<b>MG</b>	Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ
<b>MS</b>	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS	<b>MG</b>	Universidade Federal de Uberlândia – UFU
<b>MT</b>	Universidade do Estado de Mato Grosso – Unemat	<b>MG</b>	Universidade Federal de Viçosa – UFV
<b>AL</b>	Universidade Estadual de Alagoas – Uneal	<b>MG</b>	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM
<b>AL</b>	Universidade Federal de Alagoas – Ufal	<b>RJ</b>	Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.
<b>BA</b>	Instituto Federal da Bahia – IFBA	<b>SP</b>	Fundação Getúlio Vargas - FGV
<b>BA</b>	Universidade Católica do Salvador - UCSal	<b>SP</b>	Fundação Santo André - FSA
<b>BA</b>	Universidade do Estado da Bahia – Uneb * (02)	<b>SP</b>	Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
<b>BA</b>	Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC	<b>SP</b>	Universidade Católica de Santos – UCS
<b>BA</b>	Universidade Federal da Bahia – UFBA	<b>SP</b>	Universidade de São Paulo – USP
<b>BA</b>	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia UFRB	<b>SP</b>	Universidade Estadual Paulista – Unesp/Assis
<b>CE</b>	Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA	<b>SP</b>	Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
<b>CE</b>	Universidade Federal do Ceará - UFCE	<b>SP</b>	Universidade São Francisco - USF
<b>PB</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba – Cefet-PB	<b>PR</b>	Universidade Estadual de Londrina – UEL
<b>PB</b>	Universidade Federal da Paraíba – UFPB	<b>PR</b>	Universidade Estadual de Maringá – UEM

Quadro 6, continua

<b>PB</b>	Universidade Federal de Campina Grande – UFCG	<b>PR</b>	Universidade Estadual de Maringá – Câmpus Avançado de Umuarama
<b>PE</b>	Faculdade Frassinetti do Recife – Fafire	<b>PR</b>	Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG
<b>PE</b>	Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE	<b>PR</b>	Universidade Federal do Paraná – UFPR
<b>PI</b>	Universidade Federal do Piauí – UFPI	<b>RS</b>	Centro Universitário Feevale
<b>RN</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN	<b>RS</b>	Centro Universitário La Salle – Unilasalle
<b>SE</b>	Universidade Federal de Sergipe – UFS	<b>RS</b>	Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG
<b>AC</b>	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária do ACRE – Fundape	<b>RS</b>	Universidade Católica de Pelotas – UCPel
<b>AM</b>	Universidade Federal do Amazonas – Ufam	<b>RS</b>	Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos
<b>PA</b>	Universidade Federal do Pará – UFPA	<b>RS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
<b>PA</b>	Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA	<b>RS</b>	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí
<b>RR</b>	Universidade Federal de Roraima – UFRR	<b>RS</b>	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI
<b>TO</b>	Fundação Universidade do Tocantins - UFT	<b>SC</b>	Fundação Universidade Regional de Blumenau - Furb
<b>ES</b>	Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes	<b>SC</b>	Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó
<b>MG</b>	Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes	<b>SC</b>	Universidade do Oeste de Santa Catarina - Unoesc/ Câmpus Xanxerê

Fonte: Dados da pesquisa

\* Na Universidade do estado da Bahia, existem, atualmente, duas incubadoras de empreendimentos econômicos solidários: a ITCP/Uneb - Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/Uneb, localizada no Câmpus I, da Uneb e a Incuba/Uneb - Incubadora de Empreendimentos Solidários/Uneb.

Distribuídas em todo território brasileiro, é natural que o tipo de empreendimento que essas 67 incubadoras atendem e que os resultados alcançados por elas sejam tão distintos quanto o são as localidades onde estão inseridas e a realidade vivida por cada incubadora e empreendimento.

Localizadas nas diferentes Regiões do território, as 48 participantes afirmaram trabalhar, entre outros, com associações e cooperativas de catadores de material reciclável, de agricultores familiares, de pescado, de assentamentos e

aldeias indígenas, atuando no desenvolvimento de turismo de base local, na capacitação para construção civil, na transferência de tecnologia na área de organização do trabalho, na estruturação de cadeias produtivas, no apoio à comercialização de produtos e bancos comunitários e na ressocialização de ex-presidiários.

Em relação aos resultados obtidos, apenas duas incubadoras afirmaram ainda não terem resultados a destacar, por estarem no começo do processo de incubação ou vivendo momentos difíceis com os empreendimentos incubados. Todas as outras participantes ressaltaram resultados que, contudo, variam muito de uma incubadora a outra. Para algumas, os resultados observados são esporádicos, limitados e instáveis, principalmente com relação à geração de renda, que se encontra em alguns casos no âmbito da sobrevivência dos empreendimentos, estando aquém de suas expectativas. Por outro lado, verificam-se incubadoras com resultados mais sólidos e expressivos, como a existência de “empreendimentos incubados em atividades há mais de 10 anos” (INC010, 2010) e o aumento regular da criação de postos de trabalho e da geração de renda, como expressa o relato abaixo:

O aumento médio do faturamento dos empreendimentos incubados, após dois anos de atividade, é de 45%. Além disso, os empreendimentos incubados atualmente representam cerca de 1200 pessoas diretamente atendidas, ou postos de trabalho funcionando (INC011, 2010).

Nesse contexto, vale ressaltar que a geração de trabalho, emprego e renda na quantidade e qualidade que o país necessita não pode depender, exclusivamente, de uma ou outra política, mas, como defendem Tafner (2006) e Pochmann (1998), da maior articulação entre as várias políticas de trabalho e emprego, e entre essas e as políticas macroeconômicas, o paradigma técnico produtivo, as políticas de bem-estar social e o sistema de relações de trabalho.

Tem-se, com base no exposto, caracterizados os principais atores envolvidos na gestão do Proninc; contudo, identificar a configuração institucional significa apontar não só os atores envolvidos, como também formas de incorporação e os espaços de participação compartilhados por eles. Para tanto, é preciso verificar se e como os diferentes atores participam da gestão do programa.

Como a Senaes, os Ministérios e demais financiadores representam os formuladores diretos do Proninc, busca-se descrever os resultados obtidos acerca da investigação orientada para a participação das incubadoras (executores e beneficiários/intermediários do programa) e dos empreendimentos econômicos solidários (beneficiários/últimos do Proninc e representantes da sociedade civil interessada). A participação desses atores pode representar, como discute Brasil, Flávia (2007), possibilidades de sustentabilidade das ações e melhoria das decisões e dos resultados obtidos, envolvendo ainda aspectos sóciopolíticos e possibilidades de inclusão e aprofundamento democrático.

#### **7.2.4 A participação das incubadoras na gestão do Proninc**

De acordo com membros da Senaes e do Comitê Gestor entrevistados, o Proninc incorpora a participação das incubadoras em sua gestão de duas formas: direta e indiretamente. A participação direta ocorre com a presença das incubadoras nos encontros de avaliação do programa (Seminários Nacionais de Avaliação do Proninc) e a participação indireta se dá por meio da representação das duas redes de incubadoras no Comitê Gestor, que são: a Rede de ITCP's e a Rede Unitrabalho.

A participação na gestão do Proninc é reconhecida por 77% das incubadoras entrevistadas, quando essas afirmam participar do processo de tomada de decisões acerca do programa e citam como formas de participação os

Encontros e Seminários Nacionais do Proninc, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e a representação por meio das duas redes no Comitê Gestor. É interessante notar, no entanto, que 23% das incubadoras afirmaram não participarem, de nenhuma forma, do processo de decisões acerca do Proninc.

O Seminário Nacional de Avaliação do Proninc foi citado como o espaço ampliado de participação direta por 89% das incubadoras que afirmaram participar da gestão do Proninc. O Seminário de Avaliação é reconhecido e valorizado pelos entrevistados como o espaço de efetivo diálogo entre os vários atores do programa. Abaixo segue o comentário de um entrevistado sobre o Seminário realizado em março de 2010.

Acho que esse foi fundamental, porque cada um dos setores colocaram aquilo que estavam demandando, no que acreditavam que o Proninc era capaz de fazer pra auxiliar na construção da política. Cada um também colocou suas impossibilidades de estar realizando as coisas [...] eu acho que foi um dos melhores momentos que teve (ESC004, 2010).

Quanto à participação indireta que ocorre via interação com Comitê Gestor por meio da representação das duas redes, observa-se que apesar de todas as incubadoras participarem de uma das duas redes existentes, essa forma de participação no processo de decisões acerca do Proninc parece não ser suficientemente clara para 46% das participantes, que afirmam não existir nenhuma forma de interação entre elas e o Comitê Gestor do Proninc.

Por outro lado, os representantes das redes no Comitê reconhecem que tem espaço para falar e que são ouvidos no Comitê. Segundo eles é por meio das redes que as incubadoras se fazem representar, se manifestam e interagem com o Comitê Gestor do Proninc. Como indicam Varanda e Cunha (2007), a atuação das redes amplia as possibilidades de diálogo entre incubadoras e governo. No

caso estudado, as redes funcionam como o fio condutor de interlocução entre incubadoras e governo e/ou Comitê, como mostra a Figura 1.

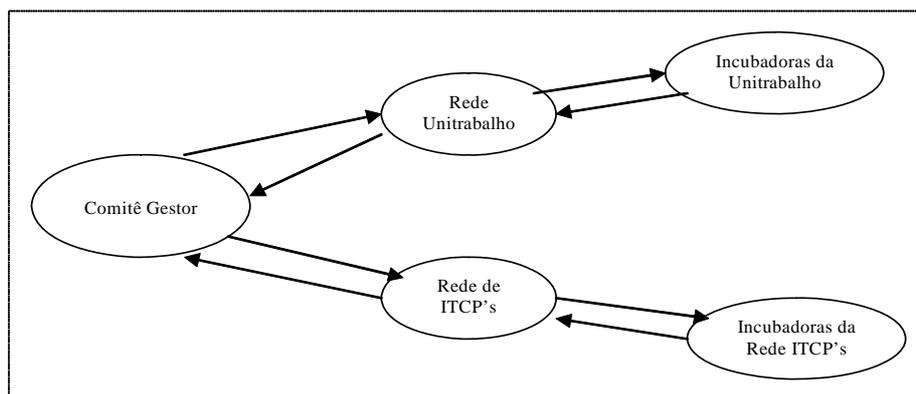


Figura 1 O papel das redes na interação Comitê/Incubadoras/Comitê

A interação Comitê/Incubadoras e Incubadoras/Comitê ocorre à medida que o Comitê Gestor repassa as informações à coordenação de cada uma das redes, que fazem uma consulta e/ou promovem um debate junto a todas as incubadoras participantes da respectiva rede, e a partir disso, as redes definem uma posição que seu(a) representante irá defender no Comitê. Desse modo, os representantes das redes levam ao Comitê uma demanda do conjunto de incubadoras que pertencem à respectiva rede e não uma demanda pessoal.

Segundo um membro da Senaes, o Proninc dialoga diretamente com as redes de incubadoras e reconhece sua autonomia e seus espaços próprios de discussão, como: o espaço de discussão virtual ocorrido por meio da internet, e de discussão presencial, como os Encontros Regionais e Nacionais que realizam.

Ainda sobre a participação das incubadoras via representação das redes, verifica-se que apesar de reconhecerem o Comitê como um espaço de participação, um de seus representantes questiona o alcance e os resultados dessa participação, uma vez que, segundo ele, ela se mostra limitada pelo fato de haver

momentos em que alguns financiadores reservam-se o direito de definir quais serão suas prioridades e a dinâmica de execução do programa. Fato que ocorre, por exemplo, com as chamadas de projetos, sobre as quais se verifica, segundo o entrevistado, momentos em que o Comitê Gestor realmente decide acerca das diretrizes de um edital, e outros em que esse já chega pré-concebido pelo respectivo financiador, para conhecimento do Comitê Gestor, sem muitas deliberações a fazer.

As incubadoras participam relativamente do processo de decisão, opinando dentro do Comitê Gestor, através das suas representantes, mas só. E isso quando trata de recursos referentes à Senaes e a Finep. Quando são recursos de outros ministérios, às vezes nós somos ouvidos; às vezes não somos (ESC002, 2010).

Vale salientar que como representantes de um heterogêneo conjunto de incubadoras, que compreendem demandas e necessidades distintas e que possuem composição e posicionamentos diversos, as representações das redes também apresentam limitações, refletidas pelas dificuldades de atuação e definição de posicionamentos experimentados dentro das próprias redes como, se pode observar na fala abaixo:

Nem sempre se representa tudo, porque tem interesses muito divergentes também nas incubadoras, na própria rede. Então, a gente se debate dentro da própria rede. Não há uma unanimidade sempre nos assuntos todos, então isso se coloca. Como se coloca em qualquer outra instância de representatividade dessa forma, mas eu penso que, em boa medida, a gente consegue. Se não consegue mais é por falta de articulação da própria rede e não pelo modelo de funcionamento do Comitê (ESC003, 2010).

Outra forma de interação apontada pelas incubadoras que afirmaram interagir com o Comitê Gestor refere-se ao acompanhamento e controle dos

convênios celebrados. As visitas de acompanhamento de representantes do Comitê e das financiadoras junto às incubadoras, também foram citadas como espaços de interação entre os atores. Mas esses são restritos à interlocução entre a incubadora financiada e seu financiador, ou entre a incubadora e a Senaes.

Interessa notar ainda que 79% das incubadoras afirmaram acompanhar o trabalho realizado pela Senaes, por meio da participação em espaços de discussão de economia solidária, como os Fóruns e Encontros Regionais e Nacionais e por meios eletrônicos, como: e-mail's, listas de discussão de economia solidária e das redes de incubadoras e acompanhamento das notícias divulgadas no "Boletim SENAES Acontece".

Verifica-se, assim, que a gestão do Proninc busca, apesar das limitações impostas ao alcance e resultados da participação e do pouco reconhecimento demonstrado pelas incubadoras em relação à representação das redes no Comitê, incorporar a participação das incubadoras no processo de decisões, acerca do programa. Na sequência, apresentam-se os resultados da investigação quanto à participação dos empreendimentos incubados.

### **7.2.5 A participação dos empreendimentos na gestão do Proninc**

Ao tratar da participação dos empreendimentos como representantes da sociedade civil interessada, um primeiro aspecto que se evidencia refere-se à inexistência de representação desse segmento no Comitê Gestor do Proninc, constituindo um limitador de uma gestão de fato participativa e uma das principais reivindicações dos empreendimentos aos gestores do programa.

Por outro lado, a realização do Seminário Nacional de Avaliação, ocorrido em Brasília em março de 2010, foi evidenciado pelos entrevistados como um significativo avanço da gestão nesse aspecto, por ter incorporado a participação dos empreendimentos, proporcionando sua inserção na avaliação e

formulação do Proninc, como expõe um entrevistado: “Esse é o único espaço que existe, no qual as incubadoras se identificam pessoalmente e os beneficiários se identificam também pessoalmente, têm contato direto com o Comitê e com os financiadores” (ESC003, 2010).

Nesse seminário, que contou com a presença de aproximadamente 150 pessoas, os empreendimentos representaram, segundo os entrevistados, 50% de sua formação total, e todos eles tiveram a oportunidade de se manifestarem acerca das expectativas e dificuldades vivenciadas em relação ao Proninc.

[...] desses seminários sai muita coisa, que nós vamos transformar, é incorporar a política do Proninc. Geralmente não é uma conferência, não se vota nada. Mas as dificuldades, as queixas, as sugestões aparecem nas falas. E são os empreendimentos que fazem queixas, que a incubação não está saindo certo por isso e por aquilo. É uma visão crítica do processo. Pelos estudantes, pelos professores e pelos cooperados (ESC001, 2010).

Nota-se, contudo, que apesar de representar um avanço na forma de gerir do programa, a participação nos Seminários de Avaliação não garante a participação permanente dos empreendimentos nos processos de decisões, como poderia ocorrer se eles tivessem assento no Comitê Gestor.

Assim como ocorre com as incubadoras, os empreendimentos também interagem com os membros do Comitê durante as visitas que os financiadores fazem a alguns empreendimentos incubados durante o processo de acompanhamento de execução dos projetos, mas essa interação, apesar de direta, é pontual e esporádica.

Apesar de terem uma participação muito restrita no que se refere à concepção do programa, os empreendimentos participam de uma etapa importante da gestão do Proninc relacionada à tomada decisões acerca do processo de incubação propriamente dito. Segundo resultados da pesquisa, 92%

das incubadoras entrevistadas afirmaram que os empreendimentos incubados participam desse processo e que ele é pressuposto na metodologia adotada, como expõe um entrevistado.

A metodologia utilizada tem como pressuposto a relação dialógica. Portanto, todo processo de incubação é construído a partir da interação estabelecida entre todos os participantes da equipe da incubadora e os empreendimentos. Cabe à coordenação o papel de animador do processo (INC052, 2010).

Em alguns casos, constata-se, inclusive, que a ação dos empreendimentos foi decisiva para a constituição da incubadora, como relata o trecho abaixo.

A incubadora nasceu de uma reivindicação dos movimentos populares feita à universidade em 2001. Desde então, o processo de gestão tem sido construído de forma colegiada e em constante diálogo tanto com os movimentos quanto com os empreendimentos incubados (INC018, 2010).

Contudo, faz-se importante notar que o envolvimento dos empreendimentos nesse processo varia muito em forma e nível de participação de uma incubadora a outra, chegando a se diferenciar até dentro de uma mesma incubadora, em função das especificidades de cada empreendimento, constituindo-se simultaneamente como um princípio a ser seguido e um desafio metodológico a ser superado por grande parte das incubadoras, em função da complexidade que envolve o processo de incubação que, como cita um entrevistado, é: “[...] complexo, interdisciplinar e exige muita articulação, exige muita reflexão, muita pesquisa. Então, não é um processo simples” (ESC002, 2010).

Entre as diferentes formas de envolver os empreendimentos nos processos de decisões citadas pelas incubadoras, a mais comum refere-se à

realização de reuniões com os EES para, conjuntamente discutirem as demandas, planejarem as atividades de incubação e avaliarem e analisarem o processo em andamento, sendo essa citada por 60% das incubadoras entrevistadas. Outras formas evidenciadas relacionam-se à realização de oficinas para a construção de demandas conjuntas, fóruns de desenvolvimento comunitários, seminários e encontros. Tem-se até um caso de incorporação de um representante dos empreendimentos a equipe de trabalho. A participação nos Fóruns de Economia Solidária e nos Seminários Nacionais de Avaliação é também citada pelas incubadoras como forma de incorporar os empreendimentos no processo de decisões acerca da execução do Proninc.

Além dos empreendimentos, as incubadoras citam como participantes do planejamento da incubação representantes do Poder Público local, Ongs e outras entidades parceiras das incubadoras.

Mediante o exposto, pode-se afirmar que a gestão Proninc envolve, em diferentes níveis, a participação dos empreendimentos nos processos de decisões acerca da concepção, execução e avaliação do programa. Por outro lado, verifica-se, no que se refere à concepção, que essa participação é incipiente e limitada a encontros anuais que, apesar de representarem um avanço inquestionável, são insuficientes para tornar efetiva a participação deles. A partir desse momento, identifica-se a configuração institucional montada para gerir o Proninc.

### **7.2.6 Configuração Institucional do Proninc**

A discussão realizada até o momento permite identificar a configuração institucional do programa que envolve, como se pode ver na Figura 2, a atuação dos diversos atores e espaços de participação discutidos anteriormente. Como afirma Paes de Paula (2005b, p. 44), o formato e dinâmica institucional

mostram-se importantíssimos à discussão de um modelo de administração pública mais democrático, porque é essa que determinará “a possibilidade de haver deliberações e participação no processo decisório”.

De acordo com as informações coletadas pela pesquisa, verifica-se que o Comitê Gestor agrega os responsáveis pela concepção e execução do Proninc, que se configura como um programa interministerial. Como discutido, muitos dos responsáveis pela concepção são também executores de ações e de recursos públicos, como os Ministérios e demais financiadores participantes do programa. Esses são chamados de financiadores/executores do Proninc; são financiadores porque disponibilizam parte dos recursos que gerenciam para apoiar a criação e o fortalecimento de incubadoras e são também executores porque acompanham o desenvolvimento dos projetos, sendo, juntamente com as incubadoras, responsáveis por sua execução.

Além dos financiadores, compõem a configuração institucional do Proninc as entidades parceiras apoiadoras do programa: Coep, Rede de Gestores e Forproex - entidades que também executam ações do Proninc por meio do apoio as atividades desenvolvidas pelas incubadoras; e cada uma das duas redes de incubadoras existentes, a Rede de ITCP's e a Rede Unitrabalho, representantes das incubadoras que são as responsáveis diretas pela execução do Proninc.

A rede de atores formada pelo conjunto de apoiadores e financiadores/executores compõe o Comitê Gestor e partilha no Comitê estratégias comuns. Como tratado anteriormente, a concepção do Proninc ocorre no Comitê Gestor, e suas ações são pensadas, debatidas, construídas e formuladas no Comitê. Tem-se assim, como evidencia um entrevistado, “[...] concepção no Comitê Gestor, execução indireta nos financiadores e apoiadores e execução direta nas incubadoras” (ESC005, 2010).

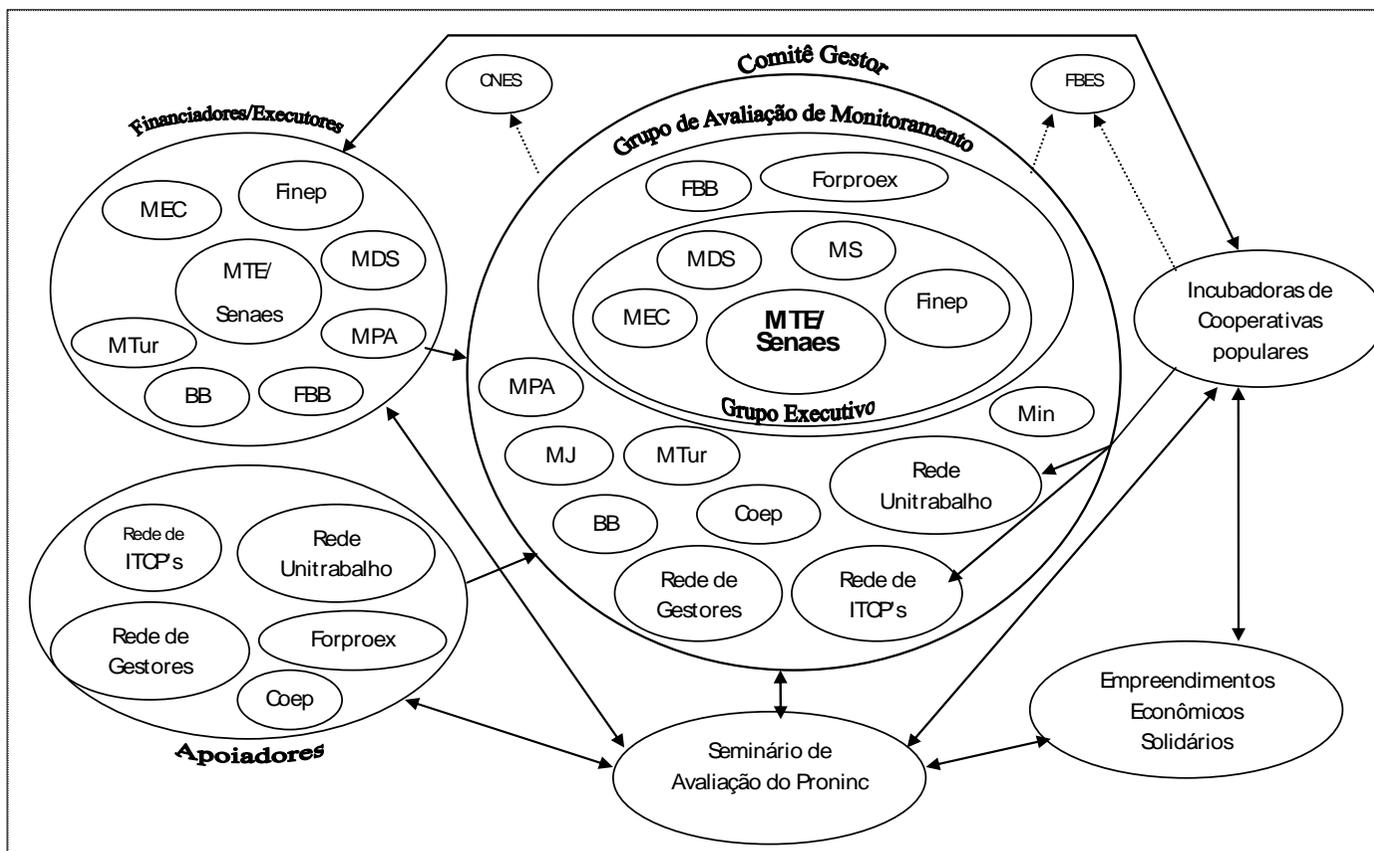


Figura 2 Configuração institucional do Proninc

Desse modo, a configuração apresentada mostra que apesar de manter a distinção entre formuladores e executores, seus limites são atenuados, na medida em que é possível identificar um mesmo ator inserido simultaneamente na concepção e execução do programa, o que pode ser observado quando os executores do Proninc, como as incubadoras, encontram-se também inseridos em seu processo de concepção, pela incidência que possuem no Comitê Gestor por meio da representação das duas redes, e pela participação direta no Seminário Nacional de Avaliação. Por outro lado, os grandes formuladores do programa são, também, juntamente com as incubadoras, responsáveis por sua execução, como ocorre com a Senaes e outros ministérios e financiadores participantes. Vale ressaltar, no entanto, que o envolvimento de cada ator com a gestão do Proninc difere em nível de participação e de poder decisório, pois como caracteriza Souza (2006), as políticas públicas envolvem não só vários atores, como também diferentes níveis de decisão.

Segundo os entrevistados, os Seminários Nacionais de Avaliação do Proninc constituem um importante espaço de diálogo e interlocução, em que órgãos públicos, entidades de fomento, incubadoras e principalmente o público-alvo desse programa, que são os empreendimentos incubados, têm a possibilidade de exporem suas ideias, opiniões, críticas, avanços e dificuldades vivenciadas por eles em relação ao Proninc. Os Seminários constituem, assim, um espaço ampliado de concepção e avaliação do programa, ao incluir a participação das incubadoras e empreendimentos incubados, compondo sua configuração institucional.

Como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) representa um importante espaço de interlocução entre os diferentes sujeitos que compõem a economia solidária, e pela privilegiada parceria estabelecida com a Senaes desde que foram criados em 2003 (SINGER, 2009), buscou-se nesta pesquisa identificar a possível constituição do Fórum com um espaço público de

interlocação do Proninc com seus atores. Contudo, verificou-se não haver nenhuma forma de interlocação direta entre Fórum e Proninc. O Fórum não tem assento no Comitê Gestor do Proninc - algumas discussões nesse sentido já foram pauta de reunião do Comitê, mas não avançaram <sup>15</sup>. O Proninc também não tem assento no Fórum.

Quanto à interação Comitê/Fórum, o que se observa é uma discreta inserção via algumas coincidências de representações comuns, como as redes de incubadoras e algumas entidades financiadoras que participam do Comitê e também participam do Fórum, mas os representantes nem sempre são os mesmos. Apesar da inexistência de interação direta, 29% das incubadoras que afirmaram participar da gestão do Proninc indicaram o FBES como um de seus espaços de discussão, o que indica e reforça a importância do FBES como um espaço privilegiado de diálogo dos sujeitos envolvidos com as PPES, e pode ser um indicativo de formação de uma esfera pública em torno da economia solidária, base na qual pode-se desenvolver a gestão social da política pública.

O mesmo vale para o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), criado pelo governo Lula para atender as necessidades das PPES, que se encontram, como evidencia Tafner (2006) fora do âmbito de deliberações do Condefat. A interlocação entre Proninc e CNES é muito pequena. O Proninc está dentro do CNES indiretamente por coincidências de representações, assim como ocorre no caso do Fórum. As entidades financiadoras do Proninc estão no CNES, mas não como representações do Proninc.

A ausência de legalização institucional do Proninc à época da pesquisa foi citada como um complicador da comunicação dele com outros espaços de interlocação, como o FBES e o CNES, como explica um entrevistado: “Como a

---

<sup>15</sup> Segundo os entrevistados, já foi discutido no Comitê Gestor a possibilidade de inserir em sua composição representante do FBES que seja também representante dos EES; contudo, a sugestão não se concretizou pela urgência que se tinha à época de deixar tramitar o Decreto Presidencial que instituiu o Proninc.

gente não consegue ter uma continuidade de ação, um respaldo financeiro, político, ele perde um pouco de importância dentro dos espaços de articulação do Fórum e do Conselho” (ESC004, 2010).

Observa-se, no entanto, que apesar da inexistência de contato direto, FBES e CNES compõem a configuração institucional do Proninc, por incluírem o universo de sujeitos envolvidos com a economia solidária, como ocorre com as incubadoras e os EES, e por discutirem políticas com e para esses sujeitos, o que, conseqüentemente, envolve o Proninc. Pela fragilidade dessa interação, no que diz respeito ao Proninc, as linhas que o ligam ao FBES e ao CNES estão tracejadas.

Além da participação das incubadoras e dos empreendimentos, verifica-se que o Proninc avança na incorporação de distintas parcelas da sociedade, representadas no Comitê, como acontece com o Coep – atuante no Proninc desde sua criação, com o Fórum de Pró-Reitores, e nos últimos dois anos, com a incorporação na composição do Comitê de um representante da Rede de Gestores que passaram a integrar o Comitê, por congregarem gestores de prefeituras que desenvolvem políticas públicas de fomento à economia solidária. Apesar de restringe-se, como se pode observar, a segmentos específicos da sociedade civil - verifica-se que a incorporação dessas distintas representações contribui para a efetivação do Proninc, considerando, como expõe Araújo (2005), que as PPES dependem, para efetivar-se, dos vínculos e parcerias estabelecidos com a sociedade.

Verifica-se, com essa discussão, que a configuração institucional montada para gerir o Proninc apresenta um novo formato institucional no que se refere à gestão de políticas públicas de geração de trabalho e renda no país, por inserir, ainda que de forma frágil e incipiente, a participação representativa e direta dos diferentes atores envolvidos com o programa, sinalizando para a

adoção, por parte da administração pública, de ações convergentes, como a proposta de gestão societal discutida por Paes de Paula (2005a).

A identificação da configuração institucional do Proninc constitui um importante elemento a ser considerado na análise das principais características do tipo de gestão empreendido. Outro aspecto que interfere diretamente nas características do tipo de gestão adotado refere-se aos limites e desafios que lhe são impostos, como discutido adiante.

### **7.3 Proninc: limites e desafios da gestão**

Os resultados da pesquisa apontam para três níveis nos quais se localizam os limites e desafios gerais na gestão do Proninc. De acordo eles, tem-se em um primeiro momento que os limites e desafios mais marcantes do Proninc encontram-se no âmbito das características do próprio programa. Além deles, identificou-se em um segundo nível limites e desafios localizados no âmbito das dificuldades experimentadas pelas incubadoras que, em um terceiro nível, relacionam-se aos limites e desafios vividos pelos empreendimentos incubados, como se pode observar sinteticamente na Figura 3.

#### **7.3.1 Limites e desafios no âmbito das características do programa**

No que se refere aos limites e desafios no âmbito das características do programa, percebe-se, que a falta de reconhecimento institucional, como o fato de haver existido praticamente 12 anos sem reconhecimento legal como programa dentro da estrutura do Governo Federal, interfere nas várias características de sua gestão, e surge nesta pesquisa como a fragilidade mais marcante do Proninc.

Diante da fragilidade institucional legal, o Proninc encontra dificuldades em coordenar e articular ações conjuntas ante todas as instituições participantes, o que conduz, entre outros, à fragmentação das ações do Governo Federal dentro do programa. Nesse contexto, a gestão do Proninc enfrenta o problema, caracterizado por Conh (1995), como o mal crônico das políticas e programas sociais no Brasil, e indicado por Oliveira (2006) como uma das causas da falha no planejamento de políticas públicas em países em desenvolvimento, que se refere à insuficiência e instabilidade de recursos financeiros.

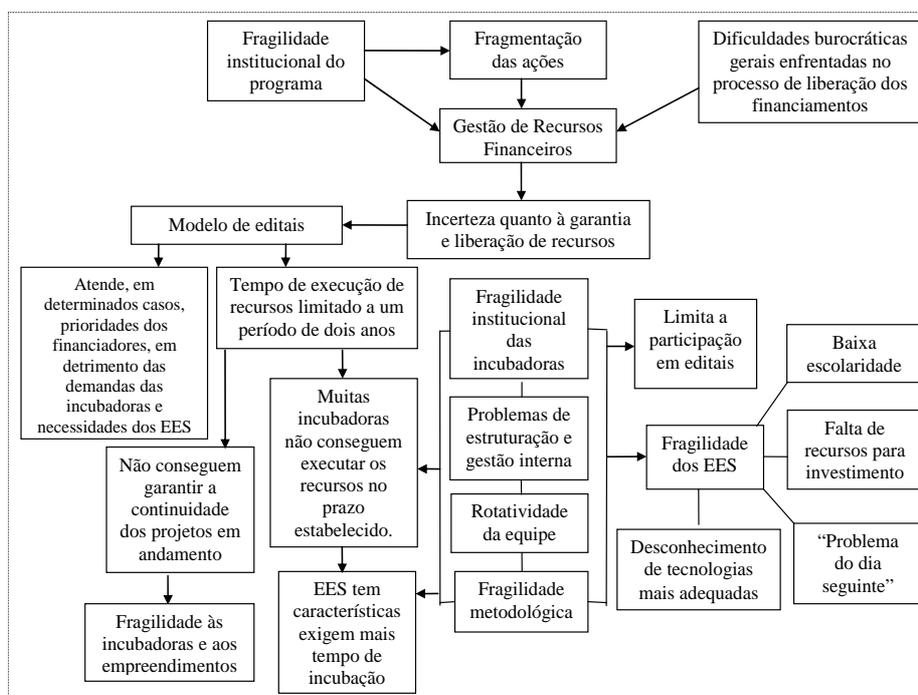


Figura 3 Limites e desafios impostos à gestão do Proninc.

Como se pode perceber nas discussões de Tafner (2006), a garantia de uma fonte de recursos permanente representa elemento indispensável à continuidade e consolidação de uma política pública. Dessa forma, as

dificuldades vividas em relação à gestão de recursos financeiros refletem nos vários aspectos de gestão e execução do programa, chegando a ameaçar sua continuidade. Essa realidade vivida pelo Proninc exemplifica a preocupação a que se assiste quanto à fragilidade institucional e continuidade das PPES, como discutidos por Araujo (2005) e Schiochet (2009).

Ao contrário do que ocorre com as tradicionais políticas de emprego, trabalho e renda, abordadas por Tafner (2006), como a política do Seguro Desemprego, o Abono Salarial ou as políticas do Sistema de Qualificação Profissional, o Proninc não conta com recursos do FAT - principal fonte financiadora do SPETR brasileiro (TAFNER, 2006) para financiar suas ações.

O único recurso permanente que o Proninc possui, até o momento, refere-se a uma ação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no PPA, chamada de apoio ao fomento e fortalecimento de incubadoras. Segundo um entrevistado, enquanto a Senaes tiver esse programa no PPA, esses recursos para o Proninc serão garantidos (ESC005, 2010), mas esses isolados mostram-se insuficientes para sustentar as ações do Proninc em todo seu âmbito de atuação. Desse modo, o Proninc depende da soma de recursos advinda das ações dos diferentes financiadores envolvidos em sua gestão.

[...] a Senaes tem uma ação que a gente inclusive usa, o nome fantasia de Proninc, certo? Então enquanto existir dentro do PPA, ele é permanente, enquanto durar o programa no PPA, o PPA geralmente tem uma duração fixada de quatro anos, o programa está também previsto para quatro anos, então o programa enquanto ele existe dentro do PPA, ele é permanente. E você tem essa fonte de recurso. Os outros ministérios, que são também, financiadores, eles têm outras ações, com outros nomes, está certo, onde dali daquela ação ele tem recursos para apoiar ações do Proninc (ESC004, 2010).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, também constitui uma importante fonte de financiamento <sup>16</sup> do Proninc.

Tem-se, assim, que a união de recursos de diferentes financiadores para apoiar incubadoras constitui a base mantenedora do programa. O funcionamento do Proninc está condicionado à predisposição de seus apoiadores/financiadores em manter-se no programa e à quantidade de recursos que esses estão dispostos a aportar, o que varia não só de um financiador a outro, como também de um período a outro, fato que reafirma, como constata Tafner (2006), o caráter de financiamento frágil e discricionário que caracteriza as PPES, e gera grande incerteza quanto à garantia de recursos e, conseqüentemente, quanto à continuidade dos projetos.

A gente fica sempre na dependência de ter ou não recurso, pra abrir ou não editais. Então é um “programa”, mas precisava ser uma política deliberada na qual tivesse um recurso de financiamento garantido. Sem necessariamente, como a gente fala, ter que passar a bolsinha entre os vários ministérios, pra você fazer um bolo de recursos, para poder abrir um edital de financiamento das incubadoras. Isso é muito ruim para as incubadoras, porque dá a elas uma instabilidade muito grande. Ora, elas têm recurso para operar, ora elas não têm recursos para operar. Ora, elas têm equipe contratada pelo projeto, ora elas não têm [...] Então, o maior problema que eu vejo para operar o Proninc é essa intermitência de abre e fecha de editais pra manter os financiamentos das incubadoras (ESC003, 2010).

Outro relato reforça a identificação dessa fragilidade do Proninc: “[...] o Proninc ainda não foi reconhecido dentro das financiadoras. Se tivesse esse reconhecimento, teria essa garantia de recurso” (ESC004, 2010). Diante disso, a assinatura do Decreto Presidencial nº 7.357/10 (BRASIL, 2010c) representa um

---

<sup>16</sup> Os recursos do FNDCT disponibilizados ao Proninc são geridos pela Finep.

passo fundamental no longo caminho de institucionalização do Proninc como uma política permanente.

Além do risco de descontinuidade gerado pela dificuldade de garantir recursos ano a ano, o Proninc é bastante criticado pela descontinuidade de recursos, em razão das dificuldades burocráticas gerais enfrentadas no processo de liberação dos financiamentos <sup>17</sup>, caracterizado pelos entrevistados como excessivamente lento e demorado.

[...] o formato de se submeter a essas regras, digamos assim, dos projetos externos do governo, e, o andamento, ele é burocrático e ele é lento. Você apresenta o projeto em um ano, para ser aprovado no outro ano e ser executado no outro ano. E aí é complicado, e aí gera essa descontinuidade, que é a grande queixa, o grande problema do Proninc é essa descontinuidade (ESC002, 2010).

Segundo um entrevistado, o problema da morosidade na liberação dos recursos refere-se mais, especificamente, à dinâmica adotada pelo Governo Federal na condução das políticas sociais, e não ao Proninc exclusivamente. Segundo esse entrevistado, todos os programas sociais do Governo Federal têm que passar por uma série de procedimentos até chegar à liberação dos recursos (ESC001, 2010), fato que não anula o desafio que se impõe à gestão do Proninc de tornar os processos de contratação e liberação de recursos financeiros mais ágeis.

Diante do exposto, são vários os desdobramentos da incerteza quanto à garantia e liberação de recursos.

---

<sup>17</sup> Esse é o caso das três incubadoras que responderam ao questionário da pesquisa e afirmaram que apesar de terem sido contempladas por um edital do Proninc, ainda não conseguiram acessar os recursos. Como explicado na metodologia, essas foram excluídas da pesquisa por não atenderem ao critério de terem sido efetivamente financiadas pelo Proninc, no período de 2003 a 2010.

Como o Proninc não tem recursos contínuos nem suficientes para apoiar todas as incubadoras dispostas a se inserir no programa, esse limita seu apoio, selecionando projetos por meio de chamadas realizadas pela divulgação de Editais ou de Termos de Referência, como já citado. Esse modelo de funcionamento do Proninc é considerado por seus atores como uma de suas expressivas limitações, por não conseguir garantir a continuidade do apoio às incubadoras, e por atender, em alguns casos, demandas específicas dos financiadores que compõem o Comitê Gestor e não das incubadoras, como expõe o trecho abaixo.

[...] a principal inadequação refere-se à disponibilização de recursos através de editais que atendem à necessidade do governo e não consideram as realidades específicas: locais/regionais dos empreendimentos de economia solidária, das incubadoras. E, em consequência, essa forma de disponibilização dos recursos leva a uma intermitência no fluxo de recursos, acarretando em prejuízos enormes aos EESs pelas interrupções/redução das ações de incubação e perda de equipes (INC010, 2010).

Uma vez selecionadas, as incubadoras têm garantido um aporte de recursos por um período aproximado de dois anos; após esse período, tem que participar de nova seleção (caso essa exista e seja compatível com sua demanda) e concorrer a um novo financiamento para continuar o trabalho em andamento (caso seja selecionada). Se não for selecionada, o trabalho realizado com os empreendimentos é interrompido até que se alcancem novos recursos. Essa descontinuidade de projetos gera grande fragilidade às incubadoras que não conseguem garantir aos EES a continuidade dos processos de incubação em desenvolvimento.

Nesse contexto, o tempo de execução dos recursos, limitado a um período aproximado de 24 meses, surge como outra limitação da gestão do programa. Primeiro, por mostrar-se insuficiente para se fazer um processo de

incubação adequado, já que os EES apresentam características específicas que exigem um tempo de dedicação muito maior do que uma empresa comum. Como comenta Cruz et al. (2010, p. 4), os EES “obedecem a relações e dinâmicas substantivamente mais instáveis que a formação e continuidade de empresas convencionais”, e, finalmente, porque as incubadoras enfrentam dificuldades na própria execução dos projetos. Algumas incubadoras relataram que caso não consigam prorrogar o prazo<sup>18</sup>, terão que devolver o recurso, por não conseguirem executar os objetivos e metas dentro do período previsto na contratação dos projetos.

Observa-se, assim, que o Proninc, isoladamente, não é capaz de garantir às incubadoras a manutenção de seu funcionamento. Nesse contexto, as parcerias e diferentes formas de cooperação estabelecidas pelas incubadoras com outras instituições ganham papel relevante. Fato que pode ser confirmado pelos resultados da pesquisa, na qual 77% das entrevistadas afirmaram possuir outras fontes de financiamento como forma de garantir a permanência dos trabalhos.

Entre as principais fontes de financiamento citadas, destacam-se o apoio dado pelas próprias Universidades por meio das Pró-Reitorias de Extensão e a celebração de convênios com prefeituras municipais e entidades de financiamento não vinculadas ao Proninc, como a Petrobras, CNPQ e as Fundações de Amparo à Pesquisa dos Estados da Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Há, inclusive, uma incubadora que conta com financiamento advindo de emenda parlamentar de um deputado da região onde está localizada. Contudo, esses financiamentos também não garantem a sustentabilidade das ações, e apesar de as Pró-Reitorias de Extensão aparecerem como apoiadoras, elas foram citadas por apenas 17% das participantes. Verifica-

---

<sup>18</sup> O período médio de execução dos projetos é de até 24 meses, havendo, dependendo do financiador, a possibilidade de prorrogação de prazo.

se, ainda, que 23% das participantes contam somente com recursos do Proninc para desenvolver suas atividades.

Entre os 23% das participantes que afirmaram não possuir nenhuma outra fonte de financiamento, constata-se que uma delas encontra-se nos dois primeiros anos de existência e ainda conta com recursos do Proninc e outras seis receberam recursos contínuos desde sua formação. A situação mais delicada refere-se a duas incubadoras, que afirmaram ter recebido recursos por períodos intermitentes, e duas que só começaram a receber recursos nos dois últimos anos.

Observa-se, ainda, que além de contarem com fontes alternativas de financiamento, 92% das incubadoras afirmaram articularem parcerias com outras instituições para manterem-se ativas, ou seja, as incubadoras desdobram-se para manterem suas atividades. Verifica-se, inclusive, que dentre as 11 incubadoras que afirmaram não possuir outras fontes de financiamento, somente duas também não possuem nenhum tipo de parceira com outras instituições. Vale notar que a maioria delas mantém parcerias com mais de uma instituição. Os principais parceiros citados pelas entrevistadas são as prefeituras municipais. Outros parceiros relacionados são as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, Agências e Secretárias Estaduais de Desenvolvimento, Centros Públicos de Economia Solidária, Fóruns de Economia Solidária, ONG's, Cáritas, Redes de Incubadoras, outras organizações da sociedade civil e também as incubadoras mais próximas.

Por ser um programa federal, a gestão do Proninc apresenta, também, dificuldades para se adaptar à heterogeneidade do campo em que atua, confirmando, como constata Costa (2007), as dificuldades de coordenação de ações vividas por políticas e programas sociais que atuam em contextos heterogêneos; aspecto que nos remete à discussão acerca dos limites e desafios localizados no âmbito das incubadoras.

### 7.3.2 Limites e desafios no âmbito das incubadoras

Dando seguimento à discussão iniciada na seção anterior, verifica-se pelos resultados obtidos que muitas das dificuldades de gestão enfrentadas pelo Proninc encontram-se localizadas no âmbito de ação e gestão das próprias incubadoras.

Além de terem que enfrentar as dificuldades vividas quanto à incerteza e morosidade na liberação de recursos mencionadas acima, percebe-se que muitas incubadoras também passam por problemas de reconhecimento dentro de suas instituições. Apesar de existirem incubadoras já bem institucionalizadas dentro de suas Universidades, como expõe um entrevistado: “conseguimos nos organizar numa equipe técnica, juntamente com estagiários e professores, com suporte de uma equipe administrativa e com um lugar ao sol (não como apêndice) dentro do Centro Universitário” (INC038, 2010), há outras que apresentam grande fragilidade institucional, são pouco reconhecidas e não têm o apoio da Universidade ou Fundação à qual estão vinculadas. Outro relato de um dos entrevistados reforça esse aspecto: “Ainda temos dificuldades em relação à conquista de espaço físico e também de reconhecimento” (INC032, 2010). Além disso, explica outro entrevistado:

[...] não há uma política dentro das universidades de incorporar isso, de aumentar os espaços, os bolsistas ou também de incentivar a ação dentro da universidade, conseqüentemente, não adianta nada fazer um projeto se ela não vai conseguir ter um respaldo institucional de pessoas, de professores, demandando horas dentro da execução do projeto (ESC004, 2010).

Observa-se, assim, que a falta de estruturação de algumas incubadoras também interfere na gestão do programa, por representar um fator limitante de

sua capacidade de atender a um número maior de empreendimentos e até de participar de editais para seleção de projetos.

A falta de estruturação envolve, ainda, os problemas de gestão interna experimentados pelas incubadoras. Contata-se que algumas incubadoras apresentam problemas de estruturação e coordenação de suas atividades, sobre as quais se observam casos de gestão extremamente centrada na figura do coordenador e casos de coordenação figurativa, em que as ações das incubadoras ficam sob responsabilidade de uma equipe, muitas vezes, formada somente por estagiários e bolsistas de extensão, o que não quer dizer que inexistam incubadoras com um processo de gestão interno já bem aprimorado.

A rotatividade das equipes vivida nas incubadoras também compromete em grande parte a execução de suas atividades. Aliado a isso, cita-se a fragilidade metodológica gerada pela necessidade de aprimoramento contínuo imposta pela dinâmica de cada empreendimento incubado. O fortalecimento institucional e o aprimoramento do processo de gestão representam desafios à gestão do Proninc, como se verifica no relato abaixo:

[...] acho que na verdade os maiores avanços nesse momento estão no âmbito, digamos assim, de ação das incubadoras, acho que as incubadoras é que precisam melhorar muita coisa. Sem o Proninc da maneira como ele é, agora seria muito difícil para as incubadoras sobreviverem, então ele é uma grande coisa o Proninc, se ele fosse melhor do que ele é, nos poderíamos, em minha opinião, até ter melhores incubadoras. Mas mesmo que o Proninc fosse melhor, se as incubadoras não fazem bem a sua gestão interna, não adianta ter um Proninc, porque você tem os dois lados, tem que melhorar o programa e tem que melhorar a incubadora (ESC004, 2010).

Acerca das dificuldades vividas em relação à gestão interna, as incubadoras reconhecem suas limitações e afirmam ainda terem um longo caminho a trilhar. Sabe-se, no entanto, que parte dos desafios impostos à gestão

do Proninc no âmbito das incubadoras é gerada pelas características dos próprios empreendimentos, que tornam o papel das incubadoras indispensáveis à sua formação e desenvolvimento.

### **7.3.3 Limites e desafios no âmbito dos empreendimentos**

Finalmente, é preciso evidenciar as fragilidades vividas pelos empreendimentos e pelos sujeitos que os compõem. Como já discutido, apesar de se destacar na atualidade como um modelo alternativo para a geração de trabalho e renda (ALCANTARA, 2003), o cooperativismo popular enfrenta dificuldades que colocam em risco sua sustentação e ainda desafiam a gestão do Proninc.

No que se refere aos resultados obtidos, pode-se afirmar, de acordo com relatos dos entrevistados, que a baixa escolaridade e o desconhecimento e inexistência de tecnologias mais adequadas à pequena produção com que trabalham os EES constituem evidentes restrições ao alcance de resultados mais consistentes. A heterogeneidade desse campo também constitui um desafio à gestão do programa.

Outro desafio citado refere-se ao que um entrevistado chamou de “o problema do dia seguinte” (ESC005, 2010): o que os empreendimentos vão fazer após o processo de incubação constitui uma preocupação constante na fala dos gestores do programa; primeiro, pelos riscos de degeneração enfrentados pelos EES, o que demanda um acompanhamento político-pedagógico permanente por parte das incubadoras; segundo, pelas dificuldades (exigências) de acesso ao crédito para aquisição de equipamentos e capital de giro, dificuldade que confirma a afirmação de Tafner (20006) acerca dos tímidos resultados apresentados pelos diferentes programas criados na área de microcrédito pelo SPETR brasileiro, no que se refere à criação de uma rede que atenda aos mais

pobres, fato que impõe a necessidade de articular ações que financiem não só as incubadoras, mas também os EES.

Como evidencia o relato abaixo, os empreendimentos não possuem recursos para compra de equipamentos e precisam de crédito para financiarem sua infraestrutura de trabalho; não adianta os grupos estarem prontos para iniciar suas atividades se não tiverem a estrutura mínima necessária para começarem a trabalhar.

[...] eu conheço vários exemplos no Brasil que dizem: os grupos estão incubados a ponto de começar suas atividades, e eu digo: o que falta? Toda a estrutura. E aí você sabe, isso já era, porque se falta toda a estrutura, não é só a estrutura que falta, porque a incubação tinha que se dar concomitante, ou pelo menos na medida em que você vai construindo a estrutura de funcionamento do empreendimento para prestação de serviço ou de produção, isso é um processo, o processo de incubação tem que ser permanente, tem que ser contínuo, tem que ser nesse processo de implantação da infraestrutura, porque é ali que vão aparecer os problemas reais do cotidiano, você não tem esse negócio de o grupo estar incubado pronto pra assumir, você não tem. Então o dia seguinte é o problema. É como que arranja capital de giro, isso faz parte do dia seguinte. Você tem um empreendimento incubado, tem estrutura ou a atividade dele não requer grande estrutura, então ele está lá, está fazendo as coisas e tal, se não tiver linha de crédito adequada, não vai a lugar nenhum (ESC005, 2010).

Verifica-se, assim, que no contexto em que o papel das incubadoras torna-se fundamental, os problemas vividos pelos EES, como a falta de recursos para investimento, as dificuldades de comercialização dos produtos e serviços, a baixa escolaridade verificada na composição dos grupos (VARANDA; CUNHA, 2007) e os riscos de degeneração do modelo (ALCANTÁRA, 2003; LAVILLE; GAIGER, 2009; SINGER, 2008) representam elementos que justificam a existência das incubadoras e do próprio Proninc, ao mesmo tempo em que limitam os resultados de todo o esforço empreendido e desafiam à sua gestão.

Desse modo, elaborar ações conjuntas, garantir a continuidade dos recursos e o andamento dos projetos, aumentar a quantidade de projetos apoiados, aumentar o número de empreendimentos incubados, profissionalizar as incubadoras por meio do aperfeiçoamento do processo de gestão interna e metodologia de incubação e criar uma modalidade de financiamento casada, em que o Proninc possa financiar não só as incubadoras, como também os empreendimentos incubados, são apontados pelos resultados da pesquisa, como objetivos gerais que devem orientar a gestão do Proninc. Aspectos que evidenciam a necessidade de se definir objetivos claros de curto, médio e longo prazos para a gestão do programa, além do estabelecimento de um marco lógico para operacionalizar e avaliar o Proninc.

#### **7.4 Proninc: principais características da forma de gestão empreendida**

Observa-se, pela discussão desenvolvida, que algumas características essenciais do modelo de gestão adotado na condução do Proninc já foram abordadas ao longo deste estudo por mostrarem-se indispensáveis à compreensão dos dois primeiros objetivos específicos propostos. A partir disso, pretende-se dar continuidade a essa discussão, no intuito de identificar as principais características da forma de gestão empreendida. Parte-se do pressuposto de que as características que identificam a gestão da política estão intimamente relacionadas com a forma de administração que assume o Estado na condução de suas ações.

No intuito de atender a esse objetivo, empregam-se como referência orientadora da discussão as variáveis utilizadas por Paes de Paula (2005a) para comparar os modelos de administração pública gerencial e societal. Neste estudo, as categorias “organização administrativa do aparelho do Estado” e “abertura das instituições políticas à participação social” foram respectivamente

ajustadas para “organização administrativa da política”, e “abertura da política à participação social”, a fim de se adequar a análise de uma ação específica da administração pública que possa se referir à gestão de uma política pública. Além disso, incorporou-se a elas uma nova variável denominada “Acompanhamento e Avaliação”. Os resultados estão sintetizados no Quadro 7.

Quadro 7 Principais características da forma de gestão adotada na condução do Proninc

Variáveis	Administração Pública Societal
Origem	Surgimento das primeiras incubadoras de cooperativas populares criadas como resposta ao chamado do Movimento de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, que mobilizou o país no início dos anos 1990.
Projeto político	Alinhado à origem do programa, apresenta um projeto político que estimula e busca ampliar a participação dos diferentes sujeitos envolvidos, nas diferentes fases que envolvem o programa.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão sociopolítica ao apresentar um formato institucional que prioriza a participação social, porém, com desequilíbrios provocados pelas dificuldades vividas em relação à gestão de recursos financeiros.
Organização administrativa da política	Apresenta uma organização voltada para horizontalização das relações, na qual o núcleo central de decisões do programa envolve, ainda que de forma bastante desproporcional, atores de formulação e execução.
Abertura da política à participação social	O formato institucional apresentado abriga, apesar das limitações, diferentes atores e novas formas e espaços compartilhados de participação.
Abordagem de gestão	Gestão social: tem origem no contexto próprio da gestão social (o espaço da sociedade civil) e persegue outros valores que não só o econômico. Apresenta-se como uma nova experiência de gestão de política pública de geração de trabalho e renda, ao incorporar a participação de diferentes atores na gestão do programa, por meio da construção de espaços públicos de discussão, como ocorre com o Seminário Nacional de Avaliação.
Acompanhamento e Avaliação	Incorporou, após as críticas recebidas acerca das avaliações quantitativas, no processo de concepção da metodologia e dos indicativos de avaliação, as considerações e sugestões expostas pelas incubadoras e empreendimentos incubados.

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005a)

Começando pela origem, vale lembrar, como abordado no início da discussão dos resultados, que a origem do Proninc está ligada ao surgimento das primeiras incubadoras de cooperativas populares criadas em resposta ao chamado do Movimento de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida que mobilizou o país no início dos anos 1990. O Proninc tem origem no movimento da sociedade civil e parte dessa para o Estado. Retomando sua história, verifica-se que o Proninc é iniciado e quase desaparece no governo Fernando Henrique Cardoso; é reanimado e significativamente fortalecido com a criação, em 2003, da Senaes – que, como evidencia Barbosa (2005), tem origem e representa a inserção do movimento social no Governo Federal, mas só agora, em novembro de 2010, passa a ser legalmente reconhecido, depois de muito esforço dos envolvidos, como um programa do Governo Federal. Desse modo, o surgimento do Proninc relaciona-se à perspectiva societal.

No que se refere ao projeto político, percebe-se que a gestão do Proninc alinha-se ao projeto político proposto pela vertente societal; o próprio fato de se originar do espaço da sociedade civil favorece e determina essa construção. Trata-se de um projeto que desde seu início incorpora, estimula e busca ampliar a participação dos diferentes sujeitos envolvidos com o programa, nas diferentes fases que o envolve, tornando como evidencia Cohn (1995, p. 14) o “Estado mais permeável à sociedade”.

Ao ser instituída, a Senaes, como coordenadora do Comitê Gestor e Secretaria Executiva do Proninc, assumiu o compromisso de construir a Política Nacional de Economia Solidária, juntamente com todos os interessados, o que pode ser evidenciado quando se observa, por exemplo, que apesar de as decisões acerca do Proninc não terem necessariamente que passar pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, foi este que discutiu a elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e decidiu criar dentro desse programa a ação usada pela Senaes até o momento para apoiar incubadoras de

cooperativas populares. A decisão de discutir o programa com o CNES foi da Senaes, como expõe um entrevistado, e resulta de um projeto que se propõe a construir a política em parceria com a sociedade.

Foi uma decisão da Senaes de democratizar o debate para elaboração do programa. Fomos praticamente a única, eu acho que a única Secretaria do Governo Federal que fez isso. Nós é que temos a responsabilidade de elaborar o PPA obviamente, a recomendação é ouvir a sociedade, e como é que se ouve a sociedade? A Senaes diz: vou fazer junto com o Conselho. O Conselho, por sua vez, pegou a deliberação da Conferência de 2006. O Conselho Nacional pegou o resultado da Conferência de 2006 e montou esse programa, no final tem as mediações, certo? (ESC005, 2010).

Percebe-se, assim, todo um esforço, por parte da Senaes, em conduzir a política em consonância com as proposições sociais. Por outro lado, verifica-se, no que se refere ao Proninc, que a falta de maior comprometimento e articulação por parte de alguns financiadores com o projeto proposto acaba, por vezes, comprometendo-o como discutido à frente. Nesse caso, observa-se que a falta de maior articulação entre as diversas agências responsáveis pelo bom andamento do Proninc pode, como observa Oliveira (2006), comprometer o planejamento e, por consequência, os resultados do programa.

Por estar imbricada com um projeto que prioriza a participação social, a condução do Proninc assume uma gestão orientada pela dimensão sociopolítica que, segundo Paes de Paula (2005b, p. 40), “compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão”. A gestão do Proninc também faz incursões na dimensão institucional-administrativa, ao apresentar um novo formato institucional. Quanto à dimensão econômico-financeira, sabe-se, como discutido, que as PPES ainda não recebem a atenção pública necessária para estabilizar-se, principalmente no que se refere ao conjunto de gastos do Governo

Federal, como evidenciam Barbosa (2005), Cruz et al. (2010) e Tafner (2006). Aspecto que se confirma no que se refere ao Proninc, já que suas fontes de financiamento são instáveis e inseguras. Nesse quadro, observa-se um desequilíbrio entre as três dimensões que, segundo Paes de Paula (2005b, p. 40), “são fundamentais para a consolidação de uma gestão pública democrática”, que são as dimensões: sociopolítica, institucional-administrativa e econômico-financeira.

Como citado, a gestão do Proninc busca ampliar a participação de diferentes financiadores como forma de enfrentar os limites e desafios impostos à gestão de recursos financeiros, garantindo seu funcionamento. Ao ampliar a participação de diferentes atores na condução do programa, a gestão do Proninc tem conseguido, apesar das críticas direcionadas à fragmentação das ações e à ameaça de descontinuidade, fortalecer sua atuação. Por outro lado, verifica-se que a dependência dos recursos advindos desses financiadores submete, em determinados momentos, a condução do Proninc aos objetivos e prioridades desses, resultando em editais nem sempre articulados e compatíveis com as demandas das incubadoras e necessidades dos empreendimentos, mas sim, com as prioridades de cada financiador, como expressa um entrevistado.

Agora o que não há de entender, é uma incubadora ter uma demanda de catadores que precisam incubar uma cooperativa, e a gente ter que dizer, olha não podemos atender à demanda de vocês porque nós temos recursos para pescados, para agricultura familiar e para presidiários, e não para cooperativas de catadores. Então ou vocês vão pescar, ou vocês vão plantar ou dão um jeito de serem presos, pra gente atender à demanda de vocês. Agora aqui não dá porque não têm os recursos (ESC002, 2010).

Por não ter uma fonte de financiamento permanente, o Proninc fica na dependência da soma de recursos de diferentes financiadores e acaba, por vezes, tendo que se submeter às suas regras para não perder os recursos. Nesses

momentos, a dimensão econômico-financeira, grande gargalo do programa, compromete não só a dimensão sociopolítica como também seu projeto político, abertura da política à participação social e a abordagem de gestão, comprometendo, sobretudo, o efetivo alcance das necessidades sociais. É assim que a transversalidade da política assume a face, que segundo Barbosa (2005), expõe a “fragilidade de poder para fazer frente às negociações de governo e elevar a economia solidária à condição de política exigida”.

Quanto à organização do aparelho do Estado, vale lembrar, como explicita Paes de Paula (2005a), que, enquanto o modelo gerencial apresenta propostas claras para a organização desse, a vertente societal não tem propostas acabadas para essa dimensão, o que deveria ser realizado.

No entanto, no que se refere à organização administrativa do Proninc, verifica-se que ela abrange um Comitê Gestor que possui dois grupos de trabalho (Grupo Executivo e Grupo de Monitoramento e Avaliação) criados para dar mais agilidade aos trabalhos desenvolvidos, e uma coordenação que é realizada pela Senaes. Nessa organização, a Senaes, como Secretaria responsável pela formulação e desenvolvimento de PPES, realiza, juntamente com os demais participantes do Comitê Gestor (o que inclui as representações das duas redes de incubadoras), a concepção e avaliação do Proninc; a execução direta fica a cargo das incubadoras submetidas à seleção e contratadas para tal, o que caracteriza a descentralização típica das PPES, como indica Barbosa (2005). É importante ressaltar, no entanto, que a descentralização constitui uma característica da origem do Proninc, já que ele nasce para atender às demandas de incubadoras universitárias e não o contrário.

Quanto à separação entre formulação e execução, que representa um dos aspectos centrais da administração pública burocrática (SECCHI, 2009), que a perspectiva gerencial não conseguiu superar (PAES DE PAULA, 2005a), pode-se afirmar que a gestão do Proninc caminha no sentido de amenizá-la,

incorporando em seu núcleo central de decisões, ainda que de forma bastante desproporcional, a participação de atores das duas áreas. Nessa estrutura de relações horizontalizadas, a centralização de decisões, típica do modelo burocrático (MEDEIROS, 2004), cede lugar à negociação e à mediação (SILVA E MELO, 2000). Nesse sentido, pode-se afirmar que a gestão do Proninc sinaliza, ao apresentar uma organização que inclui a participação social, para a construção de uma estrutura que aproxima política e administração, voltando-se para os pressupostos que orientam a vertente societal. Desse modo, a organização administrativa do Proninc busca conciliar características que permitam contemplar o projeto político proposto pela vertente societal com características do modelo gerencial, essenciais à boa organização administrativa do programa.

A respeito da abertura da política à participação social, não precisamos nos alongar em repetir que a configuração institucional montada para gerir o Proninc, permite, ainda que de forma limitada, a inserção dos diferentes atores sociais no processo de decisões acerca do programa. O Proninc conta, desde sua criação, com a participação de diferentes atores governamentais e não governamentais em sua gestão. Além disso, seu projeto político enfatiza e busca incorporar a participação dos beneficiários intermediários e últimos no processo de formulação e concepção da política, por meio da representação de segmentos da sociedade civil e das duas redes de incubadoras no Comitê Gestor, e da incorporação da participação direta das incubadoras e dos empreendimentos no Seminário Nacional de Avaliação.

Nota-se, contudo, que apesar de constituir-se como um espaço de diálogo dos vários atores, o Comitê Gestor não agrega a representação dos empreendimentos. Os empreendimentos participam sob diferentes formas de uma etapa importante da gestão que se refere às decisões sobre a execução do processo de incubação, mas sua participação no processo de concepção do

programa é incipiente e limitada a encontros anuais, que apesar de representarem um avanço inquestionável, são insuficientes para tornar efetiva a participação desses. Quanto à participação das incubadoras, verifica-se que o alcance dela ainda é limitado pela fragmentação de ações que caracterizam o Proninc, como explica um entrevistado,

Ela é uma gestão que dialoga com os atores do Proninc, mas, que reserva a si a tomada de decisão. Ou seja, as tomadas de decisões do Proninc, elas apenas em parte, são realizadas pelo conjunto Comitê Gestor. Os órgãos governamentais eles têm uma relativa, não total, mas relativa e parcial, tomada de decisão, por fora do Comitê Gestor, em minha opinião (ESC002, 2010).

No entanto, é importante lembrar, ainda que de forma limitada, que esses atores reconhecem que há espaço para exporem suas argumentações e que são ouvidos no Comitê Gestor.

Constata-se, assim, que a significativa desproporção de representações entre governo e interessados da sociedade civil e inexistência de representação dos empreendimentos no Comitê, e as restrições impostas ao efetivo alcance da participação dos interessados pelos desafios que se colocam no âmbito das características do programa ainda constituem forte limitação de uma gestão efetivamente participativa e democrática, o que deixa claro a necessidade de avanços, mas não invalida o compromisso assumido, especialmente pela Senaes, de construir o Proninc com a participação de todos os envolvidos, configurando a abertura da política à participação social.

Quanto à abordagem de gestão, verifica-se que essa é fortemente influenciada e, em certo ponto, até mesmo determinada pelas categorias discutidas anteriormente. Vale lembrar que o Proninc tem origem no contexto próprio da gestão social, que se refere, segundo Boullosa e Schommer (2008, p. 4), ao modelo originário no “espaço de organização da sociedade civil e de suas

interações com o Estado e o mercado”. Em consonância com França Filho (2008a), a gestão social configura-se, no caso do Proninc, por ele atuar no espaço da sociedade civil e por perseguir outros valores que não só o econômico.

A gestão do Proninc busca, em consonância com a proposta societal, assim como pressupõe Oliveira (2009, p. 71), “a inclusão de segmentos interessados em rotinas públicas” por meio da elaboração de um arranjo institucional capaz de viabilizar o diálogo entre sociedade civil, empreendimentos, incubadoras e governantes. O “processo gerencial dialógico em que a autoridade é negociada entre os participantes [...]” (TENÓRIO, 1998, p. 40) ocorre no espaço, reconhecido pelos diferentes atores, como o espaço de discussão e interação do programa, que é o espaço de realização do Seminário Nacional de Avaliação.

Ao avaliarem o modelo de gestão empreendido na condução do Proninc, as incubadoras entrevistadas manifestaram que a polarização adequada/inadequada mostra-se insuficiente para caracterizar a gestão do programa, por esse apresentar, nos dois polos, características que variam de acordo com o foco pelo qual analisaram o modelo. As incubadoras que consideraram a gestão adequada destacaram suas possibilidades e pontos fortes e as que a consideraram inadequada foram firmes em evidenciar seus limites e desafios. Ainda assim, verifica-se que a gestão do Proninc e a coordenação realizada pela Senaes são avaliadas positivamente por 74% das incubadoras entrevistadas; essas afirmam considerar a gestão do Proninc adequada, apesar das ressalvas observadas em quase todas as justificativas. Nos Quadros 8 e 9 são apresentados alguns relatos ilustrativos desta discussão.

Quadro 8 Aspectos que caracterizam a gestão adotada na condução do Proninc como adequada, sob a perspectiva das incubadoras

INC.	Por que adequado?
INC001	Porque a gestão do Proninc se dá de forma colegiada, incorporando assim atores (de financiamento e de execução) que poderiam estar dispersos.
INC006	O sistema adotado está em constante avaliação por parte dos próprios participantes tanto incubados como incubadoras, e isso é importante elemento de retro-alimentação e melhoria do atendimento. Nos eventos nacionais realizados em Brasília, temos tido a oportunidade de ouvir os incubados, suas demandas, suas queixas em relação a nós gestores da incubadora e isso é um desafio para a qualificação do programa Proninc como um todo. Portanto, a Senaes, ao colocar à disposição esse sistema, assim como o acompanhamento através de fiscalização direta das incubadoras e do preenchimento de documentos, realiza um trabalho que exige rigorosidade e intercâmbio de experiências.
INC007	Tenho poucos elementos para avaliar; entretanto, tenho percebido o esforço da Senaes em aperfeiçoar o programa, muito embora as amarras e limitações no marco jurídico-institucional de atuação da máquina pública. Importa salientar inclusive o montante de investimentos que tem sido obtido e especialmente o canal aberto de diálogo com a Senaes para discussão e resolução dos pleitos que se apresentam. Entre as demandas de aperfeiçoamento do programa, poderíamos destacar a necessidade de maior estabilidade de recursos para manutenção de equipe de trabalho na Incubadora, e, sobretudo, a necessidade de maior velocidade na tramitação dos projetos.
INC012	Porque além do financiamento, procede acompanhamento e avaliação periódica, sem, no entanto, interferir nas particularidades das ações e projetos da incubadora.
INC031	Participativo, apesar de apresentar dificuldade de compreensão por alguns de seus membros da dinâmica das incubadoras universitárias.
INC038	Pela postura de diálogo e objetivo comum de gerar resultados favoráveis para os empreendimentos incubados e favorecer o aprendizado de discentes e o processo de pesquisa inserida socialmente, na contribuição efetiva que as IES devem prestar no âmbito local.
INC045	Existe um relativo grau de participação das ITCPs na gestão do projeto; Tem um relativo processo de acompanhamento do projeto; O recurso não é suficiente, mas é muito importante para a dinamização do trabalho e estruturação da ITCPs; houve esclarecimento de dúvidas, mas ainda tem muita desinformação, contrainformação no desenvolvimento dos projetos e na execução financeira.

Fonte: Dados da pesquisa

\* Incubadora entrevistada.

Quadro 9 Aspectos que caracterizam a gestão adotada na condução do Proninc como inadequada, sob a perspectiva das incubadoras

INC.*	Por que inadequado
INC003	Deveria ser uma política
INC014	Financiamento contínuo, com aporte de recursos para empreendimentos. Com foco claro na formação de quadros.
INC022	Seria através de uma política pública de caráter permanente. Uma vez que não se pode interromper o processo, tanto da formação do alunado, que é um objetivo importante e também no propósito com a população incubada.
INC039	A incubadora universitária deve ser um programa permanente, com orçamento específico e contínuo para atender às necessidades que exigem atendimento constante. A política de editais deve atender ações pontuais, como feiras, eventos, aquisição de equipamentos. A ação permanente, através do acompanhamento sistemático, exige profissionais qualificados, ou seja, o acadêmico nem sempre está preparado ou em condições de atender adequadamente às demandas sociais.
INC041	Aprovar os projetos após ter os recursos e não ficar dependendo de outros ministérios, que terminam não honrando os compromissos, deixando as incubadoras comprometidas com os empreendimentos e comunidades, sem poder implementar o projeto que embora aprovado, não houve repasse dos recursos.
INC043	Analisar e propiciar condições favoráveis a cada Região do país, considerando as necessidades e possibilidades de cada um. E ainda ter um olhar diferenciado para as Universidades comunitárias que, na maioria das vezes, ficam desassistidas.
INC051	Considerando: a autonomia desejada às ITCPs; os diferentes métodos adotados pelas ITCPs; os diferentes desafios que essas incubadoras enfrentam e outras peculiaridades de acordo com a região do país em que atuam e tendo em vista: a fonte dos recursos para o Proninc vem de vários Ministérios, com diferentes maneiras de administrar os recursos e diferentes demandas por ações, um modelo de gestão adequado a essa situação colocada seria o fortalecimento do Comitê Gestor Proninc, aumentando o grau de interlocução das ITCPs, com este Comitê facilitando a criação de um planejamento desde a criação da demanda que considere as especificidades de cada situação vivida por essas incubadoras e, ainda, a criação de mecanismos perenes de monitoramento dos objetivos, metas e resultados que não perpassassem as especificidades de cada órgão financiador.

Fonte: Dados da pesquisa

\* Incubadora entrevistada.

Como aspectos adequados da gestão, as incubadoras destacaram elementos que remetem à abordagem de gestão social, como o canal aberto de diálogo mantido pela Senaes e o empenho em adotar uma gestão democrática

pela incorporação dos vários atores (de formulação e execução) nas diferentes fases que envolvem o programa. Pelos resultados da pesquisa, verifica-se que o discurso de gestão participativa é reproduzido por todos os atores desde a Senaes até as incubadoras. Como aspectos inadequados, evidenciaram os limites já apontados.

Se por um lado as características próprias do programa, como a demora na contratação e liberação de recursos e ameaça de descontinuidade das ações, constituem os aspectos considerados inadequados da gestão/programa que caracterizam a dimensão econômico-financeira e, em parte, a dimensão institucional-administrativa do programa, por outro, a gestão do Proninc é valorada por seus atores, por priorizar a dimensão sociopolítica da gestão, alinhando-se assim a proposta societal.

Nesse contexto, percebe-se que os pressupostos que orientam a gestão do Proninc estão fortemente embasadas nas discussões que se assiste acerca da gestão social, assumida por Paes de Paula (2005a), como a abordagem de gestão que orienta a perspectiva societal. Observa-se, no entanto, que assim como as demais categorias analisadas, essa também é comprometida pelas dificuldades vividas pelo Proninc.

Finalmente, por tratar da gestão de uma política pública, verificou-se a necessidade de se inserir às variáveis discutidas por Paes de Paula (2005a) uma nova categoria denominada “Acompanhamento e Avaliação”, o que se faz em razão de ela ser evidenciada pelos resultados da pesquisa como uma fase do ciclo de uma política pública, que tem muito a dizer acerca das características de gestão adotadas na condução dessa, como já se pode perceber nas várias falas citadas.

Acerca do Acompanhamento e Avaliação do Proninc, pode-se afirmar que ele é dividido em três níveis de atuação. Um primeiro tipo refere-se ao acompanhamento direto realizado por cada órgão financiador junto à incubadora

com a qual celebrou o convênio ou termo de cooperação, e com a qual partilha o compromisso de execução do programa. Cada financiador acompanha a ação da incubadora e a execução do projeto de incubação por meio de intercâmbio de documentos, como formulários de acompanhamento que devem ser preenchidos periodicamente e do contato direto com as incubadoras parceiras, como ocorre com as visitas técnicas de acompanhamento da execução do convênio, como explicitado abaixo.

Quando eu celebro um convênio, eu tenho que necessariamente fazer o acompanhamento da execução do convênio junto à incubadora e esse acompanhamento, além de ser um acompanhamento político, é sobre a própria questão da complexidade do processo de incubação, de compreender isso. A Senaes vai lá não para fiscalizar, ela vai lá para aprender, para ver, para poder fazer as mediações entre aquilo que é pensado idealmente, que é traduzido no edital, no termo de referência, para ver como é o processo de incubação lá na prática (ESC004, 2010).

Cada financiadora define a forma e o instrumento de acompanhamento que melhor se adapta aos seus objetivos, a partir das diretrizes e parâmetros principais de avaliação definidas pelo Comitê Gestor. Os resultados dessa avaliação são apresentados pelos financiadores no Comitê. As visitas realizadas às incubadoras e aos empreendimentos são bastante valorizadas pelas incubadoras, pela proximidade de interação e oportunidade de diálogo que essa permite.

Além desse acompanhamento realizado por cada financiador, foi criado em 2007, sob a responsabilidade da Senaes, o já citado grupo de Acompanhamento e Avaliação de projetos, que faz o acompanhamento com todas as incubadoras financiadas pelo programa. Ele é realizado por meio de relatórios, que são preenchidos pelas incubadoras e enviados à Senaes. O grupo

de monitoramento recebe e sistematiza as informações obtidas e repassa ao Comitê Gestor.

O Comitê Gestor, por sua vez, faz o acompanhamento do plano estratégico do programa como um todo, que se refere ao acompanhamento de todo o processo de construção e aperfeiçoamento do Proninc, que se realiza a partir do Comitê Gestor. O Comitê acompanha as ações do Proninc de duas formas: por meio do retorno das instituições parceiras e das informações que são repassadas pelo Grupo de Monitoramento e Avaliação. Nas reuniões do Comitê, ocorre um intercâmbio de informações entre as instituições envolvidas sobre como estão desenvolvendo suas atividades, os resultados alcançados, os problemas vividos, entre outros. Essa avaliação é ampliada aos demais participantes da gestão com a realização do Seminário Nacional de Avaliação.

Todas as financiadoras, inclusive a Senaes, participam das formas de acompanhamento citadas, inclusive quanto à fiscalização e supervisão que se fazem necessários do ponto de vista do controle no serviço público. Sob esse aspecto, realiza-se uma fiscalização quanto à aplicação dos recursos e ao cumprimento de disposições legais impostas, pelo contrato estabelecido entre financiadores e incubadoras, utilizado, segundo Bresser Pereira (2006a), na administração pública gerencial como instrumento de controle dos gestores públicos. Todas as incubadoras conveniadas têm que prestar contas dos recursos que recebem por meio das disposições legais existentes. Como coordenadora do programa, a Senaes também acompanha a execução do trabalho desenvolvido pelas incubadoras e pelas instituições participantes.

A gestão do Proninc adota ainda uma metodologia de acompanhamento e avaliação externa, realizada por entidades que não possuem nenhum envolvimento com o programa, a não ser o de realizar seu acompanhamento e avaliação, configurando a descentralização parcial dessas atividades. O primeiro acompanhamento externo do Proninc foi desenvolvido pela Fase – instituição

contratada para esse fim. A Fase acompanhou os projetos do Proninc executados no período de 2005 a 2007, fez o acompanhamento das incubadoras, um levantamento do perfil dos grupos incubados e promoveu eventos reflexivos com às incubadoras. Com a criação do Grupo de Acompanhamento e Avaliação, verificou-se a necessidade de se realizar um trabalho mais abrangente, envolvendo a avaliação completa do Proninc, o que inclui, segundo um entrevistado, não só o trabalho das incubadoras, mas também do Comitê e das instituições parceiras. Em 2009 foi realizada uma licitação e a entidade selecionada, o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH foi contratada para avaliar o Proninc em todas as suas dimensões.

[...] é uma entidade que tem determinadas características que foram exigidas no processo de seleção, que aceitou a metodologia que a gente propôs, que é de um processo de avaliação participativa, de construir a avaliação com os principais sujeitos envolvidos no processo, ai ela aceitou, ela sabe, ela comprovou que já fez isso, tem capacidade para fazer isso, então ela faz (ESC005, 2010).

Desse modo, a gestão do Proninc assume, no que se refere ao Acompanhamento e Avaliação, aspectos que misturam características alinhadas com os tipos de gestão burocrático, gerencial e societal.

As características burocráticas podem ser observadas nos vários relatórios de acompanhamento que as incubadoras precisam preencher para atender às exigências dos diferentes financiadores, o que demanda um considerável tempo das incubadoras e, às vezes, redundante em informações dispersas nos financiadores. As características gerenciais referem-se aos instrumentos de controle impostos pelo Estado gerencial, no qual o Proninc desenvolve-se como na adoção de contratos de gestão, tanto no que se refere à execução do programa quanto à avaliação externa que se realiza.

Por outro lado, as críticas direcionadas pelas incubadoras à avaliação quantitativa, voltada estritamente para medir eficiência e desempenho (fato que nem sempre se aplica às dimensões sob as quais as incubadoras conseguem atuar) começam a apresentar resultados, com a realização do Seminário Nacional de Avaliação - mecanismo pelo qual buscou-se incorporar ao processo de concepção da avaliação as críticas e sugestões expostas pelas incubadoras e empreendimentos incubados.

[...] eu acho que embora não seja a avaliação que a gente vem defendendo no Comitê, ela avançou muitos passos, no sentido de que essa entidade, antes de ir para campo de avaliação, ela ouviu, ela escutou os atores do Proninc [...] esse eu acho que foi um avanço muito grande (ESC002, 2010).

Nesse contexto, verifica-se que a efetiva capacidade participativa das incubadoras e empreendimentos incubados influenciou a direção do Proninc, como propõe Sen (2000), dando novo foco ao processo de avaliação e acompanhamento desenvolvido até o momento, e conseqüentemente a formulação do programa, uma vez que as críticas seriam levadas para o Comitê Gestor, configurando a abertura da Proninc ao controle social. Nesse momento, vale lembrar Bresser Pereira (2006b, p. 241) quando afirma que “só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla”.

A inserção dos participantes dos Seminários na concepção do Proninc ocorre segundo um entrevistado, quando o aprendizado gerado nos Seminários são traduzidos para os Termos de Referência e Editais de seleção, o qual ressalta que o estímulo e a promoção do envolvimento dos vários atores nas discussões sobre a condução do programa têm como objetivo fortalecer a estratégia diferencial do Proninc, que é aproximar o campo da produção e disseminação do

saber com o das necessidades dos empreendimentos (ESC005, 2010). Nesse contexto, a avaliação começa a cumprir, como propõe Costa (2007), o papel de gerar informação para a formulação e implementação do programa e de produzir “conhecimento e aprendizado sobre os problemas e sobre as estratégias de intervenção” (COSTA, 2007, p. 208).

As mudanças ocorridas no processo de avaliação que se encontra em andamento pela IADH representam um avanço bastante valorizado pelos entrevistados, que tiveram a oportunidade de participar do processo de concepção do Proninc e de sua avaliação. A concepção da avaliação, que envolveu, entre outros, a definição da metodologia e dos indicativos a serem aplicados, foi feita no Comitê Gestor e discutida em conjunto com todos os atores envolvidos (IADH, Senaes, financiadores, apoiadores, incubadoras e empreendimentos), no espaço que se configura como o espaço público de articulação entre a sociedade interessada e os atores governamentais e não governamentais do Proninc, que é o Seminário Nacional de Avaliação, alinhando-se, assim, a uma perspectiva voltada para os pressupostos da gestão societal.

Por fim, vale salientar, apesar de existir um acompanhamento regular e formal do programa, a falta de sistematização desse acompanhamento em relatórios e documentos formais, fato que impede que a avaliação e monitoramento cumpram eficazmente o papel de gerar aprendizagem para as demais fases da política, como propõe Costa (2007). Segundo alguns entrevistados, os resultados das avaliações são preparados em forma de apresentação, que são expostas para reflexões no Comitê Gestor e nos Seminários de Avaliação, mas não são sistematizados em forma de um documento final (ESC004, 2010; ESC006, 2010).

Além disso, não existe um acompanhamento único e padronizado; cada financiador define seu acompanhamento de acordo com seu foco de atuação,

com suas prioridades, possuem formulários diferenciados, gerando grande fragmentação também nessas ações. A única ação comum a todos os envolvidos refere-se aos formulários enviados pelo Grupo de Monitoramento e Avaliação a todas as incubadoras, mas esses também, não estão sistematizados. Existe grande expectativa acerca dos resultados a serem apresentados pelo trabalho que está sendo realizado pela IADH, os envolvidos esperam com essa avaliação obter uma melhor compreensão das várias dimensões que envolvem o Proninc, o que inexistente até o momento.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da discussão, pode-se afirmar que, no âmbito da política de geração de trabalho e renda inscrita no campo da economia solidária, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares apresenta-se, diante da realidade do mercado de trabalho no Brasil como uma importante, válida e reconhecida estratégia de apoio à constituição e ao fortalecimento de novos espaços de organização do trabalho.

Sobre os resultados alcançados pelo Proninc, nota-se que são destacados por seus atores, em relação a todas as dimensões que esse consegue atingir. No que se refere ao desenvolvimento da economia solidária e das incubadoras, verifica-se que o Proninc fortalece a discussão da economia solidária dentro das universidades e contribui decisivamente para o processo de institucionalização das incubadoras dentro das instituições de ensino superior. Nesse contexto, ressalta-se, o papel desenvolvido pelas incubadoras no que se refere à construção e disseminação do conhecimento junto às equipes de incubação e aos grupos incubados e à promoção do desenvolvimento local.

No entanto, para tornar-se de fato uma política pública, o Proninc precisa, antes, ser instituído pelo Governo Federal como uma política pública clara e concreta e não somente como uma soma de ações de 'boa vontade' de vários ministérios e financiadores. Pelos resultados da pesquisa, evidencia-se a necessidade de o Proninc deixar de ser um programa de editais e passar a ser uma política pública completa, ou seja, definir todo o processo de gestão, desde as formas de diagnosticar a realidade até as formas de avaliação dos resultados. Desse modo, o reconhecimento do Proninc como estratégia válida de combate à pobreza promove condições favoráveis ao seu processo de institucionalização.

Nesse sentido, a assinatura do Decreto que reconhece o Proninc como um programa dentro do Governo Federal representa um avanço e uma conquista

dos diferentes atores envolvidos com programa, especialmente no que diz respeito à atuação da Senaes na condução dessa tramitação. Contudo, apesar de avançar no que se refere ao aspecto da legalidade, o decreto não define fontes permanentes de financiamento, o que se verifica é a institucionalização da soma de ações hoje vigente como fontes de financiamento do programa.

Além de definir estruturas, capacidade institucional, formalização e financiamento, é importante considerar ainda, que a institucionalização do Proninc interage com um processo mais amplo de institucionalização da Política Pública de Economia Solidária, que acaba determinando o conjunto de estratégias, ações, problemas e atores que pertencem a esse campo. Evidencia-se, assim, que a criação de um marco legal para a economia solidária faz-se fundamental para o processo de institucionalização do conjunto de políticas que a envolve. Impõe-se ainda a necessidade de maior comprometimento e diálogo entre os envolvidos com o Proninc, no sentido de alcançar efetividade.

Nesse momento, é pertinente e indispensável citar a evidente notoriedade do papel da Senaes na condução do programa. Apesar de não ser a única responsável, a Senaes apresenta-se como o principal gestor envolvido na condução do Proninc, constituindo-se, em meio às tensões políticas vividas na interlocução governo/movimento social (BARBOSA, 2005), em uma experiência inicial que sinaliza uma possibilidade de maior articulação na relação sociedade-Estado-mercado. As ações implementadas pela Senaes sinalizam uma dialogicidade defendida veementemente no campo da gestão social, que desenha um caminho real de interseção entre as diversas instâncias que realmente têm responsabilidade no desenvolvimento da administração pública.

A identificação da configuração institucional montada para gerir o Proninc apresenta um novo formato no que se refere à gestão de políticas públicas no país, por inserir, ainda que de forma frágil e incipiente, a

participação representativa e direta dos diferentes atores envolvidos com o programa, com destaque para a construção de espaços públicos de discussão, como o Seminário Nacional de Avaliação, reconhecido e valorado pelos diferentes atores como um espaço de diálogo e interação do Proninc. Desse modo, a realização dos Seminários representa um avanço na criação de espaços propícios para a prática da gestão social, podendo ser usado como referência na ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos necessários.

Sobre as principais características da forma de gestão adotada, constata-se que a gestão do Proninc alinha-se, em relação às diferentes categorias analisadas (origem, projeto político, organização administrativa da política, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, abertura da política à participação social, abordagem de gestão e acompanhamento e avaliação), ao modelo de gestão, em construção, discutido por Paes de Paula (2005a), que se refere à gestão societal, evidenciando-se como uma experiência alternativa de gestão pública, no âmbito de ações do Governo Federal.

Contudo, apesar de apresentar-se como uma experiência alternativa de gestão pública, essa se mostra, assim como os demais formatos observados nesse campo, frágil e limitada, tendo muito a avançar em sua efetividade. Na discussão sobre os limites e desafios da gestão, percebe-se que a gestão do Proninc enfrenta nos três âmbitos de discussão - das características do próprio programa, das incubadoras e dos empreendimentos - desafios que colocam em risco a sustentação e a efetividade do Proninc e ainda comprometem características essenciais do tipo de gestão adotado, como ocorre nos momentos em que as dificuldades de gestão de recursos financeiros se sobrepõem em detrimento da dimensão sociopolítica da gestão.

Desse modo, para configurar de fato uma política pública alicerçada nos moldes da gestão social, o Proninc precisa incorporar a participação dos principais interessados - os empreendimentos, no Comitê Gestor, adotando

métodos e técnicas participativas. Necessita ainda alcançar um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão, que segundo Paes de Paula (2005a), faz-se indispensável para a consolidação de uma gestão pública democrática, superando, assim, os desafios que limitam o alcance da participação das incubadoras e que fazem negligenciar o atendimento das demandas sociais e especificidades das incubadoras e dos empreendimentos em detrimento de prioridades do governo, comprometendo sua efetividade. Além dessas ações, precisa também incorporar a participação e estabelecer maior articulação com as entidades nacionais de economia solidária, como o FBES e o CNES. A efetividade e a sustentação do Proninc ao longo do tempo exigem de todos os envolvidos o esforço de repensá-lo em sua essência, exercício que as características apresentadas por sua gestão permitem, não sem dificuldades, que se faça.

Os rumos da economia solidária e da manutenção do Proninc como política pública dependem ainda da mudança de governo em curso e da orientação das ações a serem adotadas pela presidente Dilma Rousseff. Nesse ponto, é preciso destacar o momento histórico em que a condução dessa pesquisa se situa. Durante a realização das entrevistas, seus atores evidenciavam a necessidade de institucionalização legal do Proninc e o esforço que se realizou nos últimos dois anos de tentativa de aprovação do decreto que, finalmente em novembro/2010, o instituiu como um programa formal. Nesse momento, o Proninc apresenta-se como um programa em debate e em construção, que agora legalmente instituído, busca fortalecer o envolvimento dos diferentes financiadores.

As discussões que se assiste acerca do Proninc situam-se, ainda, dentro de um debate mais amplo do futuro da economia solidária como política pública; da ampliação e do fortalecimento dessas políticas e do lugar que a Senaes, como proponente de políticas públicas para a economia solidária, deve ocupar dentro

do Governo Federal. Por enquanto, merece notar que o alcance e os resultados de toda essa discussão, que só serão sentidos a médio e longo prazo, podem interferir diretamente nas várias características do programa e na forma como ele é gerido.

Conseguiu-se com este estudo, com base nas evidências empíricas, avançar na investigação acerca da adoção por parte da administração pública federal de ações voltadas para a construção de um campo de políticas de geração de trabalho e renda orientada por uma gestão alinhada à perspectiva societal. Evidenciou-se, ainda, a necessidade de considerar a avaliação e o acompanhamento realizado pela gestão da política como uma variável que tem muito a dizer sobre ela. Finalmente, os limites e desafios discutidos apresentaram vários pontos para se refletir e repensar a concepção do Proninc, e os desafios que se impõem à adoção de uma gestão efetivamente participativa e democrática.

Como limitações desta investigação, pode-se citar a escassez de estudos e de publicações sobre o Proninc, que limitam os resultados da pesquisa, uma vez que se dispõe de pouco tempo para coletar todas as informações que se mostram necessárias. Alguns problemas podem se relacionar a essa limitação, como a necessidade de se voltar a campo para investigar, por exemplo, as reais causas de descontinuidade do programa, que podem ser: o Proninc não abriu novo edital, o Proninc abriu edital, mas com prioridades que não atendem às necessidades das incubadoras, as incubadoras não conseguem, por problemas institucionais, atender às exigências do edital, as incubadoras foram contempladas pelo Proninc, mas não conseguiram, por dificuldades burocráticas, acessar os recursos ou as incubadoras não quiseram participar de nova seleção, por já terem acessado outro tipo de financiamento e/ou por não terem capacidade operacional e apoio institucional suficiente para ampliar suas ações; essa pode, inclusive, constituir-se como questão de aprofundamento para futuras pesquisas;

conhecer as causas mais frequentes do problema representa o primeiro passo para combatê-lo. Além desse, vale notar que a discussão sobre os limites e desafios impostos a gestão do Proninc, nos três âmbitos em que estão localizados, referem-se somente aos limites e desafios apontados pelo conjunto de atores entrevistados.

Por outro lado, torna-se importante sugerir o aprofundamento acerca da institucionalização do Proninc como uma política de Estado, a partir das mudanças vividas com a assinatura do decreto, no que se refere ao nível de envolvimento e postura adotada pelos diferentes financiadores com relação ao Proninc e às incubadoras.

Finalmente, pode-se afirmar que, ao apresentar características alinhadas com a proposta societal discutida por Paes de Paula (2005a), a gestão do Proninc insere-se no campo de uma administração pública que tem a gestão social como um forte pilar. No entanto, a fragilidade institucional manifestada, sobretudo nas dificuldades vividas em relação às fontes instáveis e inseguras de recursos, limita o pleno exercício dessa construção e compromete a efetividade da política.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, F. H. C. **Economia solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo: Arte e Ciência, 2005. 170 p.

ALCÂNTARA, F. H. C. Institucionalismo, racionalidade e solidariedade em cooperativas populares. In: HECKERT, S. M. R. (Org.). **Cooperativismo popular: reflexões e perspectivas**. Juiz de Fora: UFJF, 2003. p. 15-57.

ALENCAR, E. **Metodologia científica e elaboração de monografia**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2004. 108 p.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174 p.

A PRIMEIRA cooperativa: Rochdale. **Revista Gestão Cooperativa**. 2010. Disponível em: <<http://www.gestaocooperativa.com.br/tabid/470/articleType/ArticleView/articleId/22/A-primeira-cooperativa--Rochdale.aspx>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

ARAÚJO, H. E. (Org.). **Avaliação de políticas públicas de economia solidária**. Brasília: MTE/IPEA/ANPEC, 2005. 93 p. Relatório Final.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51. p. 7-9, fev. 2003.

ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. A economia solidária diante das desigualdades. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 499-533, 2007.

BARBOSA, R. N. C. **A economia solidária como política pública: uma tendência a geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. 2005. 305 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p. Título original: L' Analyse de Contenu.

BARRETO, C. R. Sobre a racionalidade humana: conceitos, dimensões e tendências. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 17., 1993, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: ANPAD, 1993. p. 36-50.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42. p. 123-142. fev. 2000.

BHOWMIK, S. As cooperativas e a emancipação dos marginalizados: estudos de caso de duas cidades na Índia. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A economia solidária no Brasil**: autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. p. 370-400.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução de Maria José Alvarenga, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto, 1994. 335 p. Título Original: Qualitative Research for Education.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.

BRASIL. **Atlas da economia solidária no Brasil 2007**. Brasília: MTE/SENAES, 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/sistemas/atlas/AtlasESmenu.htm>>. Acesso em: 27 out. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.357 de 17 de novembro de 2010. Disciplina o funcionamento do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de nov. 2010c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.358 de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de nov. 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7358.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2010.

BRASIL. **Economia solidária brasileira é exemplo para o mundo**. 2010b. Blog do Planalto. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/economia-solidaria-brasileira-e-exemplo-para-o-mundo>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, J. M.; NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. p. 115-153.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 de jan. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretária Nacional de Economia Solidária. **A economia solidária**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_default.asp)>. Acesso em: 9 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Atlas da economia solidária no Brasil 2005**. Brasília, 2006. 60 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretária Nacional de Economia Solidária. “Bate-Bola: cooperativismo do Trabalho. **Boletim Acontece SENAES**, Brasília, n.11, jan. 2010d. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/Acontece\\_SENAES\\_11\\_ed.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/Acontece_SENAES_11_ed.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p. 237-270.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a. p. 21-38.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Belo Horizonte, n. 24, p. 183-191, set./dez. 2003.

CAPPELLE, M. C. A.; Melo, M. C. de O. L.; Gonçalves, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Revista de Administração da UFLA**, Lavras, v. 5, n. 1, p. 69-85, jan./jun. 2003.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. et al. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006, 72 p. mimeo (Texto para discussão, n. 1237).

CASTANHEIRA, M. E. **Ação coletiva no espaço organizacional de cooperativas populares**. 2008. 74 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12. p. 1-17, jun./dez. 1995.

COMITÊ DE ENTIDADES DE COMBATE À FOME E PELA VIDA. **Construindo alternativas de geração de trabalho e renda**: PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares. Rio de Janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2002. 116 p. (Cadernos Oficina Social, 10).

CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. II Conferência Nacional de Economia Solidária. **Documento base nacional sistematizado**. Brasília: CONAES, 2010. 38 p.

COSTA, B. L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, J. M.; NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. p. 193-216.

COSTA, M. M. O Papel de atores governamentais e da sociedade civil na formação da agenda governamental. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

CRUZ, A. et al. **O Proninc que temos e o Proninc que precisamos ter**. Pelotas: Arquivo eletrônico, 2010. Disponível em: <[http://antares.ucpel.tche.br/nesic/publicacoes\\_antonio.php](http://antares.ucpel.tche.br/nesic/publicacoes_antonio.php)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

CUNHA, G. C. **Economia solidária e políticas públicas**: reflexões a partir do caso do programa incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André. 2002. 163 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000. 216 p.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Projeto de acompanhamento do Proninc**. 2005. Disponível em: <<http://www.acompanhamentoproninc.org.br/apresentacao.php>>. Acesso em: 24 mar. 2010.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MEL, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. 170 p.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. Título original: Qualitative Sozialforschung.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **II CONAES marcou um momento de maturidade da economia solidária**. 2010. Disponível em: <[http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5298&Itemid=62](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5298&Itemid=62)>. Acesso em: 27 out. 2010.

FRANÇA FILHO, G. C. A perspectiva da economia solidária. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 123-135.

FRANÇA FILHO, G. C. A temática da economia solidária e suas implicações originais para o campo dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p. 11- 13, jan./fev. 2003.

FRANÇA FILHO, G. C. A via sustentação-solidária no desenvolvimento local. **Organização & Sociedade**, Salvador, v.15, n. 45, abr./jun. 2008b. p. 219-232.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. S. et al. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008a. p. 27-37.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. A **economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 198 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21. p. 211-559, jun. 2000.

FURTADO, C. **O subdesenvolvimento revisitado**. Campinas: Economia e Sociedade, 1992. p. 5-19.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995c.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b.

GOERCK, C. **Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento**: sua contribuição para a viabilidade das experiências coletivas de geração de trabalho e renda no Rio Grande do Sul. 2009. 405 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GUERRA, A. C. **Gestão das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares**: uma análise comparativa. 2008. 91 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

GUIMARÃES, G.; SCHWENGBER, A. (Org.). **Diretrizes para políticas públicas de economia solidária**: a contribuição dos gestores públicos. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2004. 96 p.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Brasília, 2010a. 14 p. (Comunicados do IPEA, n. 58).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2008-Primeiras análises**: desigualdade de renda, sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade, condições de vida: qualidade dos domicílios e acesso a bens. Brasília, 2009. 25 p. (Comunicados do IPEA, n. 30).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2009-Primeiras análises**: o mercado de trabalho brasileiro em 2009. Brasília, 2010b. 14 p. (Comunicados do IPEA, n. 62).

LANDER, E. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Cap. 14, p. 453-490.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Tradução Holoísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed.; Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p. Título original: La construction des savoirs: manuel de méthodologie em sciences.

LAVILLE, J.; GAIGER, L. I. Economia solidária. In: CATTANI A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009.

LOPES, S. S. Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995-2002. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 20, p. 11-14, nov. 2002.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 720 p.

MATIAS, K. C.; COSTA, M. S. Políticas públicas para geração de empregos: considerações sobre o PROGER Turismo. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 200 Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 263 p.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 3., 2004, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2004. p. 1-16.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, maio/ago. 2003.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, V. A. R. **Administração pública gerencial, societal ou patrimonial burocrática?** o caso do Conselho de Segurança Pública do Lavras, MG. 2007. 135 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2007.

OLIVEIRA, V. A. R.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública:** análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a. 201p.

PINHO, J. A. G. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. et al. (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. v. 1, p. 21-52.

PINTO, J. R. **Economia solidária:** de volta à arte da associação. Porto Alegre: UFRGS, 2006. 196 p.

POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 125-155, 1998.

- POCHMANN, M. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 24, p. 24-25, ago. 2004. (Nota Técnica).
- POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica do Brasil: primeiros sinais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 41-52, 2009.
- PRAXEDES, S. F. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 39, p. 57-62, maio 2009.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- RAMOS, C. A. **Políticas de geração de emprego e renda justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira**. Brasília: IPEA, 2003. 28 p. (Texto para discussão, n. 277).
- ROCHA, S. Conceituar para medir: o que é pobreza? In: \_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003. cap. 1, p. 9-29.
- RODRIGUEZ, C. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 329-367.
- SCHIOCHET, V. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 40, p. 55-59, ago. 2009a.
- SCHIOCHET, V. Políticas públicas In: CATTANI A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009b.
- SCHWENGBER, A. M. Políticas públicas de economia solidária e gestores públicos. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 28, p. 5-7, set. 2005.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP, 2000. 16 p (Caderno n.48).

SINGER, P. Economia solidária: entrevista com Paul Singer. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 289-314, jan./abr. 2008.

SINGER, P. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim Mercado de Trabalho-Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 39, p. 43-48, maio 2009.

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. de. **A economia solidária no Brasil**: autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. p. 11-28.

SINGER, P. SENAES: uma experiência brasileira de política de economia solidária. In: FRANÇA FILHO, G. C. et al. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 201-206.

SOUZA, A. P. Por uma política de metas de redução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 20-27, out./dez. 2004.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51. p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STAKE, R. E. **Cases studies**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research. Londres: Sage, 1994, p. 236-247.

TAFNER, P. (Ed.). **Brasil**: o Estado de uma nação. Local: IPEA. 2006. 533 p.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. S. et al. **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. 248 p.

VARANDA, A. P. M.; CUNHA, P. C. B. (Org.). **Diagnóstico e impactos do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares**. Rio de Janeiro: Fase, 2007. 60 p.

WONG, G.; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacional**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.

## APÊNDICE A - Questionário aplicado aos membros da Senaes

### **I- Perfil do Entrevistado.**

1. Nome:
2. Há quanto tempo o sr. (a) está na Senaes?

### **II- Origem e Institucionalização.**

3. O que é o Proninc?
4. Como a Senaes e suas políticas públicas foram concebidas no âmbito do núcleo estratégico do governo? E o Proninc?
5. Qual o nível de institucionalização do Proninc?
6. O Proninc pode ser considerado uma política de Estado?
7. Quais são as leis e normas existentes acerca das PPES? E do Proninc?
8. Há proposta de lei acerca das PPES em discussão? Quais são essas propostas?

### **III- Atores Envolvidos, Formas de Participação e Configuração Institucional.**

9. Quem são os parceiros do MTE e da Senaes na gestão do Proninc?
10. Esses parceiros influenciam no processo de tomada de decisão?
11. Quem participa do processo de planejamento acerca do Proninc?
12. Quem executa o Proninc?
13. Quando foi criado o Comitê Gestor do Proninc?
14. Há uma norma que regulamenta o Comitê Gestor? Qual?
15. Quais os critérios utilizados na definição da composição do Comitê Gestor?
16. Quais são as atribuições do Comitê Gestor, dentro da estrutura montada para gerir o Proninc?

17. Como são tomadas as decisões acerca do Proninc no âmbito do Comitê Gestor?
18. A sociedade participa do processo de decisões acerca do Proninc? Como?
19. Quais os canais estabelecidos para essa interlocução?
20. As Incubadoras e/ou os empreendimentos incubados participam do processo de decisões acerca do Proninc? Como?
21. Qual é o papel exercido pelas Incubadoras no processo de decisões acerca do Proninc?
22. Qual é o papel exercido pelos empreendimentos incubados no processo de decisões acerca da política?
23. Qual é o papel exercido pelo Conselho de Economia Solidária na tomada de decisões acerca das PPES?
24. Qual é o papel exercido pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária na tomada de decisões acerca do Proninc?
25. Qual a configuração institucional montada para gerir o Proninc?

#### **IV- Possibilidades, Limites e Desafios.**

26. Que resultados, esperados ou não, podem ser destacados até o momento sobre o Proninc?
27. Que objetivos já foram alcançados em relação ao Proninc?
28. Que objetivos ainda se pretendem alcançar em relação ao Proninc?
29. Quais as dificuldades enfrentadas para se alcançar tais objetivos?
30. Que ações se fazem necessárias para melhorar a condução e, conseqüentemente, os resultados obtidos pela política?

#### **VI- Características da forma de gestão empreendida.**

31. Que tipo de gestão é adotado na condução do Proninc?
32. Quais as principais características da gestão do Proninc?

33. Como são tomadas as decisões acerca do Proninc?
34. Qual é a estrutura gerencial montada para gerir o Proninc?
35. O que se considera no momento das decisões sobre a política pública?
36. A Senaes possui uma fonte financiadora de recursos permanente?
37. Qual é a principal fonte de recursos do Proninc? E as demais fontes?
38. O Proninc conta com recursos do FAT para seu financiamento?
39. Quem toma as decisões acerca de distribuição de recursos financeiros dentro da Senaes? Quais são os critérios utilizados?
40. Como são distribuídos os recursos no âmbito do Proninc?
41. Quais são os instrumentos de controle estabelecidos pela política? Como isso ocorre?
42. Como a Senaes acompanha a execução da política?
43. Como a Senaes acompanha o trabalho do Comitê Gestor e das Incubadoras?
44. Qual o nível de descentralização da política?
45. Estados e municípios participam da gestão do Proninc?
46. Quem são os responsáveis por elaborar os editais do Proninc?
47. Quantos Editais foram abertos pelo Proninc desde a criação da Senaes?
48. Quais os critérios adotados na seleção das Incubadoras contempladas?
49. Mais alguma consideração que acredite ser relevante sobre o Proninc como política pública de geração de trabalho e renda e sua gestão?

## **APÊNDICE B - Questionário aplicado aos membros do Comitê Gestor do Proninc.**

### **I- Perfil do Entrevistado.**

1. Nome:
2. Instituição representante:
3. Há quanto tempo essa instituição compõe o Comitê Gestor do Proninc?
4. Há quanto tempo o sr. (a) está no Comitê Gestor do Proninc?

### **II- Origem e Institucionalização.**

5. Quais os motivos que levaram esta instituição a participar do Proninc?
6. Existe uma norma que regulamenta o Comitê Gestor?
7. Quais são as atribuições do Comitê Gestor, dentro da estrutura montada para gerir o Proninc?

### **III- Atores Envolvidos, Formas de Participação e Configuração Institucional.**

8. O comitê interage com o Conselho Nacional de Economia Solidária? Como?
9. O Comitê interage como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária? Como?
10. O Comitê interage com as Incubadoras? Como?
11. O Comitê interage com os Empreendimentos? Como?
12. A sociedade participa do processo de decisões acerca da política? Como?
13. As incubadoras e/ou os empreendimentos incubados participam do processo de decisões acerca da política? Como?
14. Cite alguns canais estabelecidos para essa interlocução?

### **IV- Possibilidades, Limites e Desafios.**

15. Em sua opinião, quais as principais dificuldades encontradas para gerir a política?
16. Em sua opinião, quais as possibilidades verificadas na gestão da política?

17. Que ações se fazem necessárias para melhorar a condução, e consequentemente, os resultados obtidos pela política?
18. Que resultados, esperados ou não, podem ser destacados acerca do Proninc até o momento?
19. Que objetivos já foram alcançados?
20. Que objetivos ainda se pretendem alcançar?

#### **VI- Características da forma de gestão empreendida.**

21. Em sua opinião, qual é o tipo de gestão adotado pela Senaes na condução do Proninc?
22. Em sua opinião, qual é o tipo de gestão adotado pelo Comitê Gestor na condução do Proninc?
23. Como são tomadas as decisões acerca do Proninc no âmbito do Comitê Gestor?
24. Quem são os responsáveis por elaborar os editais do Proninc?
25. Essa instituição lançou chamada pública para fomento à incubação de EES no período de 2003 a 2010?
26. Caso a resposta seja sim – Quantas e quais foram as chamadas públicas lançadas por esse ministério no respectivo período?
27. O Comitê acompanha a execução da política? Como?
28. Há instrumentos de controle estabelecidos? Quais são?
29. O comitê gestor decide acerca da distribuição de recursos financeiros no âmbito do Proninc? Como?

**APÊNDICE C - Questionário aplicado aos coordenadores de Incubadoras de Cooperativas Populares**

**PESQUISA ACADÊMICA DE MESTRADO - QUESTIONÁRIO COORDENADORES**

Nesta pesquisa de mestrado, o objetivo geral é refletir sobre Proninc como política pública de geração de trabalho e renda, tendo como foco de análise a gestão da política. Tendo em vista a escassez de estudos e de informações existentes sobre o tema, solicitamos sua contribuição como importante ator envolvido na gestão do Proninc, no sentido de responder às questões seguintes. Fazemos parte do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras e agradecemos a sua colaboração.

Elisângela Abreu Natividade (PPGA-UFLA-Mestranda)

Prof. José Roberto Pereira (PPGA-UFLA-orientador)

\*Obrigatório

1- Nome: \*

2- Instituição onde trabalha: \*

Estado onde está localizada a Instituição: \*

3- Cargo: \* (Caso sua resposta seja "Outro", favor informá-lo na caixa de diálogo desta opção)

- Prof. Auxiliar
- Prof. Assistente
- Prof. Adjunto
- Prof. Associado
- Prof. Titular
- Outro

4- Formação acadêmica: \*

- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado



- Adequado
  - Se inadequado - Qual seria o tipo de gestão mais adequado?
  - Se adequado - Por quê?
- 12- Em sua opinião, o tipo de gestão adotado por essa incubadora no desenvolvimento de suas atividades é: \*
- Inadequado
  - Adequado
  - Se inadequado - Qual seria o tipo de gestão mais adequado?
  - Se adequado - Por quê?
- 13- A incubadora tem outros parceiros para o desenvolvimento de suas atividades? \*
- Sim
  - Não
- Caso a resposta seja sim - Quem ou quais são esses parceiros?
- 14- A incubadora participa, junto à Senaes, do processo de tomada de decisões acerca do Proninc? \*
- Sim
  - Não
- Caso sua resposta seja sim - Como ocorre essa participação? (Caso sua resposta seja "Outro", favor informá-lo na caixa de diálogo desta opção)
- Fórum Brasileiro de Economia Solidária
  - Encontros e Seminários Nacionais e Regionais do Proninc
  - Plenárias
  - Reuniões
  - Outro:
- 15- Existe alguma interação entre essa incubadora e o Comitê Gestor do Proninc? \*
- Sim
  - Não
- Caso a resposta seja sim - Como ocorre essa interação? (Caso sua resposta seja "Outro", favor informá-lo na caixa de diálogo desta opção)
- A incubadora é convidada pelo Comitê Gestor a enviar críticas e sugestões acerca do Proninc.
  - A incubadora envia sugestões ao Comitê Gestor por conta própria.
  - Existe um canal de interlocução estabelecido pelo Comitê Gestor para esse fim.
  - Outro:
- 16- A Senaes acompanha o trabalho dessa incubadora? \*

- Sim  
 Não  
 Caso a resposta seja sim - Como?
- 17- Essa incubadora acompanha o trabalho da Senaes? \*
- Sim  
 Não  
 Caso a resposta seja sim - Como?
- 18- Quem são as pessoas envolvidas no processo de decisões acerca da incubação de empreendimentos nessa incubadora? \*
- 19- Os empreendimentos incubados participam do processo de decisões acerca da incubação? \*
- Sim  
 Não  
 Caso a resposta seja sim - Como ocorre essa participação?
- 20- A incubadora dispõe de mecanismos para viabilizar a participação social no processo decisório? \*
- Sim  
 Não  
 Caso a resposta seja sim - Quais são os mecanismos utilizados?
- 21- Em relação à geração de trabalho e renda, que resultados alcançados por essa incubadora merecem ser destacados? \*
- O Proninc contribuiu para que esses resultados fossem alcançados? \*
- Sim  
 Não  
 Caso a resposta seja sim - Como?  
 Marque na escala abaixo como o senhor(a) avalia a contribuição do Proninc para o alcance de tais resultados \*
- |                 |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                 |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| Sem importância | <input type="radio"/> | Importantíssimo |
|                 | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     |                 |
- 22- Em relação à geração de trabalho e renda, quais os objetivos que esta incubadora ainda pretende alcançar? \*
- O apoio do Proninc para se alcançar tais objetivos será: \*
- |                 |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                 |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| Sem importância | <input type="radio"/> | Importantíssimo |
|                 | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     | 6                     |                 |
- 23- Quais são as principais dificuldades gerenciais enfrentadas por essa incubadora em relação ao Proninc? \*

- 24- Em sua opinião, que ações são necessárias para melhorar a gestão do Proninc? \*
- 25- Em sua opinião, a política de geração de trabalho e renda por meio do Proninc é: \*
- Inadequada
  - Adequada
- Por quê? \*
- Qual é a contribuição fornecida pelas incubadoras nesse processo? \*
- 26- Caso queira, utilize esse espaço para fazer alguma observação que considere relevante para esta pesquisa.

**ANEXO A - Decreto Presidencial nº 7.357, de 17 de novembro de 2010**

**DECRETO Nº 7.357, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010.**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

**DECRETA:**

Art. 1º O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC será implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à geração de trabalho e renda, por meio de ações de economia solidária.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

I - empreendimentos econômicos solidários: organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes sejam trabalhadores do meio urbano ou rural e exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados;

II - incubação de empreendimentos econômicos solidários: conjunto de atividades sistemáticas de formação e assessoria que abrange desde o surgimento até a conquista de autonomia organizativa e viabilidade econômica dos empreendimentos econômicos solidários; e

III - incubadoras de cooperativas populares: organizações que desenvolvem as ações de incubação de empreendimentos econômicos solidários e atuam como espaços de estudos, pesquisas e desenvolvimento de tecnologias voltadas para a organização do trabalho, com foco na autogestão.

Art. 2º O PRONINC tem por finalidade o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários e buscará atingir os seguintes objetivos:

I - geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários;

II - construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pós-incubação;

III - articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional;

IV - desenvolvimento de novas metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial;

V - formação de discentes universitários em economia solidária; e

VI - criação de disciplinas, cursos, estágios e outras ações, para a disseminação da economia solidária nas instituições de ensino superior.

Art. 3º O Comitê Gestor do PRONINC, coordenado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, será composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Trabalho e Emprego;

II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério da Educação;

V - Ministério da Cultura;

VI - Ministério da Justiça;

VII - Ministério do Turismo;

VIII - Ministério da Pesca e Aquicultura; e

IX - Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

§ 1º Serão convidados a participar do Comitê Gestor representantes das seguintes entidades:

I - Banco do Brasil S.A.;

II - Fundação Banco do Brasil;

III - Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas;

IV - Comitê de Entidades de Combate à Fome e Pela Vida;

V - Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares;

VI - Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho - UNITRABALHO; e

VII - Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária.

§ 2º O Comitê Gestor definirá o seu funcionamento mediante regimento interno, a ser aprovado pela maioria absoluta de seus membros, e reunir-se-á periodicamente, por meio de convocação do seu coordenador.

§ 3º O Comitê Gestor poderá convidar para participar das reuniões representantes de outros Ministérios, de instituições públicas e da sociedade civil.

§ 4º Os membros do Comitê Gestor e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados e designados pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.

§ 5º A participação dos membros do Comitê Gestor é considerada serviço público relevante e não será remunerada.

Art. 4º As despesas necessárias ao funcionamento do Comitê Gestor, bem como as decorrentes da execução dos projetos advirão das dotações orçamentárias próprias consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no PRONINC, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de novembro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto*

*Fernando Haddad*

*Carlos Lupi*

*José Gomes Temporão*

*Márcia Helena Carvalho Lopes*

*João Luiz Silva Ferreira*

*Luiz Eduardo Pereira Barreto Filho*

*Altemir Gregolin*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2010