

GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: uma análise do programa nacional de incubadoras de cooperativas populares

Elisângela Abreu Natividade

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

José Roberto Pereira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: uma análise do programa nacional de incubadoras de cooperativas populares

Resumo: Este estudo tem como objetivo identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida na condução do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). Considera que as políticas públicas representam o Estado em ação e entende que a forma de administração que assume o Estado influenciará decisivamente nas características de gestão de uma política pública. Utiliza uma abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica. A coleta de informações ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas com atores-chaves do Proninc. Verifica que, ao apresentar características alinhadas com a perspectiva de gestão pública societal, 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, gestão pública, gestão social, economia solidária, incubadoras de cooperativas populares.

PUBLIC POLICY MANAGEMENT OF WORK AND GAINS GENERATION: an analysis from the national program of popular cooperative incubators

Abstract: This work aims to identify and analyze the main characteristics of the management undertaken in the conduction of the "National Program of Popular Cooperative Incubators" (Proninc – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares). Considers that the public policies represent the State in action, leads to the understanding that the form of administration the State assumes will influence decisively on the management of a public policy. Applied a qualitative approach of empirical-theoretical nature. The collection of data occurred by means of a bibliographic research, documental research and performance of interviews with Proninc's key-actors. Checks that, when performing aligned characteristics with the perspective of public social management, the Proninc management is inserted in a public administration field that relies on the social management as a pillar. Nevertheless, the institutional fragility showed, mainly through the difficulties experienced in relation to the insecure and instable financial resources, limits the plain exercise of this construction and compromises the effectiveness of the studied public policy.

Key words: Public policies, public management, social management, solidarity economy, popular cooperative incubators.

Recebido em: 21/06/2012. Aprovado em: 14/05/2013

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de economia solidária são abordadas na literatura como portadoras de uma nova concepção de políticas públicas no Brasil por voltar-se para a adoção, por parte do governo, de uma perspectiva de gestão participativa. Por outro lado, 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. Historicamente algumas formas de administração pública se destacaram no contexto do Estado brasileiro, dentre os quais, destacam-se: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. O debate contemporâneo alerta para a emergência de novas formas de administração pública que contemplem os novos anseios apresentados pela sociedade. Ainda se trata de uma discussão incipiente, no entanto alguns estudos surgem no auxílio desse desenvolvimento. Um deles é a perspectiva de Paes de Paula (2005a). Essa proposta, ainda sem consolidação, 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.

Com base nessa perspectiva, objetivou-se nesse estudo identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida na condução do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Proninc – inscrito na política de geração de trabalho e renda, coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. A revisão teórica aborda dois temas indispensáveis à discussão pretendida: políticas públicas, participação social e economia solidária; e gestão societal como uma proposta participativa em desenvolvimento.

A metodologia de pesquisa utilizada se fundamenta em uma abordagem qualitativa (GODOY, 1995a; DEMO, 2000) de natureza teórico-empírica que adota como método de pesquisa o estudo de caso (GODOY, 1995b; STAKE, 1994; ALENCAR, 2007; LAVILLE; DIONNE, 1999). Na coleta de informações utilizaram-se, na primeira fase, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental

(GODOY, 1995c; FLICK, 2009). Procedeu-se, em uma segunda etapa, a realização de entrevistas (BOGDAN; BIKLEN, 1994; ALENCAR, 2007) com três grupos de atores-chaves envolvidos com a gestão do programa. No primeiro grupo foram entrevistados três membros da Senaes que estavam diretamente envolvidas com a gestão do Proninc. Com relação ao Comitê Gestor do Proninc, entrevistaram-se 10 dos 17 integrantes que compunham o Comitê na data da pesquisa. No terceiro grupo, conseguiu-se entrevistar 48 dos 67 coordenadores/equipes de incubadoras que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 e que estavam em atividade durante a realização da pesquisa. A coleta de informações primárias ocorreu no período de junho de 2010 a janeiro de 2011.

De posse das informações originárias dos três grupos, empregou-se a triangulação de dados (FLICK, 2009) e utilizou-se, como instrumento metodológico de análise das informações obtidas, a análise categorial de grade fechada (BARDIN, 1977; LAVILLE; DIONNE, 1999). Utilizaram-se como referência de análise as variáveis aplicadas por Paes de Paula (2005a) para comparar os modelos de administração pública gerencial e societal. No intuito de se adequar ao foco de estudo, as variáveis utilizadas pela autora supracitada foram ajustadas. Desse modo, as categorias analisadas foram: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa da política, abertura da política à participação social e abordagem de gestão.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

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 (HEIDEMANN, 2009), 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 discussão pretendida.

Política pública é definida por Souza (2006, p. 26) 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)”. 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.”

Ao discutir políticas sociais, Cohn (1995, p. 2-3) evidencia que o sistema de proteção social brasileiro caracteriza-se entre outros por “[...] apresentar

fontes instáveis de financiamento provenientes de recursos fiscais e tributários complementados por outros de variada natureza, compondo um conjunto desarticulado e fragmentado [...]”. Segundo essa autora 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. Ao abordar a necessidade de se superar a dicotomia Estado/sociedade, a autora explica que “[...] não se trata de substituir progressivamente o Estado pela sociedade, mas, ao contrário, tornar o Estado mais permeável à sociedade” (COHN, 1995, p. 14).

Para Brasil (2007, p. 119), 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. Ao discorrer sobre os porquês da participação social na formulação e gestão de políticas públicas, Brasil (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, 2007, p. 120).

Nessa linha de raciocínio, ao tratar de políticas públicas, Sen (2000) 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. 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. 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.

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, no entanto, 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 aos 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. Desse modo, Oliveira (2006) 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.

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 de organizações burocráticas cede lugar à horizontalização das relações entre os atores. 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 está em consonância com os propósitos defendidos pela gestão social. Nesse sentido, pode-se estabelecer um *continuum* entre a participação e relação da Sociedade e do Estado para compreender esse processo e suas características de gestão. Diante desse contexto apresentado, a economia solidária, vista como política pública de geração de trabalho e renda, será analisada sob essa ótica da participação.

Para além dos controversos entendimentos a respeito da economia solidária como política pública, e sem desconsiderar os desafios a que tal política está exposta, como a preocupação a que se assiste quanto à sua fragilidade institucional (PRAXEDES, 2009; SCHIOCHET, 2009a; SCHIOCHET, 2009b), ao caráter de financiamento frágil e discricionário (TAFNER, 2006), e à necessidade de aprovação de

uma Lei Geral para o cooperativismo (SINGER, 2008), verifica-se que as Políticas Públicas de Economia Solidária (PPES) apresentam-se como portadoras de uma nova concepção de políticas públicas de geração de trabalho e renda no Brasil, primeiro por voltar-se para outro tipo de desenvolvimento que não o pautado apenas no princípio econômico e, segundo, por apontar como constata Araújo (2005), novas tendências na configuração das relações entre Estado e sociedade, sobretudo em termos de democratização desses. Como argumentam Guimarães e Schwengber (2004, p. 84) as PPES contribuem, efetivamente, para a construção de um Estado Republicano e Democrático, na medida em que reconhecem a existência de “novos sujeitos sociais, novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social”. Vale lembrar, 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 [...]”. 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, aborda-se no próximo tópico a perspectiva da gestão societal discutido por Paes de Paula (2005a).

3 GESTÃO SOCIETAL: uma proposta participativa em desenvolvimento

A administração pública e seus desdobramentos, bem como suas peculiaridades têm sido amplamente discutidos na literatura acadêmica brasileira. Ao refletir a gestão pública brasileira constata-se um cenário marcado pela adoção de práticas e reformas administrativas que configuram um panorama de mudanças e hibridação de modelos 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.

As formas ou os tipos de administração pública que o Estado no Brasil assumiu historicamente são: patrimonialista; burocrático e gerencial. Para Matias-Pereira (2010) essas três formas diferentes de gestão configuraram-se a partir do surgimento do Estado moderno. Recentemente, já no século XXI, vem sendo proposta, no Brasil, uma nova perspectiva de gestão, em que a participação social possa ser, efetivamente, colocada em prática. Uma das poucas contribuições, embora ainda em construção, é o modelo societal discutido por Paes de Paula (2005a). A autora mostra 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).

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. 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. O resultado de seu trabalho é sintetizado no Quadro 1.

A comparação realizada por Paes de Paula (2005a) expõe fragilidades tanto da administração gerencial quanto da proposta societal. No que se refere ao projeto político, por exemplo, 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.

Sobre a organização administrativa do aparelho do Estado, Paes de Paula (2005a) advoga que o modelo societal não apresenta uma proposta para essa dimensão como faz o modelo gerencial. 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 Paes de Paula (2005) 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. Vale ainda considerar, como evidência, 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).

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). Como discutem Oliveira, Cançado e Pereira (2010), a gestão social mostra-se, apesar das fragilidades conceituais e críticas, como um promissor caminho para a administração pública brasileira.

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).

Nesse contexto, faz-se importante lembrar, como ressalta França Filho (2008), que 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. De acordo com França Filho (2008, p. 34), 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”.

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, o que indica, segundo Paes de Paula (2005b), a necessidade de inserir a lógica presente nessas experiências, no âmbito do Governo Federal. Desse modo, buscou-se identificar e analisar as características da forma de gestão empreendida na condução do Proninc, no intuito de investigar referências empíricas dessa construção, avançando no debate sobre o tema.

4 PRONINC: principais características da forma de gestão empreendida

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 o país no início dos anos 90. Nesse contexto, as incubadoras surgiram, segundo um entrevistado da Senaes, como uma resposta das universidades ao desafio que lhes foi imposto com: desafio de aderir a esse movimento, articulando o campo do desenvolvimento e disseminação do saber com o campo das necessidades sociais, visando promover a geração de trabalho e renda e a inclusão socioeconômica. Partindo desse desafio, surge em 1995, 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. O sucesso dessa experiência inspirou a ideia de replicá-la a outras regiões do país.

Desse modo, o Proninc surgiu em 1998, quando órgãos públicos e entidades não governamentais envolvidas nesse processo, como o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida - Coep, a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, o Banco do Brasil - BB e a Fundação Banco do Brasil - FBB decidiram, conjuntamente, apoiar ações de incubadoras universitárias. O Proninc resulta, assim, de um movimento da sociedade brasileira, tendo deste modo, sua origem, relacionada à perspectiva societal. Retomando sua história, verifica-se que o Proninc foi iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso e quase desapareceu nesse mesmo governo por falta de recursos, permanecendo assim, até ser revivido pela Senaes, após sua criação, em 2003. Sob a coordenação da Senaes - que, como

Quadro 2 - Principais características da forma de gestão empreendida na condução do Proninc

Variáveis	Administração Pública Societal
Origem	Surgimento das primeiras incubadoras de cooperativas populares criadas como resposta ao chamado 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 os Seminários Nacionais de Avaliação.

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005a).

evidencia Barbosa (2005), tem origem e representa a inserção do movimento social no Governo Federal, o Proninc é reanimado e significativamente fortalecido, mas só em 2010, com a assinatura do Decreto Presidencial nº 7.357/2010 (BRASIL, 2010), passa a ser legalmente reconhecido como um Programa do Governo Federal.

No que se refere ao projeto político, percebe-se que a gestão do Proninc alinha-se ao projeto 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”. Instituída, a Senaes assumiu o compromisso de construir suas políticas, 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 (CNES), foi este que discutiu a elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e decidiu criar dentro desse Programa o Proninc. A decisão de discutir o programa com o CNES foi da Senaes, e resulta de um projeto que se propõe a construir a política em consonância com as proposições sociais.

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 que permite, ainda que de forma frágil e incipiente, a participação representativa e

direta dos diferentes atores envolvidos com o Proninc. A participação na gestão do Proninc foi reconhecida por 77% das incubadoras entrevistadas que citaram como formas de participação os Encontros e Seminários Nacionais do Proninc, o Fórum Nacional de Economia Solidária e a representação por meio das duas redes de incubadoras no Comitê Gestor. Apesar da inexistência de representação direta dos empreendimentos no Comitê Gestor, a realização dos Seminários Nacionais de Avaliação foi evidenciado pelos entrevistados como um significativo avanço da gestão, por ter incorporado em sua configuração a participação dos empreendimentos, proporcionando sua inserção no processo de avaliação e formulação do programa.

Quanto à dimensão econômico-financeira, verifica que 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. 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 Proninc. Nesse contexto, a gestão do Proninc enfrenta o problema, caracterizado por Cohn (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. Essa realidade vivida pelo Proninc exemplifica a preocupação a que se assiste quanto à fragilidade institucional e continuidade das políticas públicas de economia solidária (ARAUJO, 2005; SCHIOCHET, 2009a). Ao contrário do que ocorre com as tradicionais políticas empreendidas pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro, o Proninc não conta com fontes estáveis de recursos para financiar suas ações.

Ao buscar a participação de diferentes financiadores no programa, como forma de enfrentar os limites e desafios impostos à gestão de recursos financeiros, a gestão do Proninc tem conseguido, apesar das críticas direcionadas à fragmentação das ações e à ameaça de descontinuidade, ampliar e 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. Nesse caso, a falta de maior articulação entre as diversas agências responsáveis pelo bom andamento do Proninc compromete, como observa Oliveira (2006), o planejamento e, por consequência, os resultados do programa; fato que reitera como constata Tafner (2006), o caráter de financiamento frágil e discricionário que caracteriza as políticas de economia solidária, e gera grande incerteza quanto à continuidade dos projetos. 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, como discute Brasil (2007) a sustentabilidade das ações e consequente obtenção de melhores resultados. Nesse quadro, observa-se um desequilíbrio entre essas três dimensões que, segundo Paes de Paula (2005b, p. 40), “são fundamentais para a consolidação de uma gestão pública democrática”.

No que se refere à organização administrativa do Proninc, verifica-se que ela abrange um Comitê Gestor que agrega responsáveis pela concepção e execução do programa e uma coordenação que é realizada pela Senaes. Lembrando Silva e Melo (2000), observa-se que a implementação do Proninc ocorre por meio de uma rede de agentes públicos e agentes não governamentais. O Comitê Gestor é composto por oito Ministérios mais representações da FINEP, FBB, BB, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, Coep, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho e Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária. Nessa organização, a Senaes realiza juntamente com os demais participantes do Comitê Gestor, a concepção e avaliação do Proninc; a execução direta fica a cargo das incubadoras submetidas à seleção e contratadas para tal. Com esta configuração, verifica-se que a gestão do Proninc caminha no sentido de amenizar um dos aspectos centrais da administração pública burocrática (SECCHI, 2009), que a perspectiva gerencial não conseguiu superar (PAES DE PAULA, 2005a), que se refere à separação entre formulação e execução.

Nessa estrutura de relações horizontalizadas, a centralização de decisões, típica do modelo burocrático (MEDEIROS, 2004), cede lugar à negociação e à mediação (SILVA; 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, configurando, como observa Oliveira (2007), um modelo híbrido de gestão.

A respeito da abertura da política à participação social, constata-se que a configuração institucional montada para gerir o Proninc, permite, ainda que de forma limitada, a inserção dos diferentes atores governamentais e não governamentais em sua gestão. Seu projeto político enfatiza e busca incorporar a participação dos beneficiários intermediários e últimos no processo de formulação e concepção do programa, 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 do Proninc. Nesse contexto, o Seminário Nacional de Avaliação, reconhecido e valorizado pelos entrevistados como o espaço de efetivo diálogo entre os vários atores do programa, foi citado como o espaço ampliado de participação direta por 89% das incubadoras que afirmaram participar da gestão do programa. Verifica-se, assim, que a efetiva capacidade participativa das incubadoras e empreendimentos influencia a direção do programa, como propõe Sen (2000), dando novo foco ao processo de avaliação, acompanhamento e, conseqüentemente, a formulação da política; fato que configura a abertura da política ao controle social, que segundo Paes de Paula (2005a), a perspectiva gerencial não conseguiu materializar. Nesse momento, vale lembrar Bresser Pereira (2006, p. 241) quando afirma que “só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadão, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla”.

Constata-se, no entanto, a significativa desproporção de representações entre governo e interessados da sociedade civil e inexistência de representação dos empreendimentos no Comitê Gestor, bem como as restrições impostas ao efetivo alcance da participação das incubadoras. Aspectos que 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, observa-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 “[...] espaço de organização da sociedade civil e de suas interações com o Estado e o mercado.” Em consonância com França Filho (2008), 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. De acordo com os resultados da pesquisa, constata-se, que se por um lado os limites impostos à gestão do Proninc, como a demora na contratação e liberação de recursos e ameaça de descontinuidade das ações, constituem para as incubadoras entrevistadas, aspectos inadequados da gestão do programa, por outro, a gestão do Proninc é valorada por seus atores, por priorizar a dimensão sociopolítica da gestão. A gestão do Proninc e a coordenação realizada pela Senaes foram avaliadas positivamente por 74% das incubadoras entrevistadas, que destacaram como aspectos adequados da gestão 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 o envolve. A gestão do Proninc assume deste modo uma abordagem de gestão social. No entanto, assim como as demais categorias analisadas, essa também é comprometida pelas dificuldades vividas pelo Proninc.

5 CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que, no âmbito da política de geração de trabalho e renda inscrita no campo da economia solidária, a gestão do Proninc alinha-se, em relação às diferentes categorias analisadas, 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. Dessa forma, a gestão pública reporta-se, no caso do Proninc, 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 busca da construção de um modelo de gestão pública em que as estruturas privilegiem a participação social.

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.

Contudo, apesar de apresentar-se como uma experiência alternativa de gestão pública, a gestão do Proninc, se mostra, assim como os demais formatos observados nesse campo - fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos - frágil e limitada, tendo muito a avançar em sua efetividade. Perante a discussão apresentada neste trabalho pode-se afirmar que a gestão do Proninc enfrenta desafios que colocam em risco a sustentação e a efetividade do programa e ainda comprometem características essenciais da forma de gestão adotada.

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. 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.

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. Uma das limitações desta investigação refere-se à escassez de estudos e de publicações sobre o Proninc. Sugere-se para estudos futuros o aprofundamento acerca das consequências dessa análise para a discussão da política, de sua gestão e efetividade.

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

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

ARAÚJO, H. E. (Org.). Avaliação de políticas públicas de economia solidária. Brasília, DF: MTE/IPEA/ANPEC, 2005. 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.

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

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução 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. 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, DF, 18 de nov. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm>. Acesso em: 26 nov. 2010.

_____, 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.

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

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

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

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

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, 2008. p. 27-37.

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

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.

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

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

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: _____; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009. p. 23-39.

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

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: Ed. UFMG, 1999. Título original: La construction des savoirs: manuel de méthodologie em sciencies.

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.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, mar./abr. 2006.

_____, 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.

_____, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. 2009. 301 f. 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.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PRAXEDES, S. F. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, DF, n. 39, p. 57-62, maio 2009.

SCHIOCHET, V. Políticas públicas In: CATTANI A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009b.

_____. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, DF, n. 40, p. 55-59, ago. 2009a.

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, SP: UNICAMP, 2000. (Caderno n. 48, p. 16).

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

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.

_____. 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**. Brasília, DF: 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.

Elisângela Abreu Natividade

Administradora
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)
Administradora na Universidade Federal de Lavras (UFLA)
E-mail: elisangelaabreu@prgdp.ufla.br

José Roberto Pereira

Administrador
Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB)
Coordenador da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (INCUBACOOOP) e do Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) e Professor Associado na Universidade Federal de Lavras (UFLA)
Email: jrobpereira25@yahoo.com.br

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira

Administradora
Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)
Membro do Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) da Universidade Federal de Lavras (UFLA)
Email: vrezende9@yahoo.com.br

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Câmpus Universitário, Lavras/MG
CEP: 37200-000