

## **Gestão de Política Pública de Geração de Trabalho e Renda: Análise de um Programa da Secretaria Nacional de Economia Solidária**

**Autoria:** Elisângela Abreu Natividade, José Roberto Pereira, Vânia Aparecida Rezende de Oliveira

**Resumo:** Objetivou-se com este estudo, fruto de uma dissertação de mestrado, identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida na condução 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). 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) 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 principais características de gestão de uma política pública. A abordagem teórica envolve dois temas indispensáveis à discussão pretendida: políticas públicas, participação social e economia solidária; gestão pública societal e gestão social. A metodologia de pesquisa está fundamentada em uma abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica. O método de pesquisa adotado é o estudo de caso. A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas aplicadas face a face e por meio da internet, com a utilização de questionários mistos e semiestruturados, entre os meses de junho a novembro de 2010. A amostra foi composta 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 que se encontravam em atividades no período de realização da pesquisa. A análise dos dados adaptou as categorias usadas por Paes de Paula (2005a) para comparar os modelos de administração pública gerencial e societal. De acordo com os resultados, verifica-se que a gestão do Proninc apresenta características alinhadas com a perspectiva de gestão pública societal, ou seja, insere-se no campo de uma administração pública que enfatiza a participação social. No entanto, constatou-se que a fragilidade institucional manifestada, sobretudo nas dificuldades vividas em relação às fontes instáveis e inseguras de recursos financeiros, limita o pleno exercício de uma gestão dessa natureza e compromete a efetividade da política pública estudada.

## 1 Introdução

O Brasil é caracterizado e exaltado por sua diversidade natural e cultural, mas, por outro lado, apresenta grandes desigualdades sociais, culturais e econômicas, especialmente, no que se refere à distribuição de renda e de oportunidades de inclusão econômica e social. Em 2009, a População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil era composta por 95,4 milhões de pessoas ocupadas e 8,6 milhões de desempregados (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2010). Verifica-se, como evidenciam Tafner (2006) e Pochmann (2009), a permanência de diferenças expressivas nas taxas de desemprego sobre a parcela mais desprivilegiada da população. O aumento das exigências para ingresso no mercado de trabalho, aliado ao baixo nível de escolaridade e qualificação encontrada na população mais pobre (IPEA, 2010), explica, em parte, a maior incidência do desemprego sobre essa população.

Nesse contexto a economia solidária apresenta-se, por meio de suas diferentes formas organizacionais, como um campo fértil para o desenvolvimento de políticas públicas de geração trabalho e renda. Os empreendimentos econômicos solidários, que incluem associações e cooperativas populares, representam espaços organizacionais específicos para grande contingente de trabalhadores que se encontram desempregados ou em situação de trabalho precarizado. Desse modo, a geração de trabalho e renda torna-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 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. O século XXI está sendo caracterizado por uma administração pública que enfatiza a abertura da gestão pública à participação social, como é o caso da perspectiva discutida por Paes de Paula (2005a). Essa proposta de debate ainda é incipiente e está sendo construída em contraponto e ou complementação aos modelos de administração pública patrimonialista, burocrático e gerencial, por propor a elaboração de novos arranjos institucionais capazes de promover maior permeabilidade do Estado à participação social. Contudo, conforme constata Paes de Paula (2005a) esta relação ainda está pautada em experiências locais, como dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos, evidenciando a necessidade de inserir a lógica presente nessas experiências, no âmbito do Governo Federal.

Com base nesta perspectiva, objetivou-se com este estudo, fruto de uma dissertação de mestrado, identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida na condução da política de geração de trabalho e renda, coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), por meio do Proninc. 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) 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.

A abordagem teórica envolve dois temas indispensáveis à discussão pretendida: políticas públicas, participação social e economia solidária; gestão pública societal e gestão social. 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; LAVILLE; DIONNE, 1999).

A fase de coleta de dados foi dividida em duas etapas. Na primeira fase, utilizaram-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (GODOY, 1995c; FLICK, 2009). Procedeu-se, em uma segunda etapa, a realização de entrevistas com três grupos de atores-chaves envolvidos com a gestão do Proninc: membros da Senaes; membros do Comitê Gestor do Proninc e coordenadores/equipes de Incubadoras de Cooperativas Populares financiadas pelo Proninc. A coleta de dados primários ocorreu no período de junho a novembro de 2010. No que se refere à Senaes, foram selecionados para entrevistas os três membros da equipe que, segundo a própria Senaes, são as pessoas que estão diretamente envolvidas com a gestão do Proninc. Com relação ao Comitê Gestor, tentou-se entrevistar todos os 17 membros que integravam o Comitê, no período de realização da pesquisa. Identificou-se 67 incubadoras que receberam financiamento do Proninc no período de 2003 a 2010 e que estavam em atividade no período de realização da pesquisa. A pesquisa empírica combinou diferentes formas de aplicação de entrevistas (ALENCAR, 2007), com diferentes graus de estruturação dos questionários (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Nas entrevistas face a face, realizadas durante a II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), empregou-se o questionário semiestruturado e nas entrevistas realizadas pela internet, utilizou-se o questionário misto, aplicado por meio do “Google Docs”. Ao final da coleta de dados foram entrevistados 03 membros da Senaes, 10 membros do Comitê Gestor do Proninc e 48 coordenadores/equipes de Incubadoras de Cooperativas Populares.

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 mista (BARDIN, 1977; LAVILLE; DIONNE, 1999). Como referência de análise utilizou-se 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 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, baseados na análise dos dados da pesquisa, incorporou-se a elas uma nova variável denominada “Acompanhamento e Avaliação”. A pesquisa evidenciou esta fase que compõe o ciclo de uma política pública. Desse modo as categorias de análise utilizadas foram: 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.

## **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/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, 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), 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.

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” onde a participação popular deve ser ativa 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, contudo, 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. 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.

Ao discutir a avaliação de 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, estarem mais relacionados à estratégia de implementação “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, pp. 208-210)

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.

Dentro da ótica da participação social pode-se analisar a economia solidária como política pública de geração de trabalho e renda. O termo é permeado por uma diversidade conceitual, no entanto, de forma geral, pode-se afirmar que a economia solidária 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).

As discussões que se assiste acerca da 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 (ASSEBURG; GAIGER, 2007; PINTO, 2006). Por outro lado, as diferentes formas organizativas que compõem a economia solidária (associações, cooperativas, grupos informais e outras) tem inúmeros desafios a serem superados. Além da falta de recursos para investimento, das dificuldades de comercialização dos produtos e serviços e da necessidade de formar redes de cooperação mútua como meio de garantir sua sobrevivência, elas enfrentam outras limitações como a baixa escolaridade e qualificação verificada na composição dos grupos (VARANDA;

CUNHA, 2007) e os riscos de degeneração do modelo cooperativo sobre seus próprios moldes (ALCÂNTARA, 2003; LAVILLE; GAIGER, 2009; SINGER, 2008).

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 destaca Barbosa (2005). Evidencia-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 [...] 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”.

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). Inscrito nessa Política, o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), representa segundo Singer (2009), uma das principais ações desenvolvidas pela Senaes.

De acordo com a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase (2005), o Proninc tem por objetivo apoiar e desenvolver as experiências de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares realizadas por universidades brasileiras. O Proninc disponibiliza às incubadoras “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). 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).

Sobre a institucionalização das políticas públicas de economia solidária, faz-se pertinente ressaltar as preocupações que se assiste quanto à sua continuidade. Nesse contexto a fragilidade institucional “sob o qual repousa tais políticas” (ARAÚJO, 2005) e a necessidade de perenizar-se como “políticas de Estado” (SCHIOCHET, 2009, p.57), constituem grandes desafios a serem superado. Como constata Tafner (2006) essas políticas apresentam um caráter de financiamento frágil e discricionário por não contarem com uma fonte de financiamento segura e estável como ocorre com as principais políticas empreendidas dentro do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda brasileiro (SPETR) que tem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fonte permanente de financiamento.

Por outro lado, as políticas públicas de economia solidária são também discutidas como portadoras de uma nova concepção de políticas públicas de geração de trabalho e renda no Brasil. Esta constatação pode ser reforçada pelo fato de caracterizar outro tipo de desenvolvimento que não o desenvolvimento pautado apenas no princípio econômico e, como constata Araújo (2005), por apontar novas tendências na configuração das relações entre Estado e sociedade, sobretudo em termos de democratização desses. De acordo com Schwengber (2005), essas políticas 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. Para Araújo (2005), a potencialidade emancipatória das políticas

públicas de economia solidária, 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.

### **3 Gestão pública societal: uma proposta de participação da sociedade nos “negócios públicos”**

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.

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, em que a participação social possa ser, efetivamente, colocada em prática. Uma das contribuições, ainda em construção, é o modelo societal discutido por 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).

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 na Figura 1.

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 pública e que representam pontos fundamentais para sua evolução e desenvolvimento, 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, pp. 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.

Figura 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)

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 evidencia como caracteriza Secchi (2009) a tradicional separação entre formulação e execução. 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 de Paes de Paula (2005a, p. 150), “a vertente gerencial não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro”.

Ao comparar os dois modelos, 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 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 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).

Para Paes de Paula (2005a), 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, p. 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. 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, como: os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo, 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. No intuito de investigar referências empíricas dessa construção, busca-se a seguir identificar e analisar as principais características da forma de gestão empreendida na condução do Proninc.

#### **4 Proninc: Análise das 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 foram impostas de aderir a esse movimento, articulando o campo do desenvolvimento e disseminação do saber com o campo das necessidades sociais. O objetivo era 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. 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 à 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. 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. 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 revigorado pela Senaes, após sua criação, em 2003. Sob coordenação da Senaes - que, como 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 novembro de 2010, com a assinatura do Decreto Presidencial nº 7.357/2010 (BRASIL, 2010), passa a ser legalmente reconhecido, depois de muito esforço dos envolvidos, como um Programa do Governo Federal. Desse modo, pode-se fazer a interligação do surgimento do Proninc com a proposta da perspectiva societal.

Figura 2 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 da política, apresenta um projeto político que estimula e busca ampliar a participação dos diferentes sujeitos envolvidos, nas diferentes fases que envolvem a política pública.
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 da política 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 da política, por meio da construção de espaços públicos de discussão, como ocorre com os Seminários Nacionais 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 críticas e sugestões expostas pelas incubadoras e empreendimentos incubados.

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005a)

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”. Ao ser 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 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, e resulta de um projeto que se propõe a construir 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. Nesse caso, observa-se que 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.

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 sujeitos envolvidos com o Proninc. Quanto à dimensão econômico-financeira, verifica-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.

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. Essa realidade vivida pelo Proninc exemplifica a preocupação a que se assiste quanto à fragilidade institucional e continuidade das políticas públicas de economia solidária (ARAÚJO, 2005; SCHIOCHET, 2009). Ao contrário do que ocorre com as tradicionais políticas públicas de trabalho e renda brasileiras o Proninc não conta com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador 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, mas sim, com as prioridades de cada financiador; fato que reitera como constata Tafner (2006), o caráter de financiamento frágil e discricionário que caracteriza as políticas públicas 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, o efetivo alcance das necessidades sociais. 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 possui dois grupos (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 executiva do

Comitê Gestor e coordenadora do Proninc, 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 da política. É importante ressaltar, no entanto, que essa constitui uma característica da origem do Proninc, já que ele nasce para atender às demandas de incubadoras universitárias.

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 – o Comitê Gestor - 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; 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.

A respeito da abertura da política à participação social, verifica-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 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 do Proninc. A participação na gestão do Proninc foi reconhecida por 77% das incubadoras entrevistadas. 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 Proninc. Constata-se, no entanto, que 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, constituem forte limitação de uma gestão efetivamente participativa e democrática. Aspectos que deixam 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 os entrevistados, aspectos inadequados da gestão da política, por outro, percebe-se a gestão do Proninc é valorizada 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.

No que se refere ao Acompanhamento e Avaliação, verifica-se que a gestão do Proninc, apresenta 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 a política desenvolve-se como na adoção de contratos de gestão, tanto no que se refere à execução da política 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, a partir da 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 econômicos solidários. Nesse contexto, verifica-se que a efetiva capacidade participativa das incubadoras e empreendimentos influenciou a direção do programa, como propõe Sen (2000), dando novo foco ao seu processo de avaliação e 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”.

A inserção dos participantes dos Seminários na concepção da política ocorre segundo um membro da Senaes que também compõe o Comitê Gestor, quando o aprendizado gerado nos Seminários é traduzido para os Termos de Referência e Editais de seleção de projetos. Nesse contexto, a avaliação começa a cumprir, como propõe Costa (2007), o papel de gerar informação para a formulação e implementação da política e de produzir “conhecimento e aprendizado sobre os problemas e sobre as estratégias de intervenção” (COSTA, 2007, p. 208). 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 (Entidade Avaliadora, Senaes, financiadores, apoiadores, incubadoras e empreendimentos incubados), 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.

## 5 Considerações Finais

Pode-se afirmar que, no âmbito da política de geração de trabalho e renda inscrita no campo da economia solidária, a gestão do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares 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 societal, discutido por Paes de Paula (2005a), evidenciando-se como uma experiência inovadora de gestão pública, no âmbito de ações do Governo Federal. Dessa forma, observa-se que 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 construção de um modelo em que as estruturas privilegiem a participação social.

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, frágil e limitada, tendo muito a avançar em sua efetividade. Como discutido, a gestão do Proninc enfrenta desafios que colocam em risco a sustentação e a efetividade desta política pública 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 de uma política que enfatiza a participação social, o Proninc precisa incorporar, adotando métodos e técnicas participativas, a participação dos principais interessados - os empreendimentos, no Comitê Gestor. Outra fragilidade identificada em relação ao Proninc refere-se à necessidade de 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 e especificidades sociais 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, 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. Como limitações desta investigação, pode-se citar a escassez de estudos e de publicações sobre o Proninc. Para estudos futuros, sugere-se o aprofundamento acerca das consequências das características analisadas para a discussão do Proninc, 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 enfatiza a participação social. No entanto, a fragilidade institucional manifestada, sobretudo nas dificuldades vividas em relação às fontes instáveis e inseguras de recursos financeiros, limita o pleno exercício de uma gestão dessa natureza e compromete a efetividade da política pública estudada.

## Referências

- 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. *Pesquisa em turismo*. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174 p.
- 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.
- 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. 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. 2010. 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, 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. 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.
- 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, 2006. p. 237-270.
- COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 12. p. 1-17, jun./dez. 1995.
- 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.
- 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.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. 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 pratica da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 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.
- 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.
- 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.
- 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. *PNAD 2009- Primeiras análises: o mercado de trabalho brasileiro em 2009*. Brasília, 2010. 14 p. (Comunicados do IPEA, n. 62).
- 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.
- 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. 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.
- PINTO, J. R. *Economia solidária: de volta à arte da associação*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. 196 p.
- POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica do Brasil: primeiros sinais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 41-52, 2009.
- 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. 2009.
- 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.
- 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.
- SINGER, P. 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.
- 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.