

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**O PRONINC E SEU REFLEXO NA AÇÃO SOCIAL DAS INCUBADORAS
TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS**

Pelotas, 2011

LIA BEATRIZ GOMES VICTÓRIA

**O PRONINC E SEU REFLEXO NA AÇÃO SOCIAL DAS INCUBADORAS
TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS**

Pelotas, 2011

LIA BEATRIZ GOMES VICTÓRIA¹

**O PRONINC E SEU REFLEXO NA AÇÃO SOCIAL DAS INCUBADORAS
TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS POPULARES**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social, sob a orientação do Professor Doutor Renato Da Silva Della Vechia.

Pelotas, 2011

¹ Administradora de Empresas, graduada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), professora na mesma área do programa de Educação à Distância da universidade Luterana Do Brasil e assessora técnica em gestão econômica do Núcleo de Economia Solidária e Incubação de Cooperativas da Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V642p Victória, Lia Beatriz Gomes
O PRONINC e seu reflexo na ação social das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas. – Pelotas: UCPEL, 2011.

91f.
Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Mestrado em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2011. Orientador: Vechia, Renato da Silva Della.

1. ação social das ITCPS . 2. PRONINC. 3. efeitos. I. Della Vechia, Renato da Silva, or. II. Título.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V642p Victória, Lia Beatriz Gomes
O PRONINC e seu reflexo na ação social das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas. – Pelotas: UCPEL, 2011.

91f.
Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Mestrado em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2011. Orientador: Vechia, Renato da Silva Della.

1. ação social das ITCPS . 2. PRONINC. 3. efeitos. I. Della Vechia, Renato da Silva, or. II. Título.

*Dedico este trabalho ao Roberto e
aos meus filhos, Antônia, Gabriel e
Maria Laura.*

AGRADECIMENTOS

Em momentos importantes de nossa vida como é este que verificamos como as palavras são insuficientes para exprimir a dimensão dos sentimentos que nos assolam. Entretanto, aqui, este é o único meio para manifestar meus agradecimentos a todos àqueles que ao longo do caminho se fizeram presentes por meio de apoio, estímulo, motivação e conselhos amigos. Aos companheiros que me alentaram nos momentos de angústia e incertezas e todos os que acreditaram em mim, agradeço:

De forma especial aos *membros das incubadoras* que aceitaram participar deste estudo, contribuindo com suas críticas construtivas, sem as quais não teria sido possível desenvolver este trabalho.

Aos meus filhos: *Antônia, Gabriel e Maria Laura*, e enteados: *Octavio, Raphaela e Eduardo* pela compreensão, carinho, estímulo, ajuda e pela paciência nos momentos de todas as privações de tempo e atenção.

Ao meu marido, *Roberto* pela presença constante e companheirismo, pelo apoio e cooperação dedicados a mim durante todos os dias ao longo destes três anos, estimulando, dedicando seu afeto sem nunca me deixar fraquejar frente aos desafios que por muitas vezes foram lançados.

Aos professores *Antônio Carlos Martins da Cruz*, orientador no início da trajetória deste trabalho e *Renato da Silva Della Vechia*, orientador na fase final do estudo, pelas sugestões, críticas e dedicação que destinaram.

Aos professores da banca, *Vini Rabassa da Silva e Pedro de Almeida Costa*, por suas importantes contribuições críticas no momento da qualificação. Ajudas essas essenciais para a materialização desse estudo.

Ao grupo integrante do *Núcleo de Economia Solidária e Incubação de Cooperativas (NESIC)* por ter sido o Pilar de toda a minha trajetória de vida profissional desde o ano de dois mil e cinco, companheiros de caminhada e momentos de reflexões enriquecedoras, sobretudo em um nível importante de amizade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela acolhida e oportunidade de entrar em contato com conceitos tão importantes para minha atuação profissional e práxis como sujeito social.

Aos meus pais, *Ceci e Oswaldo*, que sabidamente suportaram a falta de tempo e do abraço durante os momentos em que estive ausente. Sempre me apoiando, acreditando, e incentivando para que este trabalho tivesse êxito.

Aos companheiros, *Bel, Tochi, Qiti, Tor, Duquesa, Cristóvão, Bela e Flor (em memória)*, que com suas brincadeiras e olhares acolhedores aliviavam os momentos de tensão.

RESUMO

A presente dissertação tematiza a verificação dos efeitos estruturais do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) e tem como objeto empírico de observação, as concepções e práticas dos efeitos que a estrutura atual do referido Programa produz na ação social das incubadoras e as expectativas das mesmas para o Programa enquanto unidades executoras. Mais especificamente o presente trabalho buscou, junto ao universo pesquisado, elementos que contribuam para uma melhor adequação e concretização das possibilidades oferecidas pelo Programa em vistas a sua atuação na sociedade. Neste aspecto interessa-nos, sobretudo, colaborar para uma melhor “compreensão” do Programa às necessidades das incubadoras e por consequência a Economia Solidária. Para tal, foram entrevistados componentes de nove (9) incubadoras das quarenta (43) partícipes da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Os resultados obtidos assinalam para a necessidade de maior diálogo entre o Programa e as ITCPs por meio de mecanismos mais eficientes que contribuam para a aproximação das duas instituições que mesmo com pessoas diversas dispersas em espaços geográficos diferentes caminham no mesmo sentido.

Palavras-chave: Ação social das ITCPs; PRONINC; Efeitos;

ABSTRACT

This paper thematizes the verification of the structural effects of the National Incubator of Popular Cooperatives (PRONINC) and as an object of empirical observation, the concepts and practices of the effects that the current structure of that program produces social action in the incubator and the expectations of same for the program while executing units. More specifically the present work aims to observe a better adjustment and realization of the possibilities offered by the Program in order to their performances in society. In this respect we are interested in above all, contribute to a better "understanding" of the program to the needs of incubators and thus the Solidarity Economy. To this end, we interviewed nine components (9) incubators of forty (43) participants in the University Network of Technological Incubators of Popular Cooperatives. The results reaffirm the perceived need for greater dialogue between the program and ITCPs through more efficient mechanisms that contribute to the rapprochement of the two institutions that even with several people scattered in different geographical areas move in the same direction.

Keywords: Social Action ITCPs; PRONINC; Effects;

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Vini Rabassa da Silva

Universidade Católica de Pelotas - UCPel

Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - URGs

Prof. Dr. Antônio Carlos Martins da Cruz

Universidade Federal de Pelotas – UCPel

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

COEP – Comitê de Entidades Públicas no Combate a Fome pela Vida

COPPE - Instituto Alberto Luis Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

EES – Empreendimento de Econômico Solidário

ECOSOL – Economia Solidária

FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FBB – Fundação Banco do Brasil

IES - Instituições de Ensino Superior

ITCP - Incubadora Tecnológica de Cooperativa Popular

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PPS – Políticas Públicas

PSS – Políticas Sociais

PRONINC - Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas

SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca

SIES – Sistema de Informações em Economia Solidária

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo

Federal

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	DADOS DE IDENTIFICAÇÃO	13
2	INTRODUÇÃO	14
3	REFERENCIAL TEÓRICO	18
3.1	A configuração das políticas públicas a partir dos anos de 1990	18
3.1.2.	Considerações a respeito do Conceito e Avaliação de Políticas Públicas.....	22
3.1.2.1	O Conceito de Política Pública	23
3.1.2.2	Metodologia de análise de Políticas Públicas.....	27
3.1.3	Políticas Públicas para a Economia Solidária	33
3.2	Economia solidária	35
3.2.1	A gênese da economia solidária: surgimento da proposta do associativismo no período inicial do socialismo democrático	35
3.2.2	A Economia Solidária do século XXI no Brasil sob os reflexos das transformações no mundo do trabalho	38
3.2.3	A Economia Solidária como alternativa ao modelo hegemônico.....	41
4	O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC	43
4.1	As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares no âmbito programa	42
4.2	Análise dos dados a partir do Termo de Referência do PRONINC....	46
4.2.1	Histórico e objetivos do programa	46
4.2.2	Gestão do PRONINC	47
4.2.3	Prioridades e características dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do PRONINC.....	49
4.2.4	Apoio às incubadoras no âmbito do PRONINC: instituições financiadoras, tipo de incubadoras apoiadas, processos seletivos dos convênios, modalidades de apoio do programa e formas de apoio financeiro	52
4.2.5	Prazos de execução dos projetos, monitoramento, avaliação e prestação de contas	57
5	Metodologia	63
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
	ANEXOS	75
	ANEXO A	75
	ANEXO B	77
	APÊNDICES	78

1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

TÍTULO: O PRONINC e seu reflexo na ação social das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares.

LINHA DE PESQUISA: Desenvolvimento, território e inovação social.

AUTORA: Lia Beatriz Gomes Victória

ORIENTADOR: Prof. Dr. Renato Da Silva Della Vechia

VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL: Programa de Pós-Graduação em Política Social/Mestrado – Centro de Ciências Econômicas, Jurídicas e Sociais – Universidade Católica de Pelotas.

2 INTRODUÇÃO

Em termos históricos do contexto político brasileiro, a justificação da pertinência desta temática é evidenciada pelo acentuado desequilíbrio que o cenário de desenvolvimento econômico do país apresenta na oferta de tecnologia para os distintos formatos de iniciativas econômicas coexistentes.

Na verdade, esse desequilíbrio pode ser conferido pela desproporção dos volumes de recursos disponíveis para grandes e pequenas empresas, como também, para micro organizações econômicas, e, sobretudo no tangente aos empreendimentos na área da economia social.

De modo geral, grande parcela dos investimentos para o desenvolvimento de tecnologia, assim como, à oferta de financiamento, fica restrita a poucos setores produtores inseridos no conjunto de organizações que produzem com base no interesse mundial de consumo. Esta afirmativa pode ser conferida a partir de relatório do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS), que segundo estimativa da instituição, dos meses de janeiro a setembro do ano de dois mil e onze (2011) foram desembolsados para empresas privadas, de acordo com o porte da empresa, os seguintes volumes em dinheiro: Micro, pequena empresa e pessoa física (que correspondem 99% das iniciativas

econômicas do país formalmente constituídas) - R\$ 36.190 milhões; para grandes empresas - R\$ 53.439 milhões e R\$ 5.013 milhões para desembolso social².

Os números aqui trazidos apontam para uma questão importante do contexto socioeconômico atual, ou seja, boa parte dos recursos produzidos pela sociedade são destinados para o financiamento de grandes corporações. Esta política tem embasamento na teoria desenvolvimentista que juramenta o crescimento econômico como única alternativa para a redução das desigualdades sociais. Entretanto à medida que estas grandes empresas crescem, ao contrário do que prega a referida teoria, as desigualdades acentuam-se. Segundo Barros (2001) “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”.

Para as iniciativas econômicas solidárias apesar de apresentarem alto nível de capital social, contraditoriamente, é destinada parcela ínfima de investimentos, de acordo com Cruz; Vechia; Nunes e Tillmann (2010), os orçamentos dos programas no ano de 2009 que foram destinados às incubadoras de empresas de base tecnológica foram de aproximadamente R\$ 400 milhões e para as ITCPs, R\$ 20 milhões. No entanto, a estimativa do número de postos de trabalho atendidos pelo primeiro programa é de 6 mil, e pelo segundo, 34 mil. Segundo os autores, no país a constituição de empresas convencionais tem prioridade absoluta.

Neste contexto o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), política pública de governo específica, tem como objetivo financiar as atividades de incubação das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). E estas, por sua vez direcional suas ações no sentido de desenvolver tecnologia apropriada aos processos organizativos dos empreendimentos de economia solidária. Entretanto apesar das duas instituições – Programa e ITCPs – fazerem parte do mesmo contexto e estarem coadunadas em prol do desenvolvimento da Economia Solidária (ES), as ITCPs manifestam discordância em alguns aspectos que dizem respeito à estruturação do programa.

²Disponível em:http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/201109_-_Boletim_de_Desempenho.pdf. Acessado em nov. 2011.

Nesta perspectiva, buscou-se, no presente trabalho, dados que dêem sustentabilidade à hipótese da existência de um hiato entre as necessidades das ITCPs e a atual estrutura oferecida pelo programa.

Assim, por meio da percepção de membros de incubadoras da Rede Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, buscou-se verificar os efeitos que a estrutura atual do PRONINC produz na ação social das incubadoras. Também, as expectativas das mesmas para o Programa enquanto unidades executoras. Neste sentido, a pesquisa visa contribuir para a melhor adequação do Programa às necessidades das mesmas e por consequência da Economia Solidária.

Na interação com o Programa e por meio da observação direta³, verificou-se que há aspectos referentes ao PRONINC que precisavam ser analisados de forma específica para melhor adequação do mesmo diante da ação das ITCPs.

Entre outros aspectos, observou-se também, que para a implantação da política estudada ocorre a vinculação direta de vários agentes – órgãos governamentais, instituições de apoio, instituições parceiras, gestores públicos, empreendimentos de ES e beneficiários - que constituem uma ampla cadeia relacional interdependente e multifacetada com objetivos semelhantes, entretanto com atividades peculiares.

Além disso, que o PRONINC foi constituído a partir de demanda social, mas foi estruturado em um contexto já sob o argumento político do Estado pós anos 1980, quando, no plano econômico iniciou-se a política de restrição a destinação de recursos econômicos e financeiros para as despesas sociais⁴. Os reflexos desta política é verificada na estrutura do PRONINC a partir de relatos dos sujeitos diretamente envolvidos com o Programa.

Sendo assim a expectativa com a pesquisa é contribuir para uma adequação dos mecanismos disponibilizados às ITCPs para a execução do

³ Observação direta feita nos diversos espaços de discussão realizados pelas ITCPs em que pude estar presente.

⁴ Ver em: Conceitos e ferramentas para análise de política pública. Serafim e Dias (2011, p. 305).

Programa, assim como, provocar a reflexão dos pesquisados a respeito da temática em estudo.

Para o melhor efeito dessa proposta, estruturamos o conteúdo da escrita da seguinte forma:

No Referencial Teórico, primeiro capítulo, trazemos artigos que visam uma melhor compreensão a respeito do conceito e prática atual de Política Pública (PP) aplicada aos diferentes setores sociais. Neste sentido, destacamos a atual configuração das políticas públicas (PP), o Conceito de PP, uma revisão teórica metodológica de Análise de Política Pública e por fim, Políticas Públicas para a Economia Solidária.

No segundo capítulo, apresentamos a Economia Solidária, sua gênese no contexto socialista democrático do século XIX, a ES do século XXI no Brasil sob os reflexos das transformações no mundo do trabalho e, por último, a ES como alternativa ao modelo hegemônico.

O terceiro e último capítulo foi reservado ao objeto de estudo, O PRONINC, um diálogo entre autora, Termo de Referência e entrevistados e por fim trazemos nossas considerações finais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 A configuração das políticas públicas a partir dos anos de 1990

Para a abordagem do tema central deste estudo consideramos importante trazer nesta seção uma retrospectiva do processo de desenvolvimento da política econômica de viés neoliberal adotado pelos países periféricos a partir dos anos de 1990, que de forma acentuada, vem produzindo efeitos significativos na estrutura econômica e social brasileira. Destacaremos em linhas gerais, os períodos quando ocorreram as mudanças mais significativas para tal processo.

Os modelos de desenvolvimento econômicos em períodos distintos direcionaram e estabeleceram a dinâmica no processo de formulação e implantação de políticas econômicas e sociais a partir de suas concepções a respeito do papel do Estado. Historicamente destacam-se dois tipos marcantes de política econômica e social, a planejada (socialistas) e a neoliberal (capitalistas) (FRAGA, 2011).

Em ambas verifica-se o insucesso que pode estar atribuído, entre outros fatores, à ausência de participação dos sujeitos beneficiados (base da sociedade) no planejamento das políticas públicas de suporte à política social e econômica em seus distintos contextos, já que a primeira teve seu projeto praticamente interrompido restando apenas, algumas poucas experiências em âmbito mundial. A segunda, apesar de ter se fortalecido e expandido a partir dos anos de 1980 apresenta-se periodicamente em crise.

Por tratar-se de um estudo que investiga um programa que está inserido em um ambiente político e econômico que desenvolveu-se na perspectiva neoliberal, destacaremos aqui a atual configuração das políticas públicas a partir da análise dos momentos históricos de crise e reorganização da política econômica dos países capitalistas do centro de orientação neoliberal.

Esses países, a partir dos anos de 1980, ao rearranjarem suas estruturas políticas econômicas e ao buscarem expandir-se globalmente por meio do ideário neoliberal⁵ - inaugurado no Chile na época do ditador Pinochet e desenhado de modo efetivo na Inglaterra no governo de Margareth Thatcher (GENNARI, 2011) - determinavam estrategicamente as tendências das PPs para os países ainda em processo de desenvolvimento econômico e democrático, de forma que flexibilizassem suas estruturas políticas econômicas com vistas a facilitar a penetração do capital estrangeiro.

O fator expressivo neste movimento foi a forma como, mesmo com realidades historicamente diferenciadas, os países penetrados acabavam por adotar tal e qual a mesma dinâmica de estruturação das políticas econômicas dos países penetrantes líderes (Estados Unidos da América (EUA) e Inglaterra) sem qualquer adaptação para os seus contextos nacionais. Fato este que, de certo modo, explica porque as políticas públicas de estados nacionais diferentes tenderam a partir dos anos de 1990 a apresentarem certa homogeneização no tratamento da questão social.

Os períodos históricos que mencionamos anteriormente e que serão abordados nesta seção de modo a ilustrar o processo de desenvolvimento das políticas sócias nos países capitalistas, são: a Grande Depressão e a Crise dos Anos de 1970.

No primeiro período, a Grande Depressão, crise de 1929 -1932, considerado como o período mais crítico do capitalismo até aquele momento (BEHRING & BOSCHETTI, 2008), as políticas sociais se multiplicaram lentamente do ano de 1914 ao ano de 1939 e se generalizaram no início do período de

expansão após a Segunda Guerra Mundial em decorrência da implantação da política econômica *Keynesiana* e a difusão do método produtivo fordista.

Tal combinação representou uma rápida recuperação nas condições econômicas internas dos países centrais capitalistas, que implicou em mudanças políticas e culturais para a manutenção da ‘onda larga’ e expansiva no capitalismo maduro (MANDEL, 1982 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2008) e também, em um período marcado por acordos coletivos entre grupos e classes sociais para gerar crescimento econômico de impacto na redução das desigualdades sociais, o que só foi possível pelo estabelecimento de políticas sociais amplas e universais (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 125).

O referido período constitui-se como os “*anos de ouro*” do capital e a “*idade de ouro*” das políticas sociais com desenho social-democrata. O *Welfare State*, constituído a partir do ideário *Keynesiano* de controle da economia “emerge com a superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social. Na Inglaterra o *Plano Beveridge* provocou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes” (MARSHALL, 1967, P.81 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Entretanto, os “anos de ouro” do capitalismo regulado entraram em crise no final dos anos de 1960 e início dos anos 1970, a “lua de mel” do capital com o *Welfare State* chega ao fim, e com ela, o retorno de todas as contradições e mazelas inerentes ao sistema (MANDEL, 1990, p. 27). A partir de então, inicia-se um longo período de estagnação que estendeu-se até os dias de hoje segundo as melhores análises críticas dos processos contemporâneos (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 113). Tal reconfiguração econômica e social modifica efetivamente o quadro mundial da esfera da política social.

A crise capitalista dos anos de 1969 a 1973, segundo período de destaque nosso, representou, contudo, o fôlego que os neoliberais precisavam para dar corpo à crítica ao modelo de desenvolvimento capitalista regulador *Keynesiano* e assim expandir a ação do Capital.

Neste período, o *Welfare State* representava um entrave ao capitalismo financeiro que neste período era reorganizado a partir de estratégia embasada na possibilidade de expansão endógena e exógena do padrão capitalista. Este alargamento tinha como objetivos ampliar o mercado consumidor aos países periféricos, incrementar suas capacidades produtivas em função da abundância de recursos naturais existente nesses países, e ainda, tirar proveito da ausência de controle social devido ao incipiente processo de organização da sociedade civil.

Os neoliberais retomaram, de certa forma, os conceitos clássicos da economia, ou seja, mercados auto-reguláveis e com intervenção mínima do estado.

A crise estrutural do capitalismo iniciada nos anos de 1970 foi marcada principalmente pela queda da taxa de lucro causada pelo aumento do preço da força de trabalho, resultante das lutas dos trabalhadores no ano de 1960; pelo desemprego estrutural que acabou por ocasionar uma retração no consumo; pela crise do Estado de Bem Estar Social e a intensificação dos processos de privatizações, em função da crise fiscal do Estado capitalista (ANTUNES, 2001 apud NOVAES e CASTRO, 2011, P. 134).

Com a superprodução de bens de consumo, de capital e de tecnologia, ou seja, grande oferta de produtos e tecnologia não absorvida, a saída para os países super produtores foi a busca de novos mercados consumidores e neste caso, qualquer forma de regulação dos mercados representava um obstáculo ao projeto neoliberal.

Os reflexos desse rearranjo econômico foram verificados segundo Behring & Boschetti (2008) nos anos de 1980 que foram marcados por uma revolução tecnológica e organizacional na produção, tratada na literatura disponível como a reestruturação produtiva – confirmando a assertiva *mandeliana* reforçada por Husson (1999) da corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte dos super lucros, cuja característica central é a geração de um desemprego crônico e estrutural.

A relação centro/periferia foi caracterizada neste período por um novo perfil político dos estados nacionais, que estabeleceram outro tipo de padrão de relação entre o Estado e a sociedade civil, por meio da desestruturação das conquistas do *Welfare State*. Nesta perspectiva, segundo o discurso neoliberal, às políticas sociais e políticas públicas foram atribuídas as causas da fragilidade do sistema econômico, pois eram vistas como custos e oneravam o Estado.

A partir de então as PSs são estruturadas com base em novas diretrizes ajustadas às condições impostas pela agenda neoliberal que orientava os estados nacionais para funcionarem de acordo com mecanismos alinhados com a perspectiva mercadológica. Entre outros, as determinações e resultados foram: (i) a abertura do mercado, esta fragilizou de forma efetiva a estrutura produtiva dos estados, resultando em sérias consequências para o mercado de trabalho; mecanismos de controle e manipulação do exército de reserva formado pelo conjunto de trabalhadores desempregados - movimento sindical forçosamente fragilizado – contraditoriamente, os sujeitos que no período da reforma foram os protagonistas no desenvolvimento dos “anos de ouro”, e (ii) a otimização dos recursos do Estado. Esta medida determinava que os estados transferissem para terceiros (setor privado e administração indireta) a administração das políticas públicas sob a lógica pragmática da administração concorrencial, alinhadas, portanto, ao funcionamento do mercado.

3.1.2 Considerações a respeito do Conceito e Avaliação de Política Pública

Para melhor contextualizar o objeto de estudo trazemos nessa seção a contribuição de alguns autores a respeito do conceito e também sobre as metodologias de avaliação de Políticas Públicas. Apesar de a PP ser um mecanismo largamente utilizado, encontra-se na literatura indefinição em torno de sua conceituação. Por outro lado, tal imprecisão está relacionada ao fato de ser – a PP - um mecanismo de ação direta na questão social, e esta, por sua vez, por ser produzida de acordo com a conjuntura, apresenta faces ajustadas com as políticas econômicas e sociais adotadas pelos países em períodos distintos.

Como já mencionado na introdução, este estudo não pretende avaliar o PRONINC, entretanto o tema – avaliação - foi incluído nesse referencial para melhor compreensão da atual expectativa de execução das políticas públicas.

A avaliação é um tema que vem recebendo destaque no ambiente das PP, principalmente em razão dos reflexos do processo de reestruturação dos estados nacionais periféricos, marcados a partir dos anos 1980 pela adoção da política econômica de viés neoliberal. No contexto das políticas públicas, os efeitos das diretrizes liberais são verificados mais acentuadamente nos países da América Latina a partir da década de 1990. Quando as dívidas externas dos estados, pós anos setenta materializaram-se em forma de altos índices inflacionários, acentuada crise econômica e desemprego em massa. Neste contexto a alternativa para boa parte dos países latinos americanos foi à adoção de mecanismos governamentais baseados em programas que visavam à redução de gastos públicos e a abertura do mercado na perspectiva de estabilização econômica por meio da adoção de políticas de crescimento capitalista.

3.1.2.1 O Conceito de Política Pública

HAM e HILL *in* Metodologia de análise GAPI (1993 apud UNICAMP, 2001) analisam as “implicações do fato de que a política envolve uma rede de decisões de considerável complexidade. Os autores destacam aspectos importantes a respeito da política, como: a complexidade do processo decisório decorrente do envolvimento de diversos agentes na articulação de determinado interesse; reconhecidamente a política ao envolver sujeitos com culturas e nível de desenvolvimento econômico e social diferenciados, pessoas com realidades distintas impõe às PP elevado nível de organização.

Para Silva (2001, p. 37)

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões. Constituída por um jogo de interesses, tem como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais.

Já para Pereira, política pública não é sinonímia de política estatal,

A palavra *pública* que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (2008. s\p)

De acordo com os autores Política Pública é então ação que inter-relaciona, a ação do Estado e a ação da sociedade, ou seja, a ação pública não é conduzida unilateralmente pelo Estado, ambos, Sociedade e Estado interagem em ação compartilhada por meio do comprometimento de ambos.

Pereira (2000) contribui também trazendo à luz da discussão as categorias “necessidades” e “direitos”, segundo a autora o “termo necessidade” para alguns autores possui conotação negativa, pois sendo identificada com carência dá a impressão de reforçar situações socialmente injustas e de definir políticas públicas a partir de um parâmetro empobrecedor. Já a categoria, “direitos” tem uma conotação positiva ao conferir a seus titulares *status* de cidadania.

Ainda a partir de Pereira encontramos considerações originadas a partir do pensamento neoliberal,

[...] há correntes de pensamento que, em razão da ideologia individualista que professam - cujo melhor exemplo é o neoliberalismo - nem sequer admitem a existência de necessidades como situação de fato, que exige políticas públicas para o seu enfrentamento. E afirmam que o reconhecimento da existência de necessidades sociais não passa de mistificação de quem quer impor o domínio do Estado sobre as liberdades individuais. O que há, replicam, não são necessidades, mas *desejos*, *expectativas* e *preferências particulares* cuja satisfação não pode ser provida e garantida pelos poderes públicos, porque estes massificam suas respostas políticas, passando por cima das escolhas pessoais. Em vista disso concluem que só há uma instituição passível de atender com eficiência e eficácia as aspirações dos indivíduos: o *mercado*. (2000, p. 1 e 2)

A autora salienta que segundo esta corrente de pensamento as políticas públicas são uma forma de controle do Estado sobre a sociedade e,

portanto sobre suas escolhas individuais e também que de acordo com esta corrente as necessidades não passam de desejos e o mercado é a única instituição capaz de dar conta dessa demanda social.

As políticas públicas são caracterizadas por Pereira da seguinte forma:

a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administram bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros) sob o controle da sociedade. É o que na língua inglesa é grafado como *policy* e não mais como *politics*. b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. (2008 s/p)

Ao destacar as duas características acima a autora estabelece relação entre política pública, demanda social, ação pública e controle democrático⁶. Desta forma a política pública é orientada para uma demanda social, mas a ação é desenvolvida por uma autoridade pública e sob o controle da sociedade, que visa à garantia de aplicabilidade dos direitos sociais.

Por meio dos autores citados verifica-se que existem duas correntes de pensamento que destacam-se em torno da conceituação de Política Pública, uma desenvolvida de forma a munir o argumento político e econômico da necessidade de descentralização das políticas públicas. Esta corrente apoiada na proposta neoliberal visa o direcionamento dos esforços do Estado no sentido de dar suporte as estruturas de mercado, de acordo com esta – corrente - o crescimento do mercado garante o desenvolvimento social. Nesta perspectiva o Estado deve decidir diretamente quais políticas irá desenvolver e para quem serão direcionadas.

A outra corrente de pensamento argumenta, entre outros aspectos, no sentido de que as PP existem a partir de demandas originadas na sociedade e a partir dessas demandas, Estado e sociedade, articulados, devem pensar e desenvolver as PP à todo o conjunto da sociedade considerando os sujeitos e

⁶ Aqui usamos a expressão “controle democrático” utilizada por Perreira (2008) para caracterizar o controle da sociedade sobre o Estado.

fatos históricos que se inter-relacionam no processo de legitimação de uma política pública.

Para Vianna (2002, P.1), a partir do conceito vago e geral de política social que encontramos na literatura especializada, é necessário, para que se possa ter uma maior precisão conceitual, que considere-se algumas variáveis que permeia a ação política, tais como:

[...] a política pública pode ser produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, como resultante de pressões sociais mais ou menos organizadas e mais ou menos representativas da sociedade como um todo. Faz diferença, naturalmente, se determinada ação governamental é implementada por tecnocratas encapsulados em seus gabinetes, como acontece nas ditaduras, ou se é implementada com base em procedimentos democraticamente estabelecidos. Faz diferença, também, se determinada ação governamental é formulada sob influência única das elites dominantes ou se é formulada em instâncias abertas à influência de interesses diversificados. [...] faz imensa diferença se a demarcação dos objetivos de determinada ação governamental se dá em circunstâncias democráticas ou autoritárias, se leva em conta interesses amplos ou restritos da sociedade, etc.

Vianna estabelece importante relação entre o conceito e o objeto da política social ao destacar a importância de analisar-se o contexto político e circunstancial de origem, ou seja, a dimensão política e histórica. De acordo com o autor “é contemplando estas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto”.

A autora (2002) salienta ainda que “[...] mais do que conferir rigor absoluto ao conceito de política pública, é importante considerar seu caráter político, e, portanto circunstancial, o que equivale a dizer historicamente inteligível. Como política pública, portanto, a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica”.

Segundo T. H. Marshall (1965 apud Vianna, 2002), "Política social é um termo que, embora amplamente usado não possui definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é em grande medida matéria de conveniência ou convenção”

Vianna destaca alguns aspectos críticos no trecho citado de Marshall,

a) em contextos particulares, isto é distintos, significados também distintos são atribuídos ao termo política social; b) tais distintos significados decorrem de conveniência ou convenção, ou seja, são estabelecidos mediante escolhas e/ou acordos. O primeiro aspecto sugere, enfatizando a dimensão histórica que pode-se entender e praticar política social – que, como política pública é ação de governo – de diversos modos, dependendo, conforme mencionado acima, da natureza do Estado e dos processos decisórios em vigor. O segundo aspecto reitera a importância dos atores sociais e de sua capacidade de negociar politicamente suas posições na agenda pública. (2002, s/p)

Nesta perspectiva a dimensão histórica deve ser compreendida no tempo e no espaço, implicando elementos econômicos, sociais, políticos, culturais, tecnológicos, etc, que tanto diferenciam uma mesma sociedade em momentos que se sucedem historicamente como diferenciam as sociedades umas das outras, num mesmo momento, em função de condicionamentos históricos.

Faleiros (2004) colabora para discussão a respeito da dificuldade de conceituação de política pública e a importância da análise de contexto para realização de tal tarefa, pois, entende que em razão da multiplicidade de pontos de vista relacionados à abordagem desse tema, as políticas públicas, “ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão”

Desta forma, uma política pública pode ser considerada como um mecanismo de atuação política governamental e pode em determinado contexto ser utilizada para desenhar diferentes modelos de gestão nas três esferas governamentais, municipal, estadual e federal e são formuladas e conduzidas de acordo com a intenção política do grupo ou grupos que por hora estão no poder.

3.1.2.2 Metodologia de Avaliação de Políticas públicas

As transformações políticas, sociais e econômicas advindas das crises do Modelo Produtivo Capitalista, já analisada em seção anterior,

impactaram de forma efetiva a estrutura dos estados nacionais em determinados períodos e provocaram mudanças significativas para o contexto das políticas públicas. Estas passaram, no período pós anos 1970 - retomada neoliberal - a ser formuladas e implantadas com base em práticas semelhantes aos que orientavam o mercado naquele período de crise. A administração pública passa a adotar estratégia de viés concorrencial, ou seja, otimização de recursos, privatizações para estados enxutos, convocação da sociedade civil para participar de forma voluntária no processo de recuperação socioeconômica do país. Nesse contexto, novos atores entram em cena, como ONGs e instituições da administração indireta que passaram a fazer, de modo indireto, parte da administração pública. Esse processo de descentralização prepara o cenário para a desresponsabilização por parte do Estado com a questão social e compromete definitivamente a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas.

Essas mudanças socioeconômicas também produzem efeitos no modo como as PP passaram a ser avaliadas. No campo social a avaliação de uma PP muitas vezes é associada à auditoria ou, ainda, a uma prática mais propensa a prestar contas dos resultados dos programas à instâncias superiores, do que à comunidade e usuários de serviços sociais em particular.

Esta forma de condução da avaliação das políticas públicas com ênfase nos resultados está associada à reforma de cunho gerencialista do Estado que passa a adotar a terceirização como mecanismo oferta de seus serviços. Com isto o Estado acentua a necessidade de monitoramento dos serviços públicos prestados por entidades privadas.

De acordo com Derlien:

A função predominante da avaliação nos anos de 1980, durante a segunda etapa de institucionalizações, estava claramente destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos. Nesse momento os atores principais já não são mais os administradores dos programas (como quando prevalecia a função de informação), mas os escritórios de auditoria, os ministérios da Fazenda e as unidades centrais, a que compete a elaboração global do orçamento e sua estrutura interna. As questões básicas que passaram a ser enfatizadas são:

Quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos da avaliação?

Quais são as conseqüências do retrocesso das fronteiras do Estado, ou seja, da privatização de determinadas atividades públicas?

Como se pode obter 'mais rendimento pelo dinheiro a partir da reorganização dos programas individuais e das atividades públicas em seu conjunto?

As questões induzidas dos motivos da alocação tendem a dar mais ênfase na quantidade do que na qualidade, (2001, p. 106 apud FARIA, 2005, p. 3)

Verifica-se, por meio da abordagem dos autores que as características da avaliação de políticas e programas dos anos 1990, tinham tendência metodológica para a auditoria que mediam essencialmente sua eficiência em termos quantitativos, em especial, o quanto absorviam de recursos públicos.

Entretanto, por meio da literatura é possível constatar que a esta tendência pragmática de avaliação vem somando-se outras variáveis de análise oriundas de pesquisas em torno da temática e da própria expectativa da sociedade por políticas estrategicamente pensadas em uma perspectiva de superação dos problemas sociais e não mais no viés da compensação.

Para Rossi (1999 apud Holanda, 2003) a avaliação de programas compreende à “utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, a efetividade de programas de intervenção social que foram adaptados ao seu ambiente político e organizacional e planejados para conformar a ação social numa maneira que contribua para a melhoria das condições sociais”

De acordo com Holanda (2003), a avaliação é um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto e aferir a sua relevância, sustentabilidade, eficiência e eficácia, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação.

Neste sentido as fases de concepção e formulação representam uma importante etapa do ciclo de política (*policy cicly*), e a avaliação deve ser realizada em consonância com a proposta da política quando os objetivos das mesmas são traçados e desta forma estes devem orientar os parâmetros para na avaliação.

De acordo com Frey os objetivos bem alinhados dão suporte para uma avaliação mais pertinente. Na literatura de '*policy analysis*', segundo o autor,

encontramos três diferentes dimensões da política e para ilustrar isto é feito o emprego de três conceitos: '*polity*' para denominar as instituições políticas, '*politics*' para os processos políticos e '*policy*' para os conteúdos da política.

- a dimensão institucional, '*polity*' refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual, '*politics*' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material, '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (2000, p. 216)

O autor salienta que tais dimensões enquanto categorias teóricas facilitam na estruturação de projetos de pesquisa, entretanto, deve-se observar que tais dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente na realidade política.

Verifica-se portanto que a formulação de um projeto de avaliação deve estar estruturada de forma que a análise parta do princípio que há relacionamento entre as dimensões anteriormente citadas, para tanto, segundo, Ferreira (2008) é necessário a montagem de equipe transdisciplinar, pois um projeto de política pública, necessariamente deve permitir a transversalidade, além de estabelecer um diálogo consencioso entre as partes.

Neste sentido o sistema de informações estruturado deve ser ponto estratégico na avaliação das políticas como forma de obter dados que vão ao encontro dos objetivos reais da política, ou seja, sua efetivação no que diz respeito ao atendimento das demandas dos usuários das políticas. A avaliação, portanto, como ferramenta de monitoramento para melhoria contínua em uma perspectiva abrangente deve envolver os diversos atores e *Stakeholders*, ou seja, os sujeitos que fazem parte do universo de uma política pública desde seu planejamento, implantação, gestão, monitoramento e impacto.

De acordo com a afirmativa, a avaliação como estratégia deve ter como dinâmica no processo de monitoramento dos cinco elementos (muito vinculados aos objetivos) abaixo elencados. Por meio de mecanismos

apropriados a adequados a Política, deve buscar o equilíbrio entre eles para que ocorram de forma contínua e simultânea.

De forma sintética, Faria (1998 apud Oliveira, 1998, p. 8), propõe que se classifiquem os estudos de avaliação em quatro tipos:

O primeiro, conhecido como ex-ante, consiste no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa. Inclui a definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e de suas necessidades.

O segundo inclui atividades destinadas ao acompanhamento e monitoramento dos programas. Trata-se aqui, de avaliar a eficiência - o fazer certo as coisas - intervindo no processo de execução corrigindo os rumos tão logo desvios sejam detectados. Isso pode implicar a modificação dos cenários jurídicos - administrativo, financeiro, organizacional, bem como requalificar recursos humanos envolvidos. [grifo do autor]

O terceiro pode ser identificado como avaliação formativa, avaliação de processo e de eficácia, e tem por objetivo fazer as coisas certas. Nessa etapa, a tarefa do avaliador é acompanhar, observar e testar o “desempenho” do programa para aprimorá-lo. Esse acompanhamento supõe o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos e procedimentos, aumentando a adequação do programa aos seus objetivos e metas.

O quarto é identificado como avaliação somativa, de resultado, ou ex-post. Envolve estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia a maior ou menor efetividade de diferentes “tratamentos” oferecidos ao grupo alvo.

Segundo Nogueira (2002) algumas distinções quanto aos tipos e critérios de avaliação são consideradas clássicas. Entre estes se situam os critérios de eficácia, eficiência e efetividade, os quais, podem ser entendidos como recursos analíticos destinados a separar aspectos distintos dos objetivos e, por conseqüência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

De acordo com a mesma autora a adoção desses critérios visam apreciar em que medida as ações e instrumentos utilizados são coerentes com as propostas e o que vem sendo alcançado em relação aos objetivos previstos, isto é, se é suficiente ou adequado à relação entre fins e meios do desenvolvimento do projeto, quanto do programa foi executado, quanto foi descartado por motivos diversos. (NOGUEIRA, 2002, p.5)

Para Oliveira (1998 apud Nogueira, 2002, p. 5), a avaliação por eficácia é a mais adotada pelos avaliadores por ser menos custosa. Também por

combinar duas possibilidades de avaliar resultados, tanto relativamente as metas propostas e objetivos atingidos, quanto a relação dos instrumentos previstos para a implementação da política e instrumentos efetivamente empregados.

De acordo com Figueiredo & Figueiredo apud Arretche (2006, p.31) a avaliação por efetividade, eficácia e eficiência são caracterizadas por:

“(I) Efetividade “entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação”. (II) por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. (III) por avaliação de eficiência entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados”.

Para Arretche (2006), a avaliação por eficiência é a mais necessária e urgente de ser desenvolvida, segundo a autora há grande esforço de sofisticação dos métodos de avaliação de eficiência nos anos mais recentes. Isso tem ocorrido sob o impulso de vários fatores, como: a escassez de recursos públicos exige maior racionalidade nos gastos; os estudos de avaliação da eficiência tornaram-se cada vez mais necessários no Brasil, pois paralelamente à escassez de recursos públicos, o público alvo dos programas sociais é de enormes proporções e por último a autora destaca que a avaliação da eficiência tem um objetivo democrático, por serem os recursos gastos pelo governo na implementação de uma política oriundos das contribuições públicas. A autora salienta ainda que exista diferença entre eficiência em setor público e setor privado, neste o principal objetivo da eficiência é minimizar custos, no setor público o objetivo de uma política pode vir a justificar uma política de subsídios. Neste sentido o custo benefício será o melhor resultado da política, o que não significa que mesmo uma política desta natureza dispense a eficiência para sua operacionalidade.

Neste sentido, em um contexto que vise à superação de um modelo de concentração de riqueza é preciso desenvolver mecanismos eficientes que verifiquem, avaliem e analisem as políticas públicas e que seja forçoso que o ciclo se complete, ou seja, que os esforços empregados retornem à sociedade. Mas para, além disso, é preciso que a formulação das políticas públicas seja produto

do planejamento dialógico entre sociedade e Estado para a projeção de uma sociedade igualitária.

3.1.3 Política pública para a Economia Solidária

O projeto societário da Economia solidária investe na organização produtiva com base no trabalho associado e na inversão dos valores individualistas disseminados pelo liberalismo. Vem imbuído de propostas articuladas com a dos setores sociais contrários ao ideário de crescimento econômico embasado na livre iniciativa ainda fortemente alicerçado na sociedade mundial. Entretanto o enraizamento da proposta – neoliberal - apresenta-se fragilizada a mediada que, seu desenvolvimento nos países periféricos deu-se de modo amplo, superficial e desequilibrado, já que, consolidou-se de forma exploratória com a participação de muitos em benefício de poucos.

O sucesso da política neoliberal deu-se no Brasil assim como em outros estados nacionais, inclusive e especialmente com o apoio do Estado, quando a partir dos anos de 1990 a política econômica do país teve como orientação básica a transferência dos recursos públicos para o sistema financeiro e a redução da responsabilidade pública para com a questão social, o chamado “Estado Mínimo” (SCHIOCHET, 2011).

A conjuntura neste período que apresentava aspectos como: elevado índice de desemprego, relações de trabalho precarizadas e pobreza extrema, cenário este que não sensibilizou em nada os idealizadores da proposta e tão pouco, aqueles que a programaram. Entretanto, neste contexto, os aspectos citados e a forte mobilização social em resposta as situações de fragilidade social que se desenvolviam rapidamente, apresentaram as condições para a expansão do movimento da economia solidária. Nos anos que seguiram com a conquista de espaço das “forças democrático-populares” na década de 1990 a ES avançou no sentido de tornar-se além de uma estratégia “própria da sociedade civil” que se organizava em diferentes espaços – universidades, sindicatos e outras organizações populares - também uma política reconhecida pelo governo Federal e inserida efetivamente na agenda das políticas governamentais com a criação da

Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003 e por meio de programas e ações de governo (SCHIOCHET, 2011).

De acordo com o mesmo autor:

Do ponto de vista das políticas públicas, a inclusão da Economia Solidária nas ações governamentais explicitava os limites e contradições do “Estado mínimo para o social”, pois, a Economia Solidária exigia uma posição cada vez mais ativa dos governos: compor equipes qualificadas de gestores, planejar ações de longo prazo, viabilizar capacidade de alocação de recursos, imiscuir o Estado na economia real das comunidades. De alguma maneira, podemos afirmar que as exigências da Economia Solidária contribuíram para a crítica das políticas neoliberais e a defesa da participação mais ativa do Estado no enfrentamento das questões sociais (2011, p. 447).

Para esta discussão Cruz (2001) corrobora criticamente apresentando a ES como um movimento social e também um fenômeno econômico, salientando que em sua emergência a que considerar-se sua articulação com os movimentos sociais populares dos anos de 1970 e de 1980, estes teriam produzido parte do acúmulo da ES e de berço para o desenvolvimento de suas lideranças e principais agentes. Segundo o autor:

O Estado pode ser um fator potencializador destas formas de ação. Assim como nos Orçamentos Participativos, trata-se aqui de uma simbiose entre movimento social e governo democratizante. A estrutura do Estado potencializa a ação dos movimentos e vice-versa. Não há contradição. Mas não há contradição desde que uma esfera não se subordine à outra. A dependência das iniciativas de economia solidária em relação ao Estado pode institucionalizar as empresas, tornando-as ao mesmo tempo um peso para o Estado e uma bomba relógio para as iniciativas. A idéia de substituir firmas “terceirizadas” em serviços prestados a governos (prefeituras, secretarias, hospitais públicos – por exemplo), por cooperativas, sem uma concorrência regulada de forma igual, tende a criar um ambiente artificial e uma dependência prejudicial às iniciativas solidárias. (idem, p.10)

Esta colocação apresenta a delicada situação em que encontra-se um movimento que busca em sua essência a emancipação e autonomia em ambiente governamental de estreitas relações com a reprodução do capital. É preciso, portanto, que o planejamento das políticas para a ES busque um equilíbrio que vise à sustentabilidade da mesma, entretanto com a constituição de pilares que

permitam a movimentação de suas instituições – públicas ou privadas – de forma autônoma e democrática que não permita a alienação de seus sujeitos.

Porém esta preocupação não deve ficar restrita ao âmbito governamental, deve estar também disseminada no movimento da ES como um todo. O rompimento com as concepções marcadas na sociedade pelo modelo de desenvolvimento capitalista necessita de compromisso efetivo das iniciativas com a construção de um novo paradigma de desenvolvimento social. Visto que, ao contrário da concepção histórica e desigual de desenvolvimento globalizado a Economia Solidária propõe uma alternativa de crescimento econômico e social equilibrada, de muitos para muitos, com meios que possibilite o desenvolvimento ecológico e orgânico na perspectiva da preservação da vida, no cuidado do homem e meio ambiente simultaneamente e respeitando a dinamicidade local.

Nas esferas de governo federal e estadual a ES vem ocupando novos espaços, em novembro do ano de 2010 o ex presidente Luis Inácio Lula da Silva assinou o decreto lei (anexo A) que criou o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC) e em 2011 a Presidenta Dilma Rousseff lançou o Plano Brasil Sem Miséria e incluiu a Economia Solidária na estratégia do mesmo para a inclusão produtiva urbana⁷. Em nível estadual foram organizadas secretarias de economia solidária.

3.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA

3.2.1 A gênese da economia solidária: surgimento da proposta do associativismo no período inicial do socialismo democrático

A proposta de abolição da “diferença de classes” por meio de sistemas associativos já foi experimentada em outros momentos da história como forma de resposta aos efeitos negativos do modelo embrionário de capitalismo que se desenvolvia na Europa nos séculos XVIII e XIX. Tinham como principais

⁷ Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>

pensadores sobre o assunto: Saint Simon, Louis Blanc, Charles Fourier, Proudhon, Owen, Marx e Engels.

No período referido, as tensões entre o proletariado e patrões levaram os assalariados a buscar alternativas para as condições precárias e desumanas de trabalho impostas aos operários (as), que eram submetidos (as) a longas jornadas de trabalho sem qualquer amparo legal, com isso, já eram perceptíveis os efeitos corrosivos que o sistema econômico capitalista apresentava, neste sentido era urgente a tarefa de pensar uma *alternativa* para esse modo de produção que se desenvolvia com base em grandes unidades fabris equipadas com tecnologia apropriada à produção em grande escala. Formavam-se então núcleos de pensadores dispostos a analisar a estrutura social que se constituía e propor alternativas.

Para os socialistas científicos, representados principalmente por Marx e Engels, a alternativa de transformação da sociedade deveria ter como embasamento uma ciência política estruturada a partir do conhecimento a respeito da dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista, já os socialistas utópicos, estes, cada um a seu modo, faziam críticas à propriedade privada e propunham formas organizativas de livre e espontânea associação que questionassem os mecanismos adotados pelo modelo produtivo capitalista, segundo eles esses artifícios, que deveriam beneficiar o proletariado ao contrário, acabavam por piorar as condições do assalariado⁸.

Embora tivessem em comum a ideia da necessidade de alternativas para o modelo que se desenvolvia, divergiam entre si, quanto a forma de reestruturação da sociedade em uma perspectiva emancipatória, Marx criticava os socialistas utópicos, pois afirmava que as iniciativas por eles propostas não fariam a transformação, e tão somente conservariam as bases da sociedade daquele período, pois estariam levando à prática um sistema utópico qualquer, sem que houvesse embasamento científico. Mais tarde Marx e Engels reconhecem que a obra de Proudhon era um manifesto científico do proletariado francês de importância histórica. (BUBBER, 1996)

⁸ Ver em: Sistema das contradições econômicas ou filosofia da miséria, Tomo I. Por PROUDHON, tradução de J. C. Morel, (2003).

Para os materialistas históricos o capitalismo ao transformar-se em busca de condições para sua estruturação, em qualquer estágio de desenvolvimento que se encontrasse, criava condições para o socialismo materializar-se, já que nas unidades fabris estavam colocadas as condições, pois nelas havia elementos socialistas.

O capital, que em si repousa sobre um modo social de produção e pressupõe uma concepção social de meios de produção e forças de trabalho, recebe aqui diretamente a forma de capital social (capital de indivíduos diretamente associados) em antítese ao capital privado, e suas empresas se apresentam como empresas sociais em antítese às empresas privadas. É a abolição do capital como propriedade privada, dentro dos limites do próprio modo de produção capitalista. (MARX, 1986, p. 332).

Neste contexto, houve importantes experiências práticas, as cooperativas inglesas de consumidores de Rochdale, fundadas em 1844, é que estabeleceram um marco no desenvolvimento de alternativas ao capitalismo, em especial pela disseminação de seus princípios e valores que orientam as questões políticas, sociais e econômicas nas cooperativas até os dias de hoje.

Esses princípios são: o vínculo aberto e voluntário – as cooperativas estão sempre abertas a novos membros – o controle democrático por parte dos membros –; as decisões fundamentais são tomadas pelos cooperados de acordo como o princípio “um membro, um voto”, ou seja, independentemente das contribuições de capital feitas por cada membro ou a sua função na cooperativa –; a participação econômica dos membros – tanto como operários solidários da cooperativa quanto como participantes eventuais nas decisões sobre a distribuição de proveitos –; a autonomia e a independência em relação aos Estados e a outras organizações; o compromisso com a educação dos membros da cooperativa – para lhes facultar uma participação efetiva –; a cooperação entre cooperativas através de organizações locais, nacionais e mundiais; e a contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa. (BIRCHALL, 1997 *apud* Boaventura & Rodrigues, 2005, p. 34)

Inicialmente as iniciativas cooperativadas foram fortemente criticadas por Marx, pra ele eram “iniciativas estéreis, teriam apenas, em última análise, um valor experimental muito limitado”. Mais tarde volta atrás nesta afirmação e dá destaque à importância das associações industriais dos trabalhadores como forma de transição para a produção socialista.

3.2.2 A Economia Solidária do século XXI no Brasil sob os reflexos das transformações no mundo do trabalho.

De acordo com o mapeamento do Sistema Nacional da Economia Solidária (SIES, relatório 2005/2007) realizado em âmbito nacional, existem no Brasil 21.859 empreendimentos de economia de ES, entre urbanos e rurais, espalhados pelo território nacional que reúnem 1.687.496 trabalhadores. Para uma população de 190.732.694 habitantes o número de trabalhadores da ES representa a significativa parcela de 0,88 % da população brasileira.

Como forma de resistência aos efeitos do capitalismo o movimento da economia solidária apresenta-se inicialmente como alternativa a crise de desemprego eclodida a partir dos anos 1990, quando houve a inserção efetiva do projeto neoliberal no país. Surge como um conjunto de formulações teóricas e práticas que visam a construir uma resposta abrangente aos desafios do mundo do trabalho e dos vínculos sociais que dele derivam (BOCAYUVA, 2007).

De acordo com Cruz, o movimento é influenciado pela crítica social marxista, mas desenvolve-se a partir de argumento distinto, ou seja, como forma de geração de trabalho e renda em meio as transformações do modelo de produção capitalista:

Diferentemente do cooperativismo dos séculos XIX e XX, em que os setores populares buscavam melhores condições de vida em oposição à crescente disseminação das relações assalariadas e da desigualdade social daí decorrente, a economia associativa (ES) do século XXI deriva, do ponto de vista econômico, da crise do trabalho assalariado. É a falta de empregos que tem levado milhões de trabalhadores/as do continente americano à busca de alternativas de sobrevivência, que desemboca na informalidade, na delinquência, ou na economia solidária. (2006, p. 4)

Neste contexto, as transformações no modelo produtivo capitalista (*Fordismo/Toyotismo*) geraram profundas mudanças no universo do trabalho com reflexos significativos na organização societária. Em linhas gerais o Fordismo, a partir da automação e do princípio da produção em larga escala, apresentava tecnologias que visavam incrementar e organizar a produção no sentido de tornar os produtos acessíveis a maior número de consumidores. Entretanto, as

adaptações feitas no sistema produtivo estenderam-se ao modo de vida e provocaram também efeitos comportamentais significativos na sociedade a partir daquele período, a partir daí o padrão de consumo configura-se de forma a dar início à era consumista (VICTORIA, 2011).

De acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 86) o Fordismo foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas.

Porém, estas transformações produtivas alinhadas com o modelo Fordista foram sofrendo adaptações para dar sustentabilidade ao comportamento consumista e também as corporações, desta forma novos mecanismos foram sendo experimentados no sentido de otimizar além dos recursos financeiros, também os humanos.

Para Antunes (2007, p. 45) o *Toyotismo* sustenta a produção de estoque mínimo, tornando o trabalho parcelado e fragmentado das funções havendo separação entre a elaboração e a execução no processo produtivo, acarretando a flexibilização e a subcontratação do trabalho.

Entretanto, somente mecanismos eficientes de produtividade não sustentavam as estruturas produtivas, era preciso que houvesse demanda para a produção, desta forma também foi necessário ampliar o mercado consumidor para os países que ainda encontravam-se em níveis de consumo ajustados com a produtividade interna de suas economias, fragilizadas e dependentes de financeiramente em decorrência de suas dívidas externas.

O processo de globalização econômica foi incrementado neste período e em decorrência disto, nos países considerados periféricos, decorreu a Crise Externa - crise derivada do endividamento do Terceiro Mundo, que provocou a suspensão de pagamentos de dívidas por um bom número de países a partir de 1982. A partir de então, e ao "longo de duas décadas o Fundo Monetário Internacional emprestou fundos para dezenas de países endividados" (ZACHARIE, 2009, p. 8). Esta crise foi propagada pela hegemonização das

políticas de corte neoliberal, subordinadas aos organismos internacionais e recomendadas pelo Consenso de Washington. De acordo com Zacharie (2009), este documento “tem suas inspirações dirigidas, entre outros, aos países da América Latina e as recomendações de programas de ajuste estrutural constituíram os fundamentos da economia neoliberal”.

De acordo com Antunes (2007), a crise capitalista eclodiu no mundo do trabalho. As metamorfoses estruturais estabeleceram na precarização do trabalhador e do trabalho, a terceirização e a informalidade, acarretando a desestruturação dos direitos trabalhistas coadunadas com a alienação da luta de classe. Segundo Antunes o período foi caracterizado por:

Novos processos de trabalho emergem, onde o *cronômetro e a produção em série e de massa* são “substituídos” pela flexibilização da produção, pela “especialização flexível”, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado [...] Ensaiam-se novas modalidades de desconcentração industrial, buscam-se novos padrões de gestão da força de trabalho, dos quais os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a “gestão participativa”, a busca da “qualidade total”, são expressões visíveis não só no mundo japonês, mas em vários países de capitalismo avançado e do Terceiro Mundo industrializado. O *toyotismo* penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo globalizado. Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase. Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção. Diminui-se ou mescla-se, dependendo da intensidade, o despotismo *taylorista*, pela participação dentro da ordem e do universo da empresa, pelo envolvimento manipulatório, próprio da sociabilidade moldada contemporaneamente pelo sistema produtor de mercadorias (ANTUNES, 2007, p.24).

Desta forma, o padrão capitalista apresenta neste período, em nível global, novo cenário para o desenvolvimento econômico⁹ com mecanismos reformulados para maior eficiência produtiva, seja de bens de capital ou financeiro, em consonância com a lógica de maximização de lucros, esta estrutura dá nova dinâmica ao mundo do trabalho e leva a milhões de trabalhadores ao desemprego que são forçados a buscarem alternativas de geração de renda.

⁹ Ver Furtado (1992), em: Brasil – a construção interrompida.

A partir de então, a Economia Solidária no Brasil tem sido uma resposta importante dos trabalhadores a essas transformações no âmbito do trabalho e também como proposta de estruturação de uma nova sociedade. Nas últimas décadas, constitui-se a partir de iniciativas econômicas em diversos setores, produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Desenvolve-se como paradigma no sentido contrário ao padrão capitalista com iniciativas associativas organizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob forma coletiva, cooperada e autogestionária.

3.2.3 A economia solidária como alternativa ao modelo hegemônico

A Economia Solidária apresenta-se como uma das importantes possibilidades de transformação de uma realidade de desenvolvimento socioeconômico. Contrariando a teoria de muitos que afirmam só haver uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social da humanidade (BOAVENTURA & RODRIGUES, 2005, p.24).

De acordo com os autores, em sua movimentação histórica o próprio padrão produtivo hegemônico desenvolve movimentos de resistência as suas práticas em meio às suas contradições.

Resultado disto é a constituição de organizações produtivas que se desenvolvem no mesmo ambiente capitalista. Algumas como as que se desenvolvem na perspectiva da economia solidária, trazem consigo a proposta de uma nova forma de fazer economia.

Neste sentido, é imperativo que as iniciativas de economia solidária apresentem-se efetivamente como *alternativas* ao padrão capitalista e não se constituam tão somente a partir de ações que parcialmente questionem as práticas do sistema predominante nos nichos por ele aberto, já que por vezes, algumas iniciativas associativas direcionam seu potencial produtivo para realizar parte dos processos das empresas capitalistas, por elas abandonados, devido à seu baixo valor agregado. Algumas constituem-se a partir de demandas deste tipo.

Segundo Mészáros (1987), o capitalismo apresenta-se como um sistema problemático sem condições de se auto-reciclar, diferentemente do que aconteceu em outros momentos da história. Segundo o autor, os danos sociais e ecológicos por ele gerados com suas distorções quando em crise aguda, funcionam como “catalisadores para o desenvolvimento de alternativas socialistas”.

No contexto atual parece que começa a se configurar as condições para a consolidação de uma proposta de desenvolvimento social e econômico igualitário a partir do esgotamento das possibilidades do capitalismo se reorganizar. Os nichos abertos são cada vez mais significativos do ponto de vista da necessidade de serem preenchidos com alternativas efetivas que não permitam um retrocesso no avanço da economia solidária.

De acordo com Boaventura e Rodrigues:

Na falta de um adjetivo melhor, as práticas e teorias que desafiam o capitalismo são frequentemente qualificadas como “alternativas”. Neste sentido, fala-se de uma globalização alternativa, de economias alternativas, de desenvolvimento alternativo, etc. Existem razões para questionar a conveniência política, desde logo, ceder terreno aquilo a que se pretende opor, o que, assim, reafirma o seu caráter hegemônico. Contudo, pensamos que, em vez de uma mudança de linguagem, o que se exige no início de uma interrogação que procura teorizar e tornar visível o espectro de alternativas é formular a pergunta óbvia: alternativo em relação a que? Em outras palavras, quais são os valores e práticas capitalistas que essas alternativas criticam e procuram superar? (2005, p. 27).

Neste sentido, tais iniciativas não devem se apresentar somente como proponentes de uma *alternativa* que simplesmente preenchem lacunas abertas pelo sistema, precisa questionar efetivamente o capitalismo. As pessoas envolvidas na construção deste novo paradigma. Devem, a partir de suas experiências, indagarem-se a respeito do caminho a ser seguido, quais os princípios e mecanismos que possibilitarão a estruturação de uma sociedade igualitária.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES – PRONINC

4.1 As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares no âmbito programa

As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares são as instituições que executam o PRONINC. São unidades acadêmicas interdisciplinares que estão vinculadas a Instituições de Ensino Superior (IE) por meio de programas de extensão universitária e são constituídas por estudantes de nível superior e técnico, docentes e assessores técnicos. Também existem incubadoras públicas de apoio a ES que foram criadas por governos municipais ou estaduais, além de organizações da sociedade civil (ONGs) que apóiam e assessoram EES¹⁰.

Desenvolvem-se a partir do ano de 1995, quando a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), entidades vinculadas ao movimento de combate a fome, a miséria e ao desemprego liderado pelo sociólogo Herbert José de Souza (Betinho) e a universidade Federal de Santa Maria (RS), unem-se para ampliar as ações do referido movimento no sentido de gerar renda e trabalho. Nasce daí, a cooperativa popular de Manguinhos, na comunidade da Maré no Rio de Janeiro (RJ). A idéia desse projeto piloto disseminou-se rapidamente e inspirou outras universidades a constituírem incubadoras tecnológicas de cooperativas

¹⁰ Termo de referência do PRONINC (2009).

populares. A partir de então, este serviço, que reunia professores, alunos e entidades de apoio, com o objetivo de apoiar a qualificação dos trabalhadores nos processos operacionais e de gestão, passou a ser oferecido por outras ITCPs aos EES de forma semelhante ao padrão das “incubadoras de empresas”, surgidas na região do Vale do Cilício e da Rota 128, nos Estados Unidos da América há cerca de 50 anos, no Brasil esse movimento surgiu na década de 1980¹¹.

Entretanto, a proposta das ITCPs diferenciava-se e diferencia-se até os dias de hoje, do formato das incubadoras, originalmente norte-americanas, já que estas tinham e têm como objetivo, desenvolver maior dinamismo econômico e tecnológico na perspectiva de transferência privada do conhecimento produzido nas IES.

Ao contrário, a proposta das ITCPs, busca viabilizar iniciativas populares, por meio da formação continuada, assessoria e assistência técnica, o desenvolvimento de tecnologia social na perspectiva de inverter a lógica das incubadoras de empresas, ou seja, produzir conhecimento científico a partir do conhecimento tácito dos trabalhadores e assim direcionar a produção de conhecimento científico aos setores produtivos populares.

De acordo com Costa as ITCPs atuam junto aos EES:

Fomentando a criação de cooperativas, a incubadora colabora para a organização burocrática das mesmas, veiculando princípios inerentes à solidariedade humana, como: receitas revertidas pra a própria cooperativa e para os associados; aprendizagem coletiva de que essa população atingida possa administrar bem os seus empreendimentos; estudo permanente das questões do empreendimento; afirmação da autogestão como um caminho social e político para a democracia com a tomada de decisão rigorosamente coletiva. Ainda que convivendo com uma ótica de mercado, esta não é a experiência do mercado dominante. Insere-se em outro movimento social pela construção de uma economia solidária popular. (2006, p. 36)

¹¹ Incubadora Tecnológica de Cooperativas – ITCP x Incubadora de Empresas de Base Tecnológica - IEBT – Diferenças e semelhanças no processo de Incubação. Disponível em: <http://www.oei.es/revistactsi/numero6/articulo01.htm>. Acessado em: nov. de 2011.

Desta forma, o processo de incubação apresenta características singulares, segundo Cruz (2006) tem como elementos metodológicos prioritários: (i) articulações e mediações entre princípios e técnicas; interdisciplinaridade na incubação, educação popular e ação social transformadora, e adequação sócio-técnica¹² empregados para trabalhar com as fragilidades das iniciativas de ES.

Destacaremos aqui, dois tipos de fragilidades recorrentes verificadas nos empreendimentos: fragilidades internas e externas. Quanto às internas fazemos referência a questões que dizem respeito à organização coletiva para o trabalho, ou seja, a distribuição das tarefas e a responsabilização pelas mesmas. Externamente, destacamos a dificuldade para organizarem-se, estrategicamente, em articulação com outros EES para a formação de redes de cooperação. Condição esta indispensável para a manutenção dos EES no mercado.

Às fragilidades internas, podemos atribuir o baixo nível de escolaridade que dificulta a realização de tarefas mais complexas, como por exemplo, para a organização financeira, entre outras tarefas burocráticas. Já a dificuldade de organização associativa está diretamente associada à cultura histórica do trabalho assalariado.

Neste contexto o papel das incubadoras é o de desenvolver tecnologias adequadas ao tipo de estrutura dos EES na perspectiva de potencializar suas atividades no setor produtivo e estágio de desenvolvimento em que se encontrem.

Para o Comitê Gestor do programa, “é notória a ação das incubadoras universitárias fortalecendo e viabilizando iniciativas econômicas associativas, que possibilitem a reinserção social de populações de baixa renda e aos trabalhadores, tanto jovens quanto adultos, submetidos ao desemprego e à informalidade. Relevante também tem sido a contribuição destas na construção de novas práticas de mobilização democrática e de um novo paradigma

¹² Incubação de iniciativas econômicas associativas: uma agenda metodológica constituída a partir da experiência. Disponível em: <http://antares.ucpel.tche.br/nesic/iniciativasecoassociativas.pdf>. Acessado em out. 2011.

organizacional para o trabalho e a economia solidária”. Termo de referência (2009)

Na seção que se segue serão realizadas apresentações da estruturação atual do Programa de forma que a autora deste trabalho, sublinha ter dialogado com a bibliografia do Termo de Referência (doravante TR) da estruturação do PRONINC, trazendo falas transcritas na íntegra, objetivando, desta forma registrar de forma mais fidedigna alguns dos resultados.

4.2 Análise dos dados a partir do Termo de Referência do PRONINC

4.2.1 Histórico e objetivos do Programa

O PRONINC foi criado em 1998, no contexto de articulação de políticas públicas de ES, como a Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Auto Gestão (ANTEAG), os Projetos Alternativos Comunitários (PACS) desenvolvidos pela Cáritas nas comunidades em estado de vulnerabilidade econômica e social do interior do Brasil, e principalmente, a partir do movimento das ITCPs, com a finalidade de apoiar as incubadoras na criação e acompanhamento de empreendimentos de economia solidária.

Segundo o termo de referência (2009), visa fortalecer os processos de incubação de EES realizado pelas incubadoras, enquanto espaços de estudo, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias¹³ voltadas para a organização do trabalho com foco na autogestão, além de procurar formas de financiamento para os EES.

Vinculado inicialmente à FINEP, à Fundação Banco do Brasil (FBB) e ao COEP, o programa apoiou as seis incubadoras universitárias pioneiras do movimento de ITCPs, entretanto, foi desarticulado por um período, e rearticulado no ano de 2003, no primeiro mandato do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, pelas instituições que inicialmente em resposta à demanda gerada pelo contínuo

¹³ De acordo com o Termo de Referência do Programa, Tecnologias Sociais são compreendidas como produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que represente efetivas soluções de transformação social.

surgimento de outras ITCPs espalhadas por todo território nacional. Neste cenário, o movimento das incubadoras crescia rapidamente a partir da procura de apoio de coletivos de trabalhadores que buscavam se constituir ou melhorar sua atuação econômica. Assim deu-se à institucionalização da política de economia solidária com a criação da SENAES, alocada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

As instituições inicialmente vinculadas ao programa, a SENAES e o Banco do Brasil reativaram o programa através das duas redes de ITCPs já constituídas no período, a Rede de ITCPs (universo da pesquisa empírica) e a Rede UNITRABALHO. As instituições e os representantes das duas redes organizaram-se em um Comitê Gestor (doravante CG) coordenado pelo Secretário de Economia Solidária.

Com o aumento do escopo do programa, entre o ano de 2005 e o ano de 2006 o Comitê foi ampliado com a integração de representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), da Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde (MS) e da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC). Em 2007, ocorreu nova ampliação com a representação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas (FORPROEX), do Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Turismo (MTur), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e Ministério da Cultura (MinC).

4.2.2 Gestão do PRONINC

A gestão do programa é feita de forma colegiada pelas instituições citadas na seção anterior e com a participação de incubadoras, empreendimentos e entidades de apoio, estes últimos não têm cadeira no CG, a participação na gestão dá-se em seminários anuais de avaliação do programa.

Já o Comitê Gestor reúne-se ordinariamente a cada quadrimestre com as finalidades e atribuições de: (i) planejamento e definições de prioridades e metas do Programa; (ii) promoção da integração e intercooperação das instituições apoiadoras do Programa com as redes de incubadoras e

organizações da economia solidária; (iii) formulação de diretrizes para seleção de projetos de financiamento e apoio às incubadoras; (iv) acompanhamento e monitoramento dos projetos de apoio às incubadoras, e (v) avaliação das ações do programa e seus resultados.

Quanto a avaliação das ações e resultados do programa, ao serem questionados em relação a importância do papel das incubadoras para a qualificação do Programa, os entrevistados apresentaram considerações relevantes a respeito do tema, pontuando aspectos. As falas destes foram aqui transcritas e traduzidas em sua íntegra:

Entrevistado 1: *“Por meio de um **feedback** sistemático”.*

Entrevistado 2: *“A ITCP precisa ter mais protagonismo, é preciso comprar uma briga, fazer trabalhos que discutam isso. Não podemos deixar essa discussão esfriar. Nos espaços como congressos e encontros é importante a apresentação de trabalhos que discutam esta questão como ocorreu neste¹⁴”.*

Entrevistado 3: *“Começa por aí, por fazer avaliações internas e pautar nos fóruns de discussão que temos. A rede, por exemplo, tem um papel muito importante no sentido de contribuir na questão de políticas públicas e na relação do Estado com a ES. O tipo de articulação que deve ser feita, haja vista, que estamos dentro de universidades, boa parte federais e estaduais e temos inclusive um peso institucional na relação com o Estado no diálogo, somos um fórum de universidades, neste congresso¹⁵ tem mais de trinta universidades representadas. Isso é significativo, então acredito que temos – ITCPs - um peso no diálogo que é bem articulado, inclusive conseguimos, contribuir par avançar nestas políticas na relação com a ES”.*

Entrevistado 4: *“Nós temos uma base técnica e científica, temos de direcionar esse conhecimento para ajudar a construir, só não podemos fazer isso sozinhos, temos de fazer com o movimento, com os atores da ES. Mas nós devemos ter essa responsabilidade, temos um conjunto de técnicos, profissionais*

¹⁴ (III Congresso Nacional da Rede Universitárias de ITCPs – Porto Alegre (RS), 2010).

¹⁵ Idem.

com conhecimentos que tem de ser colocado a disposição da ES. Precisamos assumir essa responsabilidade conquistada junto com o movimento, o que não podemos fugir é da raia. A rede precisa fazer a avaliação do PRONINC, precisa construir seus posicionamentos, identificar problemas, construir propostas conjuntas. A Rede não tem feito isso, não temos destinado tempo para fazer uma avaliação mais qualificada do Programa, tem sido feito no “rolo”, no movimento, nas falas, mas não tem sido feito de forma sistemática com método para se chegar em algum produto”.

O apoio à gestão é feito a partir de três grupos constituídos por membros do CG, com diferentes atribuições, são eles: (i) Coordenação Executiva, feita pela SENAES que tem como atribuição a preparação e organização das atividades do Comitê e dos Grupos Executivo e de Monitoramento e Avaliação; (ii) Grupo Executivo, constituído por membros indicados pelo CG e tem como atribuição o planejamento e elaboração de subsídios para às reuniões do CG, elaboração e sistematização dos documentos de referência, além de dar providências necessárias ao encaminhamento de deliberações pós-reunião do CG, e Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação do Programa, que também, assim como, o primeiro grupo, é constituído por membros indicados pelo CG com a finalidade de desenvolver e implementar mecanismos e procedimentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação que subsidie o aperfeiçoamento do Programa.

Verificou-se, portanto, que por nenhuma das nove incubadoras entrevistadas foi mencionado o recebimento de relatórios periódicos enviados diretamente a incubadora a respeito das ações dos três Grupos constituídos para a Gestão do Programa, esta carência de informações pode estar relacionada à ausência de um mecanismo de comunicação eficiente entre o CG e as incubadoras.

4.2.3 Prioridades e características dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do PRONINC

De acordo com o Termo de Referência a incubação compreende um conjunto de atividades sistemáticas de formação e assessoria que percorrem

desde o surgimento do EES¹⁶ até sua consolidação. Busca fazer com que o empreendimento conquiste autonomia organizativa e viabilidade econômica através da troca de conhecimentos. Entretanto, a incubação é orientada por prioridades e diretrizes, acordadas pelo CG, que definem qual deve ser preferencialmente o público alvo das ações de incubação, tais como: (i) pessoas desempregadas ou em situação de trabalho precarizado (informal, forçado, não-remunerado etc.) nas áreas urbanas e rurais; (ii) em situação de insegurança alimentar e nutricional; (iii) expostas a situação de risco de violência; (iv) que sofrem transtorno mental ou pessoas com deficiência física; (v) usuários de álcool e de outras drogas, e (vi) egressas do sistema penitenciário, reclusos e/ou apenadas.

Com relação a esta orientação do TR, verifica-se que parte do público alvo que deve preferencialmente ser atendido são pessoas que historicamente foram levadas às condições de vida precárias citadas no mesmo. No Brasil, a crise de desemprego após os anos de 1990, citada na seção deste estudo que faz referência a ES do século XXI no país sob os efeitos das transformações no mundo do trabalho levou milhares de pessoas a buscar alternativas de existência em resposta a falta de postos de trabalho a precarização das relações de trabalho. Neste sentido é pertinente analisar aqui, se a proposta do PRONINC está devidamente embasada em uma perspectiva emancipatória ou compensatória¹⁷. Já que, os demais públicos alvo citados, além das pessoas desempregadas ou em situação de trabalho precarizado (zona rural ou urbana), de acordo com o Diagnóstico e Manejo das Doenças Relacionadas com o Trabalho: Manual de Procedimentos para os Serviços de Saúde - Ministério da

¹⁶ De acordo com o termo de referência os EES apresentam as seguintes características: (i) são organizações coletivas supra familiares, singulares (1º grau) e complexas (redes de cooperação e organizações de 2º e 3º grau); (ii) os participantes ou sócios (as) são trabalhadores (as) dos meio urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; (iii) devem ser permanentes, incluindo os EES que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e com as atividades econômicas definidas; (iv) que estejam juridicamente constituídos ou não, prevalecendo a real existência, e (v) que realizem atividades econômicas de produção de bens e serviços, de finanças solidárias, de comercialização e de consumo solidário. (Fonte: Guia de Orientações e Procedimentos do Sistema Nacional de Economia Solidária (SIES) (2009) – volume 1.

¹⁷ Ver em: O PRONINC que temos e o PRONINC que queremos. (CRUZ et al 2010).

Saúde – OPS¹⁸ também podem ter sido vítimas de adoecimento decorrente da precarização do trabalho.

Entrevistado 3: *“O tipo de relação que a ES estabeleceu com o Estado é uma relação de dependência das políticas públicas em geral, acredito que o estado tem obrigação de contribuir com o desenvolvimento da ES porque ela atende uma camada da população que é historicamente excluída e marginalizada que historicamente também não tem condições de superar a situação em que se encontra. Inclusive acho que o estado, deveria, principalmente por meio de diálogos mais sistemáticos com trabalhos como o seu (essa pesquisa) pensar em formas de refinar esse tipo de política e fazer coisas mais próximas de nossa realidade”.*

De acordo com os entrevistados existem elementos importantes que devem ser considerados para viabilizar a consolidação dos EES, na fala de um dos entrevistados, assim colocada:

Entrevistado 7: *“A quantidade de recursos não é compatível com as necessidades das ITCPs, com ele não damos conta de fazer o trabalho completo, pois o programa não mais financia equipamentos e material para os empreendimentos poderem alavancar. Essa demanda fica para a incubadora, ou seja: a de buscar outras fontes de financiamento e estas quase inexistem. Hoje “vemos” como é difícil um empreendimento ser constituído, ainda mais sem os meios de produção. E principalmente sem a possibilidade de potencializarmos os empreendimentos também com os meios de produção, a incubadora fica somente no campo da assessoria, trabalho importante, mas insuficiente para consolidação dos EES.”*

O fato dos editais de chamada pública não estarem sincronizados com as necessidades de liberação de recursos para as ITCPs, levando em consideração a morosidade burocrática das instituições vinculadas ao Programa para a liberação dos planos orçamentários, também foi mencionado nas

¹⁸ LISTA DE DOENÇAS RELACIONADAS COM O TRABALHO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - (elaborada em cumprimento da Lei 8.080/90 - inciso VII, parágrafo 3 do artigo 6 - disposta segundo a taxonomia, nomenclatura e codificação da CID-10). Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lista_doencas_relacionadas_trabalho.pdf. Acessado em: nov. 2011.

entrevistas. De acordo com os entrevistados, isso reflete diretamente na ação social das incubadoras, já que periodicamente os projetos precisam ser interrompidos em decorrência da falta de recursos.

Quanto às ações de incubação¹⁹ de EES o TR orienta que devam ser inseridas nas estratégias e articuladas com outras ações e políticas públicas. Neste sentido, os projetos de incubação desenvolvidos pelas incubadoras apoiadas pelo PRONINC devem estar articulados, preferencialmente com as ações e programas seguintes: (i) Centros de Atenção Psico-social (CAPS); (ii) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); (iii) Consórcios Públicos de Economia Solidária; (iv) Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSADs); (v) Pontos de Cultura (Programa Cultura Viva); (vi) Projetos de apoio a Fundos Rotativos Solidários e Bancos Comunitários; (vii) Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, feiras populares, aquisição de alimentos – PAA etc.); (viii) Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil; (ix) Organização da Comercialização de Produtos e Serviços da Economia Solidária; (x) Projeto de Promoção de Desenvolvimento Local e Economia Solidária – Brasil Local; (xi) Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPAR); (xii) Programa de Apoio as Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal e da Agricultura Familiar; (xiii) Projetos de Apoio às Empresas Recuperadas; (xiv) Reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar; (xv) Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias Sociais; (xvi) Programa Territórios da Cidadania, e (xvii) Programa Nacional de Segurança e Cidadania – PRONASCI. Assim como, os seguimentos populacionais, novos programas e ações podem ser acrescidos, conforme demandas indicadas pelas instituições componentes do CG do Programa.

Os processos de incubação devem visar, em especial, a criação e fortalecimento de EES e de Redes de Cooperação Solidária nos seguintes segmentos econômicos ou cadeias produtivas: (i) coleta e reciclagem de resíduos sólidos; (ii) produção agroalimentar ecológica e familiar (agricultura urbana e

periurbana, produção camponesa e de assentamentos de reforma agrária etc.); (iii) artesanato; (iv) construção civil; (v) prestação de serviços; (vi) turismo solidário; (vii) pesca e aquicultura artesanal e familiar; (viii) fontes alternativas e renováveis de energia (biodiesel, energia solar, eólica etc.), e, (ix) cultura e arte popular. Como também, os segmentos populacionais, programas e ações, novos setores ou cadeias produtivas também podem ser acrescidos pelo CG.

No sentido desta orientação as falas apresentaram-se da seguinte forma:

Entrevistado 3: *“As práticas de políticas públicas no Brasil são recortadas, setorializadas e dirigidas e as ES não trabalha desta forma. Nós não temos um conjunto de políticas para atender a um conjunto de demandas e necessidades, estamos em construção. Entendo que faz parte do processo de construção e consolidação de políticas públicas para a ES, entretanto, há uma inadequação da estrutura do estado para lidar com realidades mais complexas como as dos grupos excluídos, isso dificulta o nosso trabalho”.*

Entrevistado 4: *“O Programa está direcionado para públicos carentes, empreendimentos em fase inicial. O PRONINC hoje não está estruturado para dar suporte a demandas mais específicas. Neste sentido, o Programa precisa ser ampliado para dar suporte às incubadoras, se é para a ES ter a dimensão que é para ter, precisa também para além do Programa, ter outros programas, porque senão ele vai ser cobrado de tudo aquilo que ele não pode dar. Não adianta pensar em ampliar o PRONINC se não pensar no conjunto de políticas públicas necessárias para a E, porque assim o Programa será responsabilizado por isso, pois o pessoal dos empreendimentos diz “as incubadoras têm dinheiro, mas nós não temos crédito para financiamento de nossa infra-estrutura física”.*

4.2.4 Apoio às incubadoras no âmbito do PRONINC: instituições financiadoras, tipo de incubadoras apoiadas, processos seletivos dos convênios, modalidades de apoio do programa e formas de apoio financeiro

As instituições financeiras podem ser públicas ou privadas, elas participam do programa com a finalidade de apoiar financeiramente as

Incubadoras de EES através de instrumentos de Convênios, Contratos, Termos de Cooperação entre outros. As Financiadoras do PRONINC orientam suas iniciativas de apoio e financiamento com base no TR em suas práticas e/ou políticas específicas, assumindo como responsabilidade própria a captação e disponibilização de recursos, bem como os respectivos instrumentos celebrados para apoio às incubadoras.

Neste sentido o entrevistado da incubadora quatro (4) destaca uma das fragilidades do Programa que diz respeito ao apoio dado por uma das agencias financeiras, segundo ele:

Entrevistado 4: *“Algumas das dificuldades enfrentadas foram no sentido em que a partir da estruturação do programa, tivemos que trabalhar com diferentes gestores (técnicos analistas) do repasse dos recursos, este tinham diferentes práticas e isto gerava uma confusão muito grande na interpretação do que poderia e do que não poderia ser feito. Esses gestores, também eram inexperientes, por exemplo: quando estávamos terminando os recursos foi realizado um encontro com um gestor para passar orientações de como operacionalizar a execução dos recursos, neste momento viemos a descobrir que realizamos uma série de erros e que poderíamos ter feito diferente uma porção de coisas. Também há muita mudança no regramento, toda hora muda, dificultando assim, o modo de fazer as coisas.”*

As Incubadoras de ES como já mencionado anteriormente são as instituições que executam os processos de incubação, descrito no TR como um conjunto de atividades sistematizadas de apoio, assessoria, qualificação e assistência técnica desde o surgimento do EES até sua consolidação, compreendida pelo mesmo documento como o estágio quando o empreendimento conquista a autonomia organizativa e de viabilidade econômica.

Quanto a esta orientação, destaca-se a fala de um dos entrevistados que chama a atenção para o fato de que as entidades articuladas na implantação, ou seja, a operacionalização do Programa apresentam “tempos” diferenciados.

Entrevistado 7: *“O Programa financia, mas demanda para as agências financiadoras fazerem a execução dos projetos, com isso há um entrave de tempos, o tempo do PRONINC é um, o tempo da incubadora é outro e o tempo da agência financiadora é outro, dessa forma, todos são diferentes entre si. Assim, se no campo político, está havendo dificuldades, e estas não estão muito visíveis. O processo fica todo emperrado. Então, se o objetivo do programa é apoiar a incubadora, esse programa deveria estar melhor estruturado no sentido de entender o tempo das incubadoras e empreendimentos para que, aí sim, nós conseguimos ter recursos suficientes para realizarmos nossas ações de acordo com a necessidade dos EES”.*

A seleção das propostas das incubadoras feitas ao PRONINC é baseada na legislação vigente para convênios e nas especificidades das instituições financiadoras do programa, as especificidades são descritas nos editais de chamadas públicas (cada chamada pública tem seu termo de referência). As propostas são encaminhadas pelas instituições proponentes e analisadas por Comissões de Mérito, tendo por base o TR de cada modalidade do PRONINC. Também são consideradas as especificidades e demandas das instituições financiadoras do programa.

Atualmente existem duas formas de seleção de propostas de apoio às incubadoras de EES no âmbito do PRONINC, uma realizada em conjunto, instituições membros do CG do programa ou, pela inserção de modalidades ou linhas de apoio às incubadoras de EES em editais e chamadas públicas específicas de cada um dos órgãos ou instituições partícipes do programa. No TR é recomendado que a forma de seleção feita no âmbito do CG do PRONINC deve ser estimulada, tendo em vista a possibilidade de maior integração das instituições, de potencialização do apoio a um maior número de incubadoras de EES nas três modalidades do Programa, além da economicidade dos esforços e recursos das instituições financeiras e também os procedimentos de análise na seleção de propostas²⁰.

²⁰ Ver no Termo de Referência (2009, p. 9).

O programa apóia a criação e a manutenção das ITCPs, estas podem ser constituídas em universidades públicas (federais, estaduais ou municipais), comunitárias ou confessionais; em Institutos Federais de Ensino Tecnológico (IFETs), Centros Federais de Ensino Tecnológico (CEFETs) e Escolas Agrotécnicas, e incubadoras públicas de Economia Solidária, vinculadas a políticas governamentais municipais ou estaduais, desde que tenham como objetivos a realização de ações alinhadas com as prioridades e características dos processos de incubação de EES constantes no TR do PRONINC, já mencionadas na seção anterior. Esse apoio às incubadoras pode realizar-se por meio de três modalidades de projetos: (i) modalidade A, quando apóia a criação de novas incubadoras; (ii) modalidade B, para a manutenção de incubadoras já existentes, e (iii) modalidade C, dando apoio a constituição de Núcleos Temáticos ou Redes de Incubadoras de EES, cada uma destas modalidades têm seu termo de referência.

O apoio financeiro às incubadoras, tanto quanto as seleção das propostas, seguem a legislação vigente destinada para os convênios, contratos e termos de cooperação e realizados pelos órgãos públicos. Além dessa orientação geral, cada órgão patrocinador de apoio financeiro às incubadoras possui mecanismos, normas e procedimentos internos para o repasse de recursos. Os valores que são disponibilizados para os projetos a serem apoiados são determinados nos editais ou chamadas públicas das recomendações dos Grupos de Avaliação de Projetos estruturados para esta finalidade e de acordo com as disponibilidades e características orçamentárias das instituições financiadoras. Os itens financiáveis são: (i) pagamento de diárias; (ii) passagens e despesas com locomoção; (iii) contratação de pessoas jurídicas; (iv) material de consumo; (v) equipamentos e material permanente; (vi) contratação de serviços de terceiros – pessoas físicas; (vii) bolsas de pesquisa, iniciação científica e extensão; (viii) obras e reformas, para a solicitação de repasse de recursos para o financiamento dos itens, (vi, vii e viii), deve-se utilizar os critérios e condições do edital ou termo de referência específico, da instituição financiadora e da instituição proponente do projeto.

No tangente ao tipo de rubricas colocadas nos editais para os projetos houve muitas manifestações por parte dos entrevistados em especial no que diz respeito à inexistência de rubricas que permitam a aquisição de capital fixo para os EES e para assessorias técnicas, já que nem toda as áreas do conhecimento estão colocadas nas universidades em que as incubadoras estão. De acordo com os entrevistados a ação das ITCPs fica limitada a formação, atividade considerada importante, mas por vezes vê-se limitada pela falta de estrutura dos empreendimentos. Aqui também selecionamos algumas das falas:

Entrevistado 3: *“O Programa está muito centrado em financiar as incubadoras e não permite de forma alguma que os recursos possam ser direcionados aos e EES, é claro que deve ser pensado como se faz isso, para não misturar o que é financiar uma incubadora e financiar um empreendimento. Enquanto ITCPs, ficamos limitados em relação aos problemas estruturais dos empreendimentos, ou seja, a falta de capital fixo. A ITCP por vezes acha caminhos, mas não consegue resolver os problemas. Esse tipo de necessidade precisa ter solução, mas concomitante com o processo de incubação. As pessoas precisam entender que investir em um forno é gerar trabalho e valor para a sociedade, não estaremos dando alguma coisa que se perderá. E a ITCP tem a responsabilidade que esse círculo se feche”*

Entrevistado 8: *“É preciso recursos para materializar o nosso trabalho, como por exemplo, para a compra de equipamentos para os EES. A destinação dos recursos é somente para a formação, é importante, mas não é o suficiente”.*

Entrevistado 6: *“Editais sem apoio para a aquisição de equipamentos para os EES e para assessorias técnicas profissionais, isto é um problema, pois existem áreas que não temos em nossa universidade”.*

4.2.5 Prazos de execução dos projetos, monitoramento, avaliação e prestação de contas

O prazo de execução física e financeira dos projetos apoiados também depende, assim como as despesas financiáveis, das características específicas dos editais e chamadas públicas constantes nos termos de referência

dos mesmos. Entretanto o CG por meio do TR, considerando a complexidade das várias etapas do processo que é realizado pelas incubadoras, recomenda um prazo mínimo de vinte quatro meses (24) para a execução dos projetos de incubação. Os prazos poderão ser prorrogados desde que devidamente justificados pela executora e de acordo com as especificidades de cada instituição financiadora. O TR destaca que as instituições participantes do CG do programa estão comprometidas na busca de forma que evitem a descontinuidade das ações sistematizadas pelas incubadoras a partir dos projetos.

Nas falas também foram mencionados aspectos relativos ao tempo para a execução dos projetos de incubação, segundo os entrevistados:

Entrevistado 9: *“A quantidade máxima de recursos normalmente disponibilizados para os projetos por meio dos editais não passa de R\$ 250.000,00, este valor é insuficiente para os vinte e quatro meses e mais os períodos de prorrogação”.*

O monitoramento e a avaliação são realizados por meio de mecanismos que devem além de atender às exigências da legislação em vigor, contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de incubação conforme os objetivos do PRONINC e da incubação contribuindo para a construção de uma política pública mais ampla, relacionada aos processos de incubação. Os indicadores de avaliação, instrumentos de coleta de informações e procedimentos para a execução dessas atividades deverão ser elaborados pelo Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação e também serão submetidos a avaliação do CG do PRONINC com base nas seguintes diretrizes: (i) cada projeto apoiado pelo PRONINC deve receber uma visita anual de acompanhamento pela respectiva instituição financiadora; (ii) devem ser elaborados relatórios técnicos parciais semestrais conforme modelo disponibilizado pelo Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação do PRONINC e pelas instituições financiadoras; (iii) as instituições executoras dos projetos do PRONINC deverão fornecer as informações solicitadas e receber os técnicos de acompanhamento indicados pelo CG do Programa e pela sua instituição financiadora; (iv) os projetos apoiados deverão fornecer, com tempestividade, os dados e informações solicitados, oportunamente, para efeito de monitoramento e avaliação do PRONINC, inclusive

no que diz respeito aos dados cadastrais dos EES incubados e dos indivíduos que os integram, e (v) periodicamente podem ser realizados processos de avaliação externa, realizada por instituição indicada pelo CG.

Faz parte do sistema de avaliação e monitoramento a realização anual de seminários, às instituições financiadoras do Programa cabe viabilizar a realização destes momentos que devem contar com a participação de representantes das instituições executoras dos projetos (incubadoras), dos EES em processo de incubação e das demais entidades e redes parceiras do Programa.

A prestação de contas é obrigatória, de acordo com a legislação vigente, “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” ²¹. Deve ser realizada por meio de relatórios de execução física e financeira apresentados pelas instituições executoras, respectivamente com o detalhamento das metas e atividades acordadas no projeto básico ou plano de trabalho, e comprovações da utilização dos recursos que lhe foram repassados no atingimento do objeto do convênio ou contrato.

Relativamente a esta orientação um dos entrevistados trouxe a seguinte contribuição:

Entrevistado 2: “A formalização das atividades da ITCP veio com o programa, pois de modo geral a tendência é achar mais importante fazer as coisas do que registrar o que se faz. O Núcleo só passou a sistematizar suas atividades a partir do Programa, o trabalho passou a aparecer após os relatórios, neste sentido o PRONINC ajuda. O Programa obrigou a incubadora a trabalhar com as limitações dele, como: prestação de contas, organização de documentos, trâmites de caráter burocrático. Isto é preciso por ser importante a transparência na utilização de recursos públicos, só que a forma é dificultosa para as ITCPs diante da gama de tarefas, boa parte do tempo é gasto com a burocracia”.

²¹ Inciso único, artigo 70, da Constituição Federal /88, artigo 93, do Decreto-Lei 200/67 e artigo. 66, do Decreto nº 93.872/86.

A análise Física ou Técnica tem como objetivo, avaliar o desenvolvimento do projeto e o cumprimento do objeto pactuado, quando a execução física e atingimento dos objetivos do convênio. Já a análise financeira, avalia quanto à correta e regular aplicação dos recursos disponibilizados da contrapartida indicada pelas instituições conveniadas ou contratadas, os valores auferidos com a aplicação no mercado financeiro (quando for o caso), de acordo com o termo de convênio ou contrato, o plano de trabalho ou plano básico aprovado, e conforme a legislação vigente.

Quanto a esta orientação do CG, foram destacadas duas questões, ambas dizem respeito a burocracia empregada para a análise e liberação de recursos: uma delas trata do longo período de análise das planilhas de solicitação de remanejamentos e a outra faz menção à dificuldades colocadas a partir da utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) para inserção de propostas das ITCPs privadas, esta situação apareceu nas seguintes falas:

Entrevistado 4: *“O caminho que se está tomando, ou seja, o estabelecimento do lugar de cada coisa, o engessamento, vai trazer um problema muito grande para trabalharmos com o tipo de público que temos. Neste sentido, o problema central reside no fato de termos de dizer o que vamos fazer, diante da instabilidade dos EES, você não tem como predizer o que será feito. O que é posto no SICONV não pode ser alterado, para mexer em uma coisa é preciso mexer em tudo, então você não consegue mais operacionalizar. Eu acredito serem problemas que o programa precisa repensar para o atendimento das demandas da economia solidária”.*

A análise mais pontual aqui trazida teve como objetivo contribuir no sentido de destacar os pontos de estrangulamento do Programa mais específicos apontados pelos entrevistados. Para alguns dos problemas também foram apresentadas sugestões para contorná-los, entretanto outros foram somente citados, em especial as restrições que estão mais relacionadas a questões burocráticas, ou seja, aquelas que estão mais diretamente relacionadas ao modelo gerencial das políticas públicas adotadas pelo governo federal, considerado, de forma unanime entre os entrevistados, inadequado para os tipos

de projetos executados pelas incubadoras. Por outro lado, verificou-se que o excesso de burocracia toma muito tempo dos membros das ITCPs, tempo este que deveria ser direcionado a atividade finalista dos projetos, ou seja, no desenvolvimento dos empreendimentos, de metodologias de incubação, formação e qualificação do trabalhador e inovação tecnológica. Esta debilidade acentua-se devido ao fato de muito dos sistemas de controle estarem em fase de implantação. Neste contexto muitas das informações técnicas que são repassadas para as incubadoras relativamente a execução dos planos de trabalho apresentam grande variabilidade devido a natureza dos projetos.

5 METODOLOGIA

O percurso metodológico foi iniciado com pesquisa bibliográfica que permitiu o levantamento e leitura de obras referentes a temas correlatos ao objeto de estudo.

Empregou-se a pesquisa qualitativa por esta permitir a melhor análise das respostas dadas pelos sujeitos pesquisados – membros das incubadoras participantes do estudo - para as hipóteses levantadas por este estudo. Já que, esse tipo de pesquisa possibilita uma abordagem que permite uma compreensão mais profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas societais, (HAGUETTE, 2007).

Segundo Minayo:

A pesquisa social trabalha com gente, com atores sociais em relação, com grupos específicos. Esses sujeitos de investigação, primeiramente, são constituídos teoricamente enquanto componentes do objeto de estudos. No campo, fazem parte de uma relação de intersubjetividade, de interação social com o pesquisador, daí resultando um produto novo e confrontante tanto com a realidade concreta como com as hipóteses e pressupostos teóricos, num processo mais amplo de construção de conhecimentos, (1996, p.105).

Desta forma, este trabalho busca por meio da análise dos sujeitos diretamente envolvidos com a atividade de execução, problematizando a atual dinâmica do Programa, verificar como a atual estrutura e oferta do PRONINC

respondem às expectativas das incubadoras em relação aos objetivos e metas das mesmas.

Nesta perspectiva, delimitou-se o universo da pesquisa em nove das quarenta e três incubadoras participantes da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares²². Sendo pesquisadas somente ITCPs que são financiadas pelo PRONINC.

Na tentativa de captação do real, optou-se por realizar a coleta dos dados por meio de entrevistas semi-estruturadas em um roteiro (anexo 1) com dois blocos de questões com perguntas fechadas e abertas: o primeiro bloco, com onze questões objetivas, visou coletar dados relativos à estrutura de funcionamento e o histórico da incubadora, o segundo, com dez questões subjetivas, destinou-se a análise da ação da ITCP relativamente a estruturação do PRONINC.

Para Manzini (1991, p. 154), a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Segundo o autor, esse tipo de entrevista pode fazer insurgir informações de forma mais espontânea.

Na abordagem do tema junto aos entrevistados houve a preocupação em manter a sequência das perguntas, pois a ordem das questões não foi despropositada, já que foi elaborado na concepção de busca de autoconhecimento, conhecimento da situação concreta e à interpretação da significação histórica. (THIOLLENT, 1980).

Os entrevistados foram selecionados levando em consideração dois aspectos:

(i) A função no corpo técnico, ou seja, membros das incubadoras que desempenham papel que exija um bom conhecimento a respeito da dinâmica da incubadora como um todo, e

²² Disponível em: <http://www.redeitcps.com.br/quemsomos.php>.

(ii) Relativo tempo de participação na incubadora e conhecimento sobre o PRONINC.

De acordo com os nove entrevistados, as ITCPs pesquisadas apresentam as seguintes características: o tempo de existência varia de quatro a oito anos, todas estão vinculadas aos programas de extensão universitária, o número de empreendimentos incubados varia de cinco (5) a dezessete (17). A contrapartida das universidades é disponibilizada em horas dos professores que varia de cinco (5) a vinte horas (20) semanais. Já cinquenta por cento (50%) das incubadoras também disponibilizam bolsistas como contrapartida. Relativamente à estrutura de pessoal financiada pelo Programa, é destinada a contratação de técnicos e bolsistas com carga horária de vinte horas (20) semanais. O PRONINC é responsável pelo financiamento de aproximadamente 90% das atividades da incubadora.

É importante destacar também que este estudo não tem caráter avaliativo, visto que, entendemos por avaliação estudos que visam conhecer o estágio de desenvolvimento de uma política social em execução com indicadores pré-estabelecidos e que destacam a efetividade da política. Estes estudos são significantes, porém, de modo geral, apresentam limitações qualitativas ao estabelecerem indicadores de medida de desempenho com base em aspectos predominantemente quantitativos e padronizados para a pluralidade da população pesquisada²³.

²³ Ver em Avaliação de política e programa sociais (SILVA, 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas é um programa governamental, constituído para viabilizar a ação social das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares que trabalham no sentido de dar suporte aos EES, por meio de um processo interdisciplinar dialógico entre a sociedade e a universidade. Nesse processo as universidades e empreendimentos interagem no sentido de produzir e difundir conhecimentos conjuntamente, objetivando potencializar a economia solidária, aproximar a universidade dos setores populares e desenvolver ações no âmbito social emancipatório²⁴.

O trabalho buscou por meio da interação com as incubadoras pesquisadas, apontar as fragilidades e potencialidades do Programa, no sentido de pautar o curso de suas ações para melhor adequação ao seu objetivo, tomando como orientação o seu Termo de Referência, documento original de sua formulação.

Nesta perspectiva, o objetivo geral deste estudo foi o de verificar o reflexo do Programa na ação social das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

Seria pueril para o estudo, simplesmente atribuir aqui, seus problemas ao fato de o PRONINC estar submetido a uma super estrutura de estado que, por fatores históricos, aventados no desenvolvimento desse estudo, determinam de modo indireto a forma como o Programa deve atuar. Levando em consideração essa importante questão, fomos além, priorizando analisar suas fragilidades mais específicas apontadas pelos pesquisados no sentido de aprimorar sua atuação e de contribuir para que o Programa efetivamente venha a alinhar a sua proposta à ação das suas executoras, as ITCPs.

As ambiguidades do Programa, que atribuiremos aqui às fragilidades apontadas, aparecem do seguinte modo:

²⁴ Disponível em: <http://www.redeitcps.com.br/quemSomos.php>. Acessado em: nov. 2011.

Uma delas pode ser verificada a partir da caracterização de seus beneficiários, ou seja, as unidades produtivas econômicas organizadas em coletivos no âmbito da ES. Neste sentido, o Programa propõe uma política pública “universal”, ou seja, estendida à sociedade que queira organizar-se de forma associativa em uma perspectiva autogestionada, entretanto a oferta dos recursos para viabilizar as ações das incubadoras é destinada a setores sociais definidos pelos ministérios e que constituem o seu Comitê Gestor, desta forma o Programa assume aspectos de uma política pública “focalizada restrita” que são direcionadas de modo geral pelo Estado aos “inválidos pela conjuntura” (YAZBEK, s/d), produto do processo histórico de movimentação do capital e mais recentemente a partir da reestruturação econômica do Estado.

A ambiguidade mencionada aqui está relacionada ao apoio dado às incubadoras para o fomento da economia solidária, neste sentido, o Programa apóia a ação das ITCPs às iniciativas de economia solidária, considerando o movimento – da ES - como: “uma importante resposta dos trabalhadores em relação à transformações ocorridas no mundo do trabalho”, entretanto atualmente não têm mecanismos para viabilizar o acesso dos trabalhadores dos EES aos meios de produção necessários para o desenvolvimento de suas atividades. Essa ambiguidade acentua-se pelo fato de o Programa estar inserido em uma estrutura governamental com perspectiva “social-democrata”, já que os sujeitos partícipes de um projeto com esta característica estão bem familiarizados com o conceito amplamente difundido pelos marxistas a cerca da necessária condição à autonomia e desenvolvimento social igualitário estar diretamente associada à necessidade dos trabalhadores serem os proprietários dos seus meios de produção.

Neste sentido os entrevistados manifestaram a necessidade do PRONINC financiar capital fixo aos EES de forma concomitante com os projetos de incubação.

Outra ambiguidade é verificada no tangente a ação social das incubadoras diante do modo como é feito o repasse dos recursos para manutenção de suas atividades, o fato de serem disponibilizados por meio de editais de chamada pública - mecanismos de governo utilizado para o repasse de

recursos a instituições privadas e públicas - fragiliza a ação das incubadoras, e esta fragilidade relaciona-se ao fato das mesmas terem que periodicamente interromper seu trabalho em função do esgotamento dos recursos. Esta situação é decorrente da burocracia empregada/necessária para a manutenção de artifícios complexos de repasses, como os de editais, ou seja, elaboração das chamadas públicas, divulgação, período para o recebimento das propostas, análise das propostas, divulgação dos resultados, análise dos recursos das instituições proponentes, nova divulgação feita no diário oficial, assinatura do convênio e por fim repasse dos recursos, se a ITCP tiver projeto anterior ainda em análise de prestação de contas final não é feito o repasse. Este processo pode durar um ano ou mais.

Neste sentido os entrevistados destacaram a importância de haver um fundo permanente direcionado para a manutenção perene das incubadoras.

Também verificou-se por meio das falas, e aqui não tratada como uma ambiguidade, a necessidade de melhor definição quanto aos objetivos do Programa diante do contexto em que o Programa atua, levando em consideração o público beneficiado com a política. Em razão da multiplicidade de pontos de vista envolvidos com o Programa. De acordo com Faleiros (2004), as políticas públicas, “ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão”.

Paralelamente ao objetivo geral o estudo buscou, por meio dos objetivos específicos, conhecer a estrutura de funcionamento das incubadoras no âmbito do PRONINC, qual o grau de importância do Programa para as mesmas e ainda qual o papel das incubadoras para a sua qualificação.

Relativamente a estrutura de funcionamento do Programa os entrevistados destacaram que existe um nível de complexidade colocado para as incubadoras, que em determinados momentos cria dificuldades para a ação das mesmas e que por outro lado, a obrigação de emitir relatórios, por exemplo,

contribuiu para a melhor sistematização e formalização das atividades da incubadora.

Quanto ao grau de importância do Programa houve unanimidade nas falas, em dizer que o mesmo é de fundamental importância para a manutenção das incubadoras, já que as universidades não incluem as incubadoras em seus orçamentos.

A respeito do papel das incubadoras para a qualificação do Programa, também foram unânimes ao salientar que não há mecanismos de avaliação interna do PRONINC, além dos solicitados pela a FINEP. Entretanto, reconheceram a importância de serem pensados de modo articulado com a Rede.

Desta forma, verificou-se que existe um hiato entre as necessidades das incubadoras para sua atuação e a oferta do Programa, e que para ser superado se fazem necessários mecanismos de comunicação mais eficientes no sentido de aproximar as duas instituições que estão separadas por um aparato importante para o funcionamento do Programa, mas que também por vezes criam barreiras para a efetivação da ação das incubadoras e por consequência ao desenvolvimento da Economia Solidária.

Conhecer o funcionamento das instituições envolvidas na implementação de uma política pública é o primeiro passo para enfrentar o desafio de mantê-la alinhada com sua proposta original. Neste sentido, este estudo buscou durante todo o seu percurso interar-se da dinâmica, por acreditar, serem elas relevantes para a efetiva objetivação dos resultados do Programa. Assinalando, aqui, que não houve e momento algum deste trabalho, a pretensão de esgotar o tema. Haja vista, sua singular importância para a sociedade com um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 12ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

ARRETCHE, Marta T. **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate.** Melo Rico, E. (org.). 4ª ed. São Paulo, Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2006.

BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro, IPEA, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 5ª ed. Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete et all. (orgs.). **Política Social no Capitalismo - tendências contemporâneas.** São Paulo, Cortez, 2008.

BUBBER, Martin. **O socialismo utópico.** São Paulo, Contexto, 1996.

BOCAYUVA, Pedro C. C. **A metamorfose do trabalho e da cooperação produtiva: a economia popular e solidária na perspectiva da nova centralidade do trabalho.** Rio de Janeiro, FASE, 2007.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** 1ª ed. Xamã, 1996.

COSTA, Ozanira F. (Coordenadora). **Situação dos Adolescentes em Privação de Liberdade no Distrito Federal. Brasília.** CEDECA'DF, Relatório Final, 2009.

CRUZ, Antonio ; VECHIA, R. S. D. ; TILLMANN, R. ; NUNES, Tiago de García . **O PRONINC que temos e o PRONINC que precisamos ter.** In: III Congresso da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - Rede de ITCPs, 2011, Porto Alegre. III Congresso Rede ITCPs, 2011.

CRUZ, A. **Políticas públicas para a Economia Solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local.** In Sociedade em debate, Escola de Serviço Social/UCPEL. V. 12 N. 1, Junho, 2006.

_____ **Incubação de iniciativas econômicas associativas: uma agenda metodológica constituída a partir da experiência, 2001.** Disponível em: <<http://antares.ucpel.tche.br/nesic/iniciativasecoassociativas.pdf>>. Acesso em out. 2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. **UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais.** Disponível em: <http://www.bibliotecacidade.sp.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf> Acesso em 9 fev. 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** São Paulo, Brasiliense, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. **A política da avaliação de políticas públicas.** 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>> Acesso em 15 fev. 2009.

FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra. **Estado mínimo, para quem? Uma reflexão sobre Estado, política, privatizações e democracia no Brasil e na Argentina** - XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/gondimfa.pdf>> Acesso em 02 de fev. 2009.

FERREIRA. **Políticas públicas.** 2008. Disponível em: <<http://wikipedia.org.br>> Acesso em 9 de fev. 2009.

FUSFELD, Daniel R. **A era do economista.** 1ª ed. São Paulo, Saraiva, 2003.

FRAGA, Laís. **Autogestão e tecnologia social: utopia e engajamento**, 101-123 *in* Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia solidária, São Paulo, Outras Expressões, 2011.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, 2000.

FURTADO, Celso. **Brasil – A construção interrompida**. 3º ed. Paz e Terra, 1992.

GENNARI, Adilson M. **Globalização, estado, neoliberalismo e desigualdade social no Brasil, 21 – 46** *in* Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia solidária, São Paulo, Outras Expressões, 2011.

HAGUETE, T. M. F. **Metodologias na sociologia**. 11 ed. Petrópolis (RJ), Vozes, 2007.

HOLANDA, Nilson. **Monitoramento e Avaliação: Conceitos Básicos**. Universidade de Brasília, 2003.

HUSSON, Michel. **Fim do trabalho ou redução de sua duração?** *In*: Revista Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, n. 5, 1999.

Incubadora Tecnológica de Cooperativas – ITCP X Incubadora de Empresas de Base Tecnológica – IBET – **Diferenças e semelhanças no processo de incubação**. Disponível em: <<http://WWW.oie.es/revisctsi/numero6/articulo01.htm>>
Acessado em: nov. 2011

KLAUS, Frey. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, 2000.

Lista de doenças relacionadas com o trabalho do ministério da saúde (elaborada em cumprimento a Lei 8.080/90 – inciso VII, parágrafo 3 do artigo 6. Disponível em:<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lista_doenças_relacionadas_trabalho.pdf> Acessado em: nov. 2011.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, V. 26/27, p. 149-158, 1991.

MANDEL, E. **A crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo, Ensaios, 1990.

MARX, Kal. **O papel do crédito na produção capitalista**. In: O capital, Livro III, Cap. XXVII. São Paulo: Nova cultural, 1986.

_____ **Manuscritos Econômicos – Filosóficos**. Trad. Artur Morão. Edições 70 – Lisboa, 1963.

MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. São Paulo, Ensaio, 1987.

Metodologia de análise de políticas públicas. GAPI – UNICAMP 2002 Disponível em:<WWW.Campus-oei.org/salactisi#1> Acesso em 20 fev. 2009.

MYNAIO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. 9ª ed. São Paulo, Rio de Janeiro, Hucitec – Abrasco, 2006.

NOGUEIRA, Vera. **Avaliação e monitoramento de Políticas e Programas Sociais - revendo conceitos básicos**. Revista Katálysis, Vol. 5, No 2, 2002. Disponível em:<<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076>> Acesso em: 21 fev. 2009.

NOVAES, Henrique; COSTA, Mariana. **Em busca de uma pedagogia da produção associada.** 125 – 166. São Paulo, Outras Expressões, 2011 *in Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia solidária.*

OLIVEIRA, Isis Maria. **Relatório de pesquisa – Perfil dos conselhos Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente.** Natal, Arquidiocese de Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998. maio/ago.2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo.** São Paulo, Cortez, 2008.

_____ **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania,** 2008.

_____ **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, Cortez, 2000.

Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <<http://WWW.brasilsemisericia.gov.br/>>
Acessado em: nov. 2011.

PROUDHON, P. J. **Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria – Tomo I.** Tradução J. C. Morel, São Paulo, Ícone 2003.

SANTOS, Boaventura. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.** 2ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SCHIOCHET

SERAFIM, Milena; DIAS, Rafael. **Conceitos e ferramentas para análise de Política Pública.** 305 - 338 *in Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária,* São Paulo, Outras Expressões, 2011.

SILVA, Maria O. Da Silva (org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, Veras editora, 2001.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. 7ª ed. São Paulo, Contexto, 2006.

Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária – SIES. **Mapeamento da Economia Solidária no Brasil**. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>. Acessado em: abril de 2010.

THIOLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo, Polis, 1980.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, 2002.

YAZBEK, M. **Estado e políticas sociais**. Disponível em: <http://WWW.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewFile/39/24>
Acessado em: nov. 2011.

VICTÓRIA, Lia; PRESTES, Fernanda; FIGUEIREDO, Simaia. **A nova morfologia do trabalho em tempos de mundialização do capital**. Disponível em: <http://www.ucpel.tche.br/mps/sepome/trabalhos.php> Acessado em: nov. 2011.

Instrumento de pesquisa

Roteiro de entrevista

Título: O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares e seu reflexo na ação social das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

Objetivo geral: Verificar os efeitos que a estrutura atual do Programa produz sobre as incubadoras e as expectativas das mesmas para a Política.

1. Qual é a região da incubadora, de acordo com a divisão da rede nacional de incubadoras?

- Sul
- Sudeste
- Nordeste
- Norte
- Centro-Oeste

2. Qual é o tempo de existência da incubadora?

3. Quais são as fontes de financiamento da incubadora ao longo de sua existência?

4. Quem são os atuais parceiros da incubadora?

5. Qual é o vínculo da incubadora no interior de sua Instituição de Ensino?

6. Qual é a modalidade e atual edição do PRONINC?

7. Qual é o percentual de contribuição do Programa para o financiamento das atividades da incubadora?

8. Quantas pessoas estão vinculadas a incubadora e contratadas com recursos do programa?

Bolsistas _____

Técnicos _____

9. Quantos professores trabalham na incubadora?

10. Quantas horas cada um tem destinadas pela IE para dedicação à incubadora?

11. Que tipo de assessoria e formação são mais demandadas pelos incubados?

Segundo bloco de perguntas – sobre o Programa relativamente a ação das incubadoras

1. Como tu avalias o apoio do Programa para a execução física do projeto, ou seja, a estrutura material e humana possível de ser captada a partir dos editais?

2. Qual é a relação entre demanda verificada no campo de trabalho da incubadora e a oferta do Programa? Qual a tua avaliação quanto a isto?

3. Identificas fragilidades no Programa para a ação da incubadora?Quais? Já pensaste como o Programa poderia solucionar?

4. A que tu atribuis as atuais fragilidades do Programa?

5. Identificas potencialidades do Programa para a ação da incubadora?Quais?

6. Quanto à operacionalidade, ou seja, no dia a dia da incubadora, verificas entraves relacionados ao tipo de estrutura do Programa? A que podes atribuir?

7. Qual o grau de importância do Programa para a incubadora? E para a ECOSOL?

8. A incubadora tem algum mecanismo de análise e avaliação contínua do Programa, além das análises feitas nos relatórios periódicos da FINEP e dos encontros de avaliação do Programa?

9. O desenho atual do Programa está alinhado com a configuração contemporânea da ECOSOL? Por quê?

10. Como a ITCP pode contribuir para a qualificação do Programa?

Espaço livre para considerações do entrevistado.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

Termo de Consentimento Livre e Informado

Eu, _____,
RG nº _____, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa: **O PRONINC e Seu Reflexo na Ação Social Das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares**. De autoria da pesquisadora, mestranda Lia Beatriz Gomes Victória, orientada pelo Profº Drº Renato Da Silva Della Vechia que visa verificar se a estrutura e formato atual do PRONINC estão alinhados com as necessidades das ITCPs para a sua ação social.

Autorizo, assim, o uso do conteúdo das informações dadas para que seja utilizado, parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações a partir da presente data.

Caso não esteja de acordo com alguma pergunta da entrevista, poderei interrompê-la a qualquer momento que julgar necessário não sendo obrigado a respondê-la.

Declaro, portanto, que estou ciente e de acordo com os procedimentos da pesquisa, contribuindo para sua efetivação.

_____, _____ de _____ de 200____.

Entrevistado (a)

Lia Beatriz Gomes Victória
(pesquisadora mestranda)

APÊNDICE A

PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES - PRONINC

Comitê Gestor:

**MTE/SENAES; MDS; MCT/FINEP; SESU/MEC; MS; FBB; BB;
COEP; MTur; MJ; MinC; SEAP**

TERMO DE REFERÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO PRONINC

A) Introdução:

A Crise do Trabalho e a Economia Solidária

A desindustrialização, suscitando a perda de milhões de postos de trabalho, a abertura do mercado acirrando a competição global e o desassalariamento em massa, o desemprego maciço e de longa duração causando a precarização das relações de trabalho — tudo isso vem afetando grande número de países.

Como defesa contra a exclusão social e a queda na indigência, as vítimas da crise buscam sua inserção na produção social através de variadas formas de trabalho autônomo, individual e coletivo. Quando coletivas, elas optam, quase sempre, pela autogestão, ou seja, pela administração participativa, democrática, dos empreendimentos, dentro dos princípios da Economia Solidária, aqui entendida como um conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva, cooperada e autogestionária. Este conceito geral explicita os valores e princípios fundamentais da Economia Solidária: cooperação, autogestão, solidariedade e ação econômica:

- A cooperação como a existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária sobre os possíveis ônus. Envolve diversos tipos de organização coletiva que podem agregar um conjunto grande de atividades individuais e familiares;
- A autogestão é a orientação para um conjunto de práticas democráticas participativas nas decisões estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, sobretudo no que se refere à escolha de dirigentes e de coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, nas definições dos processos de trabalho, nas decisões sobre a aplicação e distribuição dos resultados e excedentes, além da propriedade coletiva da totalidade ou de parte dos bens e meios de produção do empreendimento;
- A solidariedade é expressa em diferentes dimensões, desde a congregação de esforços mútuos dos participantes para alcance de objetivos comuns; nos valores que expressam a justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento

de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; nas relações que se estabelecem com o meio ambiente, expressando o compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras; e

- A ação econômica é uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo, o que envolve elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais. *(Fonte: Guia de Orientações e Procedimentos do SIES (Sistema de Informações em Economia Solidária) - SIES / 2009 - Volume 1)*

Esta prática tem sido registrada em muitos países; no Brasil assumiram proporções notáveis, a ponto de tornar a Economia Solidária uma opção adotada por movimentos sociais e importantes entidades da sociedade civil, como Igreja, sindicatos, universidades e partidos políticos. E nos últimos anos, políticas públicas de fomento e apoio à economia solidária foram adotadas por muitas municipalidades e alguns governos estaduais.

Entendemos por Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), as organizações:

- coletivas - serão consideradas as organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes etc.;
- cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real; e
- que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. *(Fonte: Guia de Orientações e Procedimentos do SIES (Sistema de Informações em Economia Solidária) - SIES / 2009 - Volume 1)*

Incubadoras

Os estudos e debates no âmbito do movimento de economia solidária têm apontado entre as demandas dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) a formação, assessoria e assistência técnica. Esta necessidade vem

reforçar a tese de que o desenvolvimento de um modo de produção solidário demanda uma formação continuada e coloca como extremamente significativo o fortalecimento da ação das incubadoras.

Mas no que se constituem as Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES)? São instituições vinculadas a universidades (públicas ou privadas), e, mais recentemente, entidades criadas por governos ou mantidas por organizações da sociedade civil, que apóiam e assessoram novos empreendimentos ou empreendimentos já criados, oferecendo-lhes qualificação e assistência técnica durante o chamado período de incubação.

As incubadoras de empreendimentos econômicos solidários objetivam apoiar e assessorar novos empreendimentos ou fortalecer empreendimentos já criados, oferecendo qualificação e assistência técnica durante o período de incubação. As incubadoras têm se destacado na incubação de empreendimentos, redes e outras modalidades de articulação, na formação de futuros profissionais do campo da economia solidária, e no desenvolvimento do conhecimento e no apoio às ações governamentais e movimentos sociais. Sua contribuição combina apoio direto, produção de conhecimentos, formação de quadros e construção de projetos e políticas. É notória a ação das incubadoras universitárias fortalecendo e viabilizando iniciativas econômico-associativas, que possibilitam a reinserção social de populações de baixa renda e aos trabalhadores, tanto jovens quanto adultos, submetidos ao desemprego e à informalidade. Relevante também tem sido a contribuição destas na construção de novas práticas de mobilização democrática e de um novo paradigma organizacional para o trabalho e a economia solidária.

As primeiras incubadoras de cooperativas e de outros empreendimentos econômicos solidários foram criadas em universidades, enquanto espaços de socialização dos diversos conhecimentos produzidos nestas instituições, favorecendo a articulação do tripé ensino-pesquisa-extensão e a integração das universidades com comunidades e segmentos externos à comunidade acadêmica. Embora guardem similaridades com as incubadoras universitárias de empresas, a especificidade das incubadoras de cooperativas reside no trabalho com empreendimentos coletivos e de base autogestionária, recém-criados ou em vias de criação, que exigem processos específicos de formação, assessoria e assistência técnica, em aspectos administrativos, produtivos e organizativos, com o objetivo principal de contribuir para sua autonomia e sustentabilidade. Em muitos locais, as incubadoras universitárias têm sido importantes agentes de apoio e fomento à criação e fortalecimento de empreendimentos solidários, principalmente entre grupos e comunidades que não possuem muitos anos de estudo nem podem acessar serviços de assessoria. As incubadoras universitárias também vêm se destacando na formação de futuros profissionais do campo da economia solidária e no desenvolvimento de conhecimentos e subsídios às ações de órgãos governamentais e organizações e movimentos sociais.

As incubadoras universitárias, reunindo professores, técnicos e alunos de diversas áreas do conhecimento, vêm se destacando ainda na incubação de redes e outras modalidades de articulação, na formação de futuros profissionais no campo da economia solidária, no desenvolvimento do conhecimento, no apoio às ações governamentais e movimentos sociais, enfim, no desafio de pensar alternativas de inclusão produtiva de milhares de trabalhadores.

PRONINC

Em 1998, foi criado o **Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC)**, destinando-se a apoiar as incubadoras, de modo

a favorecer a criação e o acompanhamento de novos empreendimentos solidários, Inicialmente vinculado à FINEP, à FBB e ao COEP, apoiou seis das primeiras incubadoras universitárias de cooperativas populares. Desde então, este programa passou por reformulações, ampliando seu escopo. No segundo semestre de 2003, diante do êxito da primeira edição do PRONINC, e com a institucionalização da política de economia solidária no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a recém criada Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Banco do Brasil (BB) e o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP) decidiram reativar o programa, como resposta às demandas das Incubadoras, através das Redes.

Estas entidades se organizaram em um Comitê Gestor do Programa, com a participação de representantes das duas redes (Rede Unitrabalho e Rede ITCPs), na condição de convidados. O Secretário de Economia Solidária do MTE foi designado coordenador. No decorrer do período, entre 2005-2006, o Comitê foi significativamente ampliado, com a integração de representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), da Coordenação de Saúde Mental / Ministério da Saúde (MS) e da SESU / Ministério da Educação (MEC); em 2007, com a representação do Fórum de Pró Reitores de Extensão das Universidades Públicas (FORPROEX), do Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Turismo (MTur), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e Ministério da Cultura (MinC). Novos órgãos do governo federal buscam sua integração ao programa; ao acreditar na inovação das incubadoras, vislumbram parceiros para o fortalecimento das políticas públicas, principalmente aquelas que priorizam a luta contra a desigualdade, e para o desenvolvimento de ações que requerem novas metodologias para sua efetivação.

O Comitê Gestor do PRONINC reúne-se regularmente e tem como atribuições acordadas: a definição de metas, prioridades e mecanismos de acompanhamento do programa, seleção e acompanhamento dos projetos e participação no financiamento. O Comitê Gestor conta com o apoio de um Grupo Executivo e de um Grupo de Monitoramento e Avaliação dos Projetos.

Objetivos Principais

- Apoio técnico e financeiro para propostas de manutenção e implantação de novas Incubadoras Universitárias de empreendimentos;
- Apoio financeiro aos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) incubados.

Tal estrutura visa:

- Geração de trabalho e renda através da incubação dos EES, dentro dos princípios de autonomia que possam influenciar transformações mais amplas;
- Articulação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local e regional;
- Formação de docentes, técnicos e discentes em Economia Solidária;
- Construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação.

B) Características dos EES e das Incubadoras apoiados

Os grupos incubados / beneficiários devem:

- Compreender preferencialmente:
 - pessoas em situação de vulnerabilidade social;
 - usuários dos serviços de saúde mental, e usuários de álcool e drogas;
 - cuidadores de residências terapêuticas;
 - egressos do sistema penitenciário, reclusos e/ou apenados;
 - pessoas com deficiência;
 - beneficiários dos programas sociais do MDS e do MTE/SENAES;
- Preferencialmente estar articulados com, pelo menos uma, entre as seguintes ações:
 - Centros de Atenção Psico-social (CAPS);
 - Centros de Referência da Assistência Social (CRAS);
 - Centros Públicos de Economia Solidária;
 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSADs);
 - Fundos Rotativos Solidários;
 - Programa de Inclusão Produtiva do MDS;
 - Programa Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS);
 - Projeto de Promoção de Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES);
 - Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPAR);
 - Projeto de Apoio às Empresas Recuperadas.
- Visar, preferencialmente, na sua estratégia de atuação, a criação e fortalecimento dos seguintes setores ou cadeias produtivas:
 - Resíduos sólidos;
 - Produção, beneficiamento e comercialização de produtos agroalimentares: agricultura urbana e periurbana, familiar e ecológica;
 - Artesanato;
 - Construção civil;
 - Serviços;
 - Cadeia Produtiva do Turismo;
 - Biodiesel e/ou fontes alternativas e renováveis de energia;
- Valorizar preferencialmente as tecnologias sociais (Tecnologia Social compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reprodutíveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que represente efetivas soluções de transformação social).

Novos tipos de empreendimentos podem ser acrescentados ou retirados, conforme as demandas indicadas pelas instituições componentes do Comitê Gestor.

No que se refere as características indicadas para as incubadoras elegíveis para apoio, até o momento, estas têm sido Universidades e outras Instituições de Ensino Superior Públicas, Comunitárias, Confessionais, CEFETs e Escolas Agrotécnicas. Entende-se que a ampliação do escopo dos tipos de instituições que realizem a atividades de incubação de EES - Prefeituras, ONGs, etc - e que poderiam receber o apoio do PRONINC, estaria vinculado a uma disponibilidade maior de recursos, o que permitira - conseqüentemente - o aumento do alcance do financiamento dos processos de incubação dos EES.

Para avaliar alguns dos procedimentos utilizados e critérios para o conveniamento ou contratação das Incubadoras sugere-se verificar tais condições junto a cada Instituição Financiadora.

C) Apoio Financeiro e Itens Financiáveis:

Os valores a serem disponibilizados para cada projeto apoiado no âmbito do PRONINC dependem das especificidades de cada tipo de Edital ou Chamada na qual este está inserido, das recomendações dos Grupos de Avaliação de Projetos – estruturados para este fim – e de acordo com as disponibilidades e características orçamentárias das instituições financiadoras. Para a definição de cada rubrica e de seus itens, sugere-se consultar a Portaria Interministerial N.º 163, de 04 de maio de 2001. (https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/portarias/PortInterm_SO_F-STN_163_040501.pdf).

Os recursos disponibilizados através do PRONINC podem ser destinados recursos para:

- Pagamentos de diárias;
- Passagens e despesas com locomoção;
- Contratação de Pessoas Físicas (não é permitida a contratação de componentes das instituições proponente e executora);
- Contratação de Pessoas Jurídicas;
- Bolsas (deve-se utilizar os critérios do Edital ou Termo de Referência específico, da instituição financiadora e da instituição proponente do projeto para a avaliar a concessão de bolsas);
- Material de Consumo;
- Equipamento e Material Permanente.

D) Prazos de execução:

O prazo de execução física e financeira de cada projeto apoiado no âmbito do PRONINC, depende das características específicas de cada Chamada ou Encomenda realizada, conforme Termo de Referência ou Edital específico. Sobre a possibilidade de prorrogação deste prazo e procedimentos para tal solicitação,

deve-se atentar para as especificidades de cada instituição financiadora, que podem ser verificados através dos convênios firmados e a legislação específica que rege o contrato ou o convenio entre a instituição financiadora e as instituições do projeto.

E) Monitoramento e Avaliação

Conforme especificado nos Termos de Referência e/ou nos Editais divulgados, a coordenação do projeto e as instituições participantes deste deverão fornecer as informações solicitadas e receber os técnicos de acompanhamento indicados pelo Comitê Gestor do PRONINC e pela sua instituição financiadora. Conforme a estrutura estabelecida pelo Grupo de Trabalho Ampliado do PRONINC - responsável pelas atividades e discussões referentes às atividades de Monitoramento e Avaliação do projetos aprovados -, cada projeto deve receber uma visita anual e é exigido o envio de Relatórios Técnicos semestrais - conforme modelos a serem disponibilizados. Tais Relatórios seguem as determinações do Comitê Gestor do PRONINC e as especificidades das instituições financiadoras.

Os projetos apoiados deverão fornecer, com tempestividade, os dados e informações solicitados, oportunamente, para efeito de monitoramento e avaliação do PRONINC. Dados cadastrais dos EES e dos indivíduos que os integram deverão ser apresentados segundo o formulário padrão a ser fornecido pelo PRONINC.

Periodicamente podem ser realizadas processos de avaliação externa, feita por instituição indicada pelo Comitê Gestor do PRONINC.

Serão também realizados eventos semestrais de mobilização – de presença obrigatória para os representantes das instituições financiadas -, fazendo esta atividade parte do processo de monitoramento. Tais encontros também visam a capacitação, o aprimoramento e a troca de informações entre as instituições.

F) Seleção e Contratação de Projetos:

A estrutura atual de seleção de propostas do PRONINC se baseia em um processo de Encomendas de projetos encaminhados por instituições elegíveis - conforme detalhamento do item B. As propostas são apresentadas conforme Termo de Referência, Modelo de Proposta e Manual de Preenchimento disponibilizados pelo Comitê Gestor, seguindo especificidades e demandas das instituições financiadoras que estariam aportando recursos. Tais documentos informam os prazos, os locais e/ou setores de execução dos projetos, os recursos disponíveis e a forma de apresentação das propostas. Os projetos encaminhados dentro do prazo estipulado e conforme as orientações divulgadas, são analisados e passam por uma Banca de Avaliação de Mérito, composta por representantes das instituições do Comitê Gestor do Programa, que poderá apresentar recomendações para a reformulação da proposta. Posteriormente, há a recomendação das propostas meritórias às instituições financiadoras, pelo próprio Comitê Gestor do PRONINC. As recomendações do Comitê Gestor do PRONINC

não implicam em aprovação formal das propostas, bem como direito a indenização ou reclamação de qualquer natureza.

Neste momento, as propostas devem ser reapresentadas, pelas incubadoras, às instituições financiadoras, incorporando eventuais recomendações feitas pelo Comitê de Avaliação.

As instituições financiadoras informarão seus procedimentos operacionais e decisórios específicos à cada instituição responsável pelas propostas recomendadas, além de seus prazos para as etapas seguintes. As instituições financiadoras serão responsáveis pela avaliação final das propostas e, em caso de aprovação, também pela contratação, acompanhamento e avaliação de prestação de contas técnica e financeira;

Qualquer proposta poderá ser alterada (com anuência do proponente), revogada ou anulada antes da contratação, pelas instituições financiadoras do PRONINC, no todo ou em parte, por motivo de interesse público ou exigência legal, sem que isso implique direito a indenização ou reclamação de qualquer natureza.

As Instituições Financiadoras poderão adotar critérios de avaliação final das propostas ou condições prévias à contratação levando em consideração a execução de convênios firmados anteriormente com as instituições envolvidas na proposta.

G) Prestação de Contas Física e Financeira:

Conforme a legislação vigente, a Prestação de Contas (Técnica ou Financeira) é obrigatória para “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Os documentos referentes a Prestação de Contas Física e Financeira é o conjunto de documentos apresentados pelas instituições que fazem parte da proposta contratada à instituição financiadora, que detalha a execução das Metas e Atividades acordadas no Plano Básico ou Plano de Trabalho e comprova a utilização dos recursos que lhe foram repassados no atingimento do objeto do convênio ou contrato. A apresentação de tal documentação é uma das obrigações das instituições envolvidas no projeto, e atividade firmada conforme o documento celebrado junto a Instituição Financiadora.

Aspectos de análise e avaliação das Prestações de Contas:

- a) Física ou técnica – têm o objetivo de avaliar o desenvolvimento do projeto e o cumprimento do objeto pactuado, quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo a instituição financiadora valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;
- b) Financeiro – avalia quanto à correta e regular aplicação dos recursos disponibilizados, da contrapartida indicada pelas instituições conveniadas ou contratadas, os valores auferidos com a aplicação no mercado financeiro (quando for o caso), de acordo com o termo de convênio ou contrato, o Plano de Trabalho ou Plano Básico aprovado, e conforme a legislação vigente.

A Prestação de Contas Física ou Técnica, seja parcial ou final, se dará através da apresentação obrigatória de Relatórios - onde estão incluídos os modelos disponibilizados pelo Grupo de Monitoramento e Avaliação do PRONINC - e da verificação da execução das Metas e Atividades acertadas através de visitas de representantes indicados pela instituição financiadora e/ou por representantes indicados pelo comitê Gestor do PRONINC.

Já a Prestação de Contas Financeira - parcial ou final - deve ser apresentada conforme disponibilizados, nos prazos estabelecidos e de acordo com a legislação relacionada.

H) Glossário:

Ação

- *Efetivação de um conjunto de atividades para atender a um objetivo específico, a curto prazo, do qual resulta um produto (bem ou serviço).*

Agroecologia

- *Processo centrado na sustentabilidade ecológica e social do sistema produtivo. Baseia-se na utilização racional da biodiversidade e dos recursos naturais, respeitando as culturas e saberes tradicionais, a partir de diálogos entre diferentes sujeitos sociais, através da participação e da experimentação local.*

Atividade

- *Processo operacional que contribui para a execução das ações.*

Avaliação participativa

- *Consiste na partilha da avaliação com os sujeitos envolvidos na política, programa, projeto ou ação. Além de ser um princípio democrático, a avaliação participativa possibilita troca de saberes, apropriação dos resultados, geração de novos conhecimentos e fortalecimento de uma nova cultura política de participação.*

Avaliação técnica

- *Processo sistemático de análise histórica e socialmente contextualizada de uma política, programa, projeto ou ação para identificar acertos e erros do planejamento e da metodologia utilizada. Contempla os processos de formulação e desenvolvimento das ações implementadas, fatos ocorridos, resultados obtidos em relação aos objetivos previstos, considerando as dimensões de eficácia, eficiência e efetividade. A avaliação inclui três momentos: antes (diagnóstico), durante (processo) e depois (resultado e impacto).*

Desenvolvimento Local - Territorial - Regional

- *Processo endógeno e sustentável capaz de promover o dinamismo econômico, social, político e cultural, a preservação ambiental, a melhoria da qualidade de vida e o empoderamento da população de determinado território/local/região. É definido por identidades e potencialidades, apoiando-se nas capacidades específicas, sociais e humanas e na construção de parcerias.*

Desenvolvimento Sustentável

- *Processo de mudança socioeconômica e ambiental e de elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, a utilização de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais. Tem como perspectiva a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso de responsabilidade com as gerações atuais e futuras.*

Difusão

- *Disseminação de práticas e experiências sistematizadas pela Rede, através da sua disponibilidade e da interação com os conhecimentos de grupos/instituições sociais.*

Economia Solidária

- *Vide Item A (Introdução) deste Termo de Referência.*

Efetividade

- *É a manutenção, ao longo do tempo, dos efeitos e impactos da política, programa, projeto ou ação, de acordo com os resultados esperados, de forma sustentável.*

Eficácia

- *É a capacidade de alcançar resultados ou objetivos, obedecendo metas, prazos e processos previstos, independente dos custos implicados.*
- *Atingimento de metas. Alcance dos objetivos pretendidos e registrados inicialmente.*

Eficiência

- *É o alcance dos objetivos, gerando resultados positivos, com otimização de recursos, menor prazo, preservando a qualidade das ações.*

Empreendimento Solidário

- *Vide Item A (Introdução) deste Termo de Referência.*

Escala

- *Refere-se à amplitude da reaplicação de um conhecimento e/ou de uma tecnologia social, utilizada para solucionar um problema estrutural de comunidades, contribuindo para que seja considerada uma política pública.*

Geração de Trabalho e Renda

- *Criação de atividades, formais ou informais, produtivas e/ou criativas que resultem em meios de autonomia econômica para pessoas e grupos sociais com dificuldade de acesso ao mercado.*

Impacto

- *Alterações ou mudanças efetivas na qualidade de vida das pessoas, famílias e/ou grupos sociais, a partir da intervenção de políticas, programas, projetos e ações.*

Inclusão Produtiva

- *Estratégia de inclusão social para diminuição das desigualdades por meio da geração de trabalho e renda e construção da autonomia e da cidadania de grupos, famílias e/ou pessoas.*

Incubação de empreendimentos solidários

- *Promoção e acompanhamento sistemático de grupos para se constituir ou consolidar como empreendimento coletivo, autogestionário e solidário, em qualquer cadeia produtiva. Envolve um processo participativo de troca e produção de saberes aplicados à geração de trabalho e renda e à melhoria da qualidade de vida dos sujeitos envolvidos.*

Indicador

- *É uma medida de origem quantitativa ou qualitativa, que permite analisar uma determinada situação, verificando sua mudança ao longo do tempo, a partir do alcance dos objetivos e metas de uma política, programa, projeto ou ação. A avaliação e mensuração dos indicadores relacionados aos resultados específicos das Metas e Atividades acordados no Planos de Trabalho ou Planos Básicos deve ser baseada em indicadores quantitativos.*

Inovação para o desenvolvimento social

- *Criação de tecnologias, processos e metodologias originais que possam vir a se constituir em propostas de novos modelos e paradigmas para o enfrentamento de problemas sociais, combate à pobreza e promoção da cidadania.*

Monitoramento

- *Atividade realizada durante o período de execução de uma política, programa, projeto ou ação, cujo objetivo é examinar de forma contínua ou periódica o modo como as atividades previstas estão sendo desenvolvidas. Permite que as ações sejam acompanhadas, mensuradas, corrigidas, fortalecidas e ampliadas.*

Política Pública

- *Conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso da sociedade e do Estado. Visa atender necessidades básicas, em diversas áreas, fundamentadas em alguns princípios: equidade de gênero, igualdade racial, entre outros. Pauta-se em marcos jurídicos específicos e contempla a questão dos recursos financeiros, da gestão e controle social.*

Programa

- *Conjunto de projetos e ações de caráter orgânico-institucional, de médio a longo prazo, orientados por diretrizes e objetivos comuns.*

Projeto

- *Conjunto de ações processuais e integradas de caráter educativo, social, econômico, cultural, ambiental, científico ou tecnológico, com objetivo bem definido e prazo determinado.*

Reaplicação

- *Processo por meio do qual se estabelece uma relação de troca de conhecimentos populares e científicos, visando a apropriação e recriação da tecnologia social pelos sujeitos, utilizando metodologias participativas. Prevê, necessariamente, atividades de mobilização, sensibilização, educação, formação e adequação da tecnologia às especificidades locais.*

Rede

- *Sistema organizacional capaz de conectar indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns, funcionando com estrutura flexível, que se movimenta por meio de relações horizontais, interconexas, nas quais todos os sujeitos são, ao mesmo tempo, atores principais e coadjuvantes.*

Rede Social

- *Conjunto de relações interpessoais e interinstitucionais, regulares e sistemáticas, que visam objetivos comuns de interesse social.*

Renda Monetária

- *Remuneração em dinheiro, cartão ou cheque em decorrência da venda de mercadoria, da força de trabalho ou do uso do capital.*

Renda não Monetária

- *Utilização e consumo de produtos que são adquiridos através de produção própria, pesca, caça, trocas, doações, pagamentos ou retiradas em produtos. Além desses itens, para as famílias que não pagam aluguel, mas residem em imóveis próprios ou cedidos, é feito um cálculo para estimar de quanto seria essa despesa. Não inclui remuneração em dinheiro, cartão ou cheque.*

Replicação

- *Reprodução de uma tecnologia, a partir de um modelo pré-definido, independente das características locais (geofísicas, sociais e culturais).*

Resultado

- *Cumprimento, em diferentes graus, dos objetivos e metas previstos em políticas, programas, projetos e ações.*

Tecnologia Apropriada

- *Métodos, técnicas, processos e produtos, replicáveis, utilizados para a solução de problemas identificados na comunidade, de forma a evitar efeitos negativos sobre a sociedade, a economia, a cultura e o meio ambiente.*

Tecnologia social

- *Produtos, técnicas e metodologias, reaplicáveis, desenvolvidas em interação com a comunidade e que representam efetivas soluções de transformação social.*

Trabalho

- *Conjunto de atividades, formais ou informais, produtivas e/ou criativas, que o ser humano exerce para atingir determinado fim, sendo fator essencial da produção de bens e serviços, que podem ou não gerar renda.*

Transferência de Tecnologia

- *Transmissão de conhecimentos tecnológicos para viabilizar a utilização de uma tecnologia.*

Transformação Social

- *Processo amplo e complexo de mudanças de práticas, valores, crenças, princípios e características da sociedade, na perspectiva da garantia de direitos humanos - econômicos, sociais, culturais e ambientais - sobretudo para os grupos sociais excluídos .*