

Decisão e participação na política pública de emprego: o caso dos núcleos de produção do programa SER da Prefeitura Municipal de Natal (RN)

Decision and participation in public policies for employment: the case of the production cells from ser program of natal municipal city hall

Luciano Alberto Ferreira *

Maria Arlete Duarte de Araujo **

Resumo

Considerando a idéia da participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas no Brasil, o objetivo deste artigo é apreender as condições em que se efetiva a participação dos beneficiários nas tomadas de decisão nos núcleos de produção do subprograma Núcleos de Produção/Incentivo à Criação de Microempresas, Cooperativas e Associações, um dos seis subprogramas do programa SER (Sistema de Geração de Emprego e Renda), principal instrumento da política de emprego e renda implementada pela Prefeitura Municipal de Natal, no estado do Rio Grande do Norte.

A análise dos dados mostra que o processo decisório para os núcleos de produção tem possibilitado a participação das costureiras apenas em níveis e graus elementares de decisão, dado que suas possibilidades de influências são ofuscadas pela capacidade das coordenações do programa SER e do subprograma Núcleos de Produção exercerem o controle sobre fontes importantes de poder na organização pública: recursos disponibilizados aos núcleos de produção, processo decisório, fluxo das informações e articulação com o ambiente externo referentes ao ambiente operacional dos núcleos de produção do subprograma em análise.

Palavras – chave: decisão; participação; poder; políticas públicas de emprego e renda.

Abstract

Considering the idea of citizens' participation in public policies in Brazil, the objective of this paper is to apprehend the conditions in which the beneficiary's' participation in decision taking occurs at the production cells of *Production Cells subprogram* called Production Cells/Incentive for the Creation of Small Companies, Cooperatives and Associations, one of the six subprograms of SER Program (System of Employment and Income Creation), the main public policy instrument for employment and income implemented by Natal Municipal City Hall, in the State of Rio Grande do Norte. The analysis shows that the decision process created for the production cells has enabled the dressmaker's participation in elementary levels of decision, because their influence possibilities are dazzled by the ability of the coordination of SER program and Production Cells subprogram to control important power sources in public organization : resources available to production cells, decision making process, information flow and articulation with external environment related to operating environment from production cells of the subprogram analyzed.

Keywords: decision; participation; power; employment and income public policies.

* Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - PPGA/UFRN.. Endereço: Professor da Universidade Federal de Roraima - CECAJ - Departamento de Contabilidade.. Endereço: Av Cap Ene Garcez, S/N, Bairro Aeroporto - Boa Vista - Roraima - Brasil - CEP 69.304-000. E-mail: lucianoalbef@yahoo.com.br.

** Doutora em Organização, Recursos Humanos e Planejamento pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP/FGV-SP. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN.. Endereço: Av. Rodrigues Alves, 410 Ap. 1100 - Petrópolis- Natal - RN - Brasil - CEP: 59020-200. E-mail: dfb@digicom.br.

Artigo recebido em março de 2005 e aceito para publicação em agosto de 2005.

Tendo como objetivo principal o combate ao desemprego, as políticas de emprego e renda no Brasil vêm consolidando a participação do cidadão no processo decisório das organizações públicas responsáveis pela implementação dessas políticas públicas. Essa tendência pode ser percebida através dos conselhos e comissões que figuram como órgãos deliberativos na implementação de políticas públicas no Brasil, principalmente na década de 1990 – marcada por intenso movimento de atores e forças sociais na democratização da gestão pública (TATAGIBA, 2002) e por uma proposta ampla de reformulação da administração pública brasileira contida no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 2003).

Concomitantemente, práticas democráticas e inovadoras na gestão de municípios brasileiros diante das questões socioeconômicas da comunidade vêm sugerindo maiores possibilidades de redistribuição de poder entre Estado e sociedade, em nível local, principalmente, a partir da descentralização da administração pública proclamada pela Constituição Federal de 1988 (COSTA, 1996).

Nesse contexto, o programa SER da Prefeitura Municipal de Natal, que tem como objetivo reduzir os níveis de pobreza e exclusão social naquele município – através de ações que viabilizem o fomento da economia local –, reforça essa perspectiva participativa a partir da instituição da Comissão Municipal de Trabalho (Comut) e, principalmente, através da proposta explícita de abertura do programa à participação popular, especificamente, no que se refere à autogestão dos grupos de produção mantidos pelo subprograma Incentivo à Criação de Microempresas, Cooperativas e Associações, ou apenas núcleos de produção.

Esse subprograma é uma das diversas linhas de ação propostas pelo programa SER. Sua principal proposta é incentivar a criação de microempresas através da mobilização e da organização da comunidade em grupos de produção, fornecendo informações sobre novos negócios, treinamento e oportunidades. Além disso, apóia as associações comunitárias e cooperativas, prestando apoio jurídico e contábil, com a perspectiva de auto-sustentação e autogestão desses grupos de produção (PROGRAMA SER, 2003; NATAL, 2003a). Os núcleos do Programa SER, objetos de avaliação, foram o de Felipe Camarão (em Cidade Nova), com 13 pessoas, e o do Km 6 com 7 pessoas, totalizando 20 pessoas, ambos empenhados nas atividades de corte, costura e confecção.

Levando em conta a perspectiva de auto-sustentação desses grupos de produção – o discurso claro da Prefeitura Municipal de Natal com relação à participação do cidadão na gestão das atividades dos núcleos de produção – e o fato de que a luta pelo reconhecimento da pluralidade de condições dos diversos atores e grupos sociais na implementação de políticas públicas não se dá apenas em espaços públicos de discussão formalmente constituídos, mas, também, no cotidiano das relações entre Estado e cidadão, verifica-se a necessidade de analisar o aspecto político interno desse subprograma, para que se possa evidenciar o peso da participação do cidadão beneficiário nas decisões de determinada ação governamental municipal em política pública de emprego e renda.

Participação real e participação simbólica na implementação de políticas públicas: possibilidades de avaliação

As recentes discussões sobre a participação da sociedade civil brasileira nos negócios do Estado amadureceram em meio à crise da ditadura militar e à redemocratização política, desencadeadas ainda no governo Geisel pela pressão de atores sociais e políticos diversos, como a Igreja, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os sindicatos e os movimentos independentes, principalmente, a partir de 1978 (ANDRADE, 1996). No período de transição entre o regime autoritário e o democrático, o próprio Estado incluiu no seu discurso temas como descentralização e participação, sugerindo a construção de uma democracia participativa.

Entretanto, deve ser considerado que o Estado tendia ao discurso participativo, muitas vezes, como forma de esvaziar os argumentos de atores sociais tradicionalmente ligados a ideologias esquerdistas, pois se entendia que a redemocratização deveria acontecer de forma “segura e ordenada”, sem comprometer as posições socioeconômicas privilegiadas da elite brasileira. Assim, reafirmava-se o caráter conservador da democracia ora em reconstrução, de forma que a participação popular tendia não só a ser controlada, mas também a ser direcionada para fins políticos individuais de personalidades político-partidárias locais e regionais (ANDRADE, 1996).

Na década de 1990, o caráter participativo da gestão pública brasileira foi ressaltado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Porém, seu enfoque estava primordialmente voltado para a redução dos custos do aparelho estatal e para garantir a governança. Seguindo a tendência mundial de superação do antigo modelo de ativa intervenção estatal na economia – baseado no Estado de Bem-Estar Social e no modelo burocrático weberiano de administração pública – pelo Estado neoliberal – baseado na redução de custos, no aumento de eficiência do aparelho estatal e na melhora da qualidade dos serviços públicos –, em 1995, o Brasil começou a implementar a Reforma do Estado, que segundo o presidente da República, baseava-se em

[...] conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 2003, p.7)

Embora novas perspectivas quanto à participação do cidadão na gestão dos serviços públicos venham sendo desenvolvidas através de novas correntes teóricas (*governance* e *network analysis*) – segundo as quais a participação direta do cidadão/cliente nos processos de identificação de problemas e o desenho das soluções na prestação de serviços públicos implicam uma coordenação coletiva de interesses privados num ambiente de constantes mudanças – (SOLANA, 2001), a perspectiva da participação do cidadão na reforma do Estado no Brasil parece estar restrita à relação administração pública/cliente, tendendo a deixar de lado o aspecto da equidade.

Nesse sentido, a proposta dessa reforma está mais próxima do enfoque neo-empresarial da gestão pública que enfatiza, entre outros aspectos:

- a transformação das administrações públicas provedoras em intermediárias que vendem serviços públicos;
- a adaptação da linguagem e dos conceitos do setor privado à administração pública;
- a substituição do conceito de cidadão pelo de cliente da administração pública e
- a fragmentação da administração pública em unidades menores, mais ágeis e especializadas, com certa autonomia na gestão econômica, patrimonial e de trabalho (RAMIÓ, 1999).

Segundo Ramió (1999), esse enfoque apresenta sérios problemas, principalmente, por:

- incorrer em grave erro conceitual – ao tentar adaptar conceitos da gestão privada (altamente conjunturais e instáveis) ao setor público, que tem características bem peculiares e
- reduzir o conceito de cidadão ao de mero cliente num contrato comercial – deixando de lado muitos outros direitos associados a um contrato social, pois os cidadãos não são apenas acionistas econômicos, mas também acionistas políticos da administração pública.

De qualquer forma, a década de 1990 no Brasil foi marcada por intenso movimento de atores e de forças sociais na democratização da gestão pública, através da formalização de instâncias participativas na implementação de políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

Para Tatagiba (2002, p.54), além do caráter fiscalizador – indispensável para repasse eficiente de recursos –, essas instâncias também são elementos fundamentais na descentralização e democratização das políticas de cunho social, uma vez que

[...] os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Como exemplo, existem as experiências sobre orçamento participativo implementadas em Porto Alegre e Belo Horizonte, a partir de 1989 e 1992, respectivamente, nos quais Avritzer (2002) identificou algumas limitações, tais como:

- concentração dos mais escolarizados entre atores sociais associados (atores que já faziam parte de alguma associação de bairro ou similar), ensejando a necessidade de se ampliar as práticas participativas na comunidade; e
- concentração das discussões na distribuição de recursos orçamentários, deixando de lado questões como alternativas de ações ou custeio da prefeitura e a pouca democratização entre os atores comunitários.

Por outro lado, entre as possibilidades de participação, esse autor destaca:

- a diminuição da procura de mediadores políticos na resolução de problemas da comunidade; maior mobilização dos atores comunitários; e
- a maior eficiência administrativa e maior equidade (quantitativa e qualitativa) na transferência de recursos materiais entre os segmentos da sociedade local, respeitando as diversidades de cada grupo de cidadãos.

Entretanto, a luta pelo reconhecimento da pluralidade de condições dos diversos atores e grupos sociais na implementação de políticas públicas não se dá apenas em espaços de discussão formalmente constituídos. Ela se dá, muitas vezes, no cotidiano das relações entre Estado e cidadão, de forma que o aperfeiçoamento da democracia voltada para o cidadão demanda especificidades no processo decisório, e, conseqüentemente, nas relações de poder entre Estado e sociedade civil.

Uma forma efetiva do cidadão fazer valer suas aspirações e necessidades diante do Estado é participando nas decisões referentes aos interesses mais amplos da sociedade. Assim, se por um lado a participação na gestão pública pode se tornar uma forma efetiva do cidadão fazer valer suas aspirações e necessidades diante do Estado ao influenciar nas decisões referentes aos interesses mais amplos da sociedade, por outro lado, essa participação tem distintas concepções e pode se dar de variadas formas e tipos, num ambiente onde variados interesses, valores e identidades são defendidos conforme a capacidade de atuação dos atores envolvidos e as condições objetivas construídas e mantidas em determinado contexto social e político.

Um passo importante para analisar a relação Estado/interesses sociais na implementação dessas políticas públicas é considerar a teoria utilizada para a interpretação da representação política. Três teorias podem ser destacadas: o pluralismo, o marxismo e o institucionalismo (GUILHOM, 2002).

Segundo Guilhom (2002), na tradição liberal pluralista as políticas públicas são resultado da disputa entre partidos políticos e a pressão exercida por variados grupos de interesse que participam em dado marco institucional. Essa competição de interesses se dá, assim, em condições de igualdade e liberdade, de forma que o Estado não exprime nenhuma relação de dominação. Segundo a autora, de acordo com essa concepção, a competição entre grupos de interesse funciona como a mão oculta do mercado (SMITH, 1985 apud GUILHOM, 2002), onde os indivíduos e grupos tentam maximizar seus interesses, seja no campo econômico quanto no político. Entretanto, conforme essa concepção, as condições estruturais de constituição, explicitação e peso dos interesses no estabelecimento de determinada política pública não são desveladas, apesar da importante visualização da existência de diferenciados grupos de interesses presentes na dinâmica política dos programas.

Ao definir as classes em função da posição que ocupam na estrutura produtiva de forma que os interesses dos indivíduos são determinados por sua posição de classe –, Guilhom (2002) afirma que no marxismo o Estado representa o domínio político da classe dominante economicamente. Segundo a autora, “o processo dinâmico de luta de interesses entre classes fundamentais é visto como projetado no Estado, determinando sua natureza e, conseqüentemente, suas funções específicas”. (GUILHOM, 2002, p.11). Nessa concepção, segundo a autora, o Estado tem um caráter conflituoso (por ser derivado de uma contradição irreconciliável entre classes) e ao mesmo tempo uma função mediadora desses mesmos conflitos.

A corrente teórica do institucionalismo considera os Estados como “atores importantes, que afetam os processos políticos e sociais através de suas *policies* e de suas relações com grupos sociais”. (GUILHOM, 2002, p. 17). Segundo a autora, quatro hipóteses compõem a base dessa concepção:

- a grande autonomia dos atores estatais na criação de políticas públicas, ainda que essa capacidade seja limitada em função de outros fatores;
- as *states capacities* determinadas através do grau de burocratização e de centralização na formulação e implementação de políticas;
- o tipo de política proposta determinada pela aprendizagem social; e
- os modos de ação dos partidos políticos e a dinâmica política influenciados pelas estruturas organizacionais do Estado, que dessa forma determinam a capacidade de influência sobre determinadas políticas desejadas.

Nessa concepção o “Estado ‘seleciona’ as demandas articuladas socialmente a partir de seus próprios interesses, instituições e recursos”. Assim, o Estado além de ser o processador das demandas sociais assume um papel mais ativo, “parametrando e influenciando, inclusive, o comportamento político dos grupos sociais”. (GUILHOM, 2002, p.18).

Corroborando algumas conclusões de Guilhom (2002), pode-se dizer que o processo político e os interesses subjacentes à formulação de determinada política pública não podem ser unicamente condicionados aos interesses econômicos (através da mão oculta do mercado) e nem considerados isoladamente das condições estruturais. Nesse sentido, a autora afirma que

[...] embora o econômico indique limites ou restrições à institucionalização de formas de atuação estatal, não permite, por si só, assegurar, por exemplo, que a cidadania social e política será instituída ou mesmo explicar a larga variação na forma, criação e difusão de benefícios sociais. É o político que, atuando nos marcos dos constrangimentos postos pelo econômico, imprime um perfil determinado de intervenção estatal, ampliando ou diminuindo, inclusive, as fronteiras entre o público e o privado. (GUILHOM, 2002, p. 21)

Assim, as dinâmicas relativas às distintas fases de uma política pública (principalmente a formulação e a implementação) estão ligadas às escolhas estratégicas delineadas por atores sociais que moldam, em termos de condicionamentos e delimitações (GUILHOM, 2002), o perfil do Estado e das organizações públicas responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o delineamento do perfil da organização implementadora de determinada política pública inevitavelmente passa pelas concepções e formas de participação dos variados grupos e atores sociais na gestão das atividades e planejamento organizacionais.

Para Gohn (2001), essa participação pode ser entendida de diversas formas. As clássicas são: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

Na concepção liberal a participação deve fortalecer a sociedade civil, no sentido de se evitar “controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos” pelo Estado, nos marcos da relação capitalista (GOHN, 2001, p.15). Busca-se, assim, ampliar os canais de informação aos cidadãos, de forma que estes possam manifestar suas preferências antes da tomarem decisões.

Da concepção liberal derivam duas formas de participação: a corporativa e a comunitária. A participação corporativa elege o “bem comum” como algo superior a ser buscado pelos indivíduos através da participação. Esse processo participativo está geralmente associado às organizações na sociedade. A participação comunitária busca o fortalecimento da sociedade civil através da integração das representações da sociedade com às funções deliberativas e administrativas do Estado, interagindo o público com o privado de forma institucionalizada.

A concepção autoritária de participação tem a finalidade de integrar e manter o controle social e político da sociedade. Pode ocorrer em regimes políticos de direita (como o fascismo) e de esquerda (como o socialismo), ou até mesmo em regimes democráticos, através da participação cooptante cujo objetivo é diluir os conflitos de ordem social.

Na concepção democrática, a participação ocorre na sociedade civil – organizada em movimentos sociais e organizações autônomas e nas instituições políticas formalmente constituídas –, a partir do princípio da soberania popular. A representação dos interesses da sociedade civil é feita por delegação de poder através de sistema representativo baseado em eleições, determinando a condição de organização dos indivíduos, de forma que a competição na sociedade civil e a hierarquia no interior do Estado sejam considerados.

Na concepção revolucionária, a participação destina-se a “lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político”. (GOHN, 2001, p.18). De acordo com a conjuntura política, pode se desenvolver dentro das instituições e ordenamentos jurídicos existentes, de forma paralela ou mista, lutando em diferentes “arenas”: no sistema político e na burocracia estatal. Para tanto, procura-se qualificar a participação nesses espaços através do sistema partidário e do estímulo à democracia participativa com redistribuição total do poder.

Além dessas formas clássicas de se entender a participação, Gohn (2001) apresenta também a concepção democrática-radical, que procura fortalecer a sociedade civil na construção de uma realidade social justa e igualitária. Os agentes que organizam a participação social são variados, não se tratando, entretanto, de indivíduos ou grupos de indivíduos em classes isoladas. Todos são considerados aptos à participação, de forma que a participação articula-se com o tema da cidadania, procurando construir uma nova realidade a partir da divisão de responsabilidades entre Estado e comunidade. Para tanto, busca-se construir linguagens democráticas que não excluam os cidadãos das instâncias e espaços participativos, facilitar o acesso do cidadão a todas as informações de seu interesse e desenvolver meios de comunicação democráticos.

A participação também pode se dar em três níveis básicos: no conceitual, no político e pela prática social. O primeiro nível é altamente ambíguo, e depende do paradigma teórico que o fundamenta. O segundo nível geralmente é associado a processos democráticos, mas tem utilidade “como um discurso mistificador em busca de mera integração social de indivíduos” que resultam em políticas sociais destinados ao controle social (GOHN, 2001, p.14). O terceiro nível diz respeito às ações e práticas concretas nas lutas, movimentos e organizações para viabilizar o alcance de determinados objetivos.

Destarte, considerando as ações práticas, a partir das articulações entre os diversos atores e grupos sociais envolvidos na implementação de determinada política pública, infere-se que diversas formas de participação podem ser articuladas. Nesse sentido, considerando Guilhom (2002) e Gohn (2001), a articulação entre os diversos atores sociais que participam das decisões de interesse da coletividade induz à produção de variados instrumentos e procedimentos específicos que resultam e sustentam uma estrutura e dinâmica política que condicionam e delimitam o perfil da organização pública implementadora de política pública, produzindo variadas formas de participação no processo decisório.

Um meio possível de se avaliar as formas de participação do cidadão seria considerar os graus e níveis de participação em que estes são admitidos quando da implementação de determinada política pública.

Quanto aos graus de participação, Bordenave (1983) classifica-os de forma ascendente como:

- informação – os dirigentes apenas informam as decisões tomadas aos demais membros da organização, podendo ou não tolerar manifestações negativas;
- consulta facultativa – os dirigentes podem optar por consultar os demais membros da organização, aceitando críticas, sugestões ou dados para tomadas de decisão;
- elaboração ou recomendação – os demais membros da organização elaboram propostas e recomendam medidas que podem ser aceitas ou não pelos dirigentes, que deverão justificar-se caso não as aceitem;
- co-gestão – a administração organizacional é compartilhada através de co-decisão e colegialidade materializados nos comitês e conselhos. Influência dos dirigentes no processo de tomada de decisão;
- delegação – membros da organização têm maior autonomia em relação aos dirigentes, especificamente, em áreas ou assuntos predeterminados;

- autogestão – o grupo determina objetivos, meios e controles pertinentes, sem referenciar a autoridade externa.

A participação em decisões diversas também pode ser avaliada pelos níveis de importância. Bordenave (1983) classifica esses níveis de acordo com as seguintes categorias, em ordem decrescente de importância:

- nível 1 – formulação de doutrina e política da instituição;
- nível 2 – formulação dos objetivos e estratégias;
- nível 3 – formulação dos planos, programas e projetos;
- nível 4 – alocação de recursos e administração de projetos;
- nível 5 – execução das ações; e
- nível 6 – avaliação de resultados.

Nesse sentido, avaliações que considerem a dimensão política nas organizações públicas que operacionalizam políticas públicas são necessárias para se visualizar possíveis caminhos de participação real e efetiva do cidadão no processo decisório.

Monteiro (2002) considera que um modelo adequado de avaliação de políticas públicas deve contemplar os diferentes grupos sociais que, apesar de geralmente estarem ligados a ideologias universalizantes (liberdade, democracia e direitos humanos), buscam satisfazer interesses que frequentemente são contraditórios. Dessa forma, deve-se considerar que os programas governamentais operam num ambiente eminentemente político, e que, portanto, têm um impacto político “na medida em que podem alterar a balança de poderes entre os grupos políticos e que possam ser utilizados como instrumento de mobilização política ou eleitoral”. (MONTEIRO, 2002, p. 5).

Tentando compreender o termo avaliação percebe-se algumas convergências entre certos autores. Garcia (2001) propõe que avaliar sugere analisar o valor de algo em relação a determinado anseio ou objetivo, julgando-o a partir de certo referencial de valores. Para Cohen e Franco (1993) avaliar significa fixar valor de determinada coisa, comparando aquilo a ser avaliado com algum padrão ou critério determinado. Para Figueiredo e Figueiredo (1986 apud ARRETCH, 2001), a avaliação de políticas públicas consiste na utilização de metodologias e técnicas de pesquisa capazes de estabelecer uma relação de causalidade entre o programa x e um resultado y , ou mesmo se a ausência do programa x inviabilizaria o resultado y .

Assim, a partir dessas definições é possível sugerir que as avaliações de políticas públicas podem ser orientadas, basicamente, pelo grau em que a ação do Estado alcançou o padrão desejado pelos formuladores dessa ação, seja em comparação com a situação anterior, seja em comparação com critérios/objetivos determinados, ou mesmo uma combinação das duas comparações.

Entretanto, no atual contexto em que o peso das avaliações das ações do Estado no mercado eleitoral democrático é grande – devido, entre outros fatores, à crescente relevância das demandas sociais por participação na formulação de políticas públicas governamentais, no controle da aplicação de recursos e orçamento públicos e na assunção, criação e exercício de deveres e de direitos – (TEIXEIRA, 2001), a avaliação de determinada política pública não pode prescindir de uma abordagem político-organizacional que contemple as dinâmicas relativas às distintas fases de uma política pública (principalmente formulação e implementação), uma vez que essas dinâmicas estão ligadas às escolhas estratégicas delineadas por atores sociais que moldam, em termos de condicionamentos e delimitações (GUILHOM, 2002), o perfil do Estado implementador de políticas públicas.

Por outro lado, considerando o discurso recorrente de participação do cidadão na gestão das políticas públicas no Brasil, pode-se começar avaliando a relação entre o discurso do órgão implementador e os resultados da articulação entre os atores e grupos sociais envolvidos, em termos de dinâmica política intra-organizacional, através dos níveis e graus de participação do cidadão na gestão de determinado programa/projeto social.

Assim, é possível avaliar a ação da Prefeitura Municipal de Natal na operacionalização dos núcleos de produção do programa SER, a partir da distinção dos dois tipos de participação colocados por Bordenave (1983):

- a participação simbólica, na qual os membros não dirigentes da organização têm influência mínima nas decisões e operações importantes da organização; e
- a participação real, onde os membros não dirigentes realmente influenciam nas decisões de importância para a coletividade.

O programa SER e os núcleos de produção da Prefeitura Municipal de Natal

Instituído pelo Decreto nº 6.006, de 6-6-1997, o programa SER (Sistema de Geração de Emprego e Renda) tem como missão possibilitar a melhoria na qualidade de vida da população natalense de baixa renda e excluídos, sendo essa inserida e/ou mantida no mercado de trabalho através da qualificação, requalificação e apoio à obtenção de crédito, além de formar pequenos negócios e fornecer assistência técnica. (PROGRAMA SER, 2003)

O objetivo geral do programa SER é “reduzir os níveis de pobreza e de exclusão social no município de Natal através de ações conjuntas que viabilizarão o fomento da economia local.” (PROGRAMA SER, 2003). Para tanto, o programa se propõe a alcançar objetivos específicos, entre os quais destacam-se:

- o estímulo à organização e à autogestão das pessoas qualificadas, em grupos de produção de bens e de prestação de serviços;
- o apoio à organização de pequenas empresas do setor informal dando informações, oferecendo treinamentos e proporcionando oportunidades; e
- o apoio à instalação de unidades de produção comunitária com a idéia de uma política governamental de compras (PROGRAMA SER, 2003).

Dentre as estratégias básicas assumidas pelo programa SER destacam-se a concepção e criação da Comissão Municipal do Trabalho (Comut), com o objetivo de gerir as ações voltadas para a geração de emprego e renda e o fortalecimento das associações e cooperativas, tendo em vista a sustentabilidade das mesmas (PROGRAMA SER, 2003).

A Comut – órgão colegiado instituído pelo Decreto nº 6.015 de 1-7-1997 – segue as resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tem caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário, e é composto por representantes do governo (secretarias municipais e estaduais), de empregadores (sindicatos e federações patronais) e de trabalhadores (sindicatos e outros órgãos representativos da classe) (SILVA, 2003). Das atribuições da Comut destaca-se o estabelecimento das diretrizes, prioridades e formas de acompanhamento da implementação de políticas públicas de emprego e renda (NATAL, 1997). Dessa forma, ao orientar suas ações em função de decisões colegiadas, a Comut reforça a tendência de participação do cidadão beneficiário na implementação de políticas públicas de emprego e renda desse município.

Outrossim, pode-se perceber claramente no discurso da prefeitura a defesa de uma relação de maior equidade entre cidadão e Estado, a partir de um viés participativo na gestão das ações do programa SER, especificamente nas ações do subprograma referente aos núcleos de produção, que considera como fim último a possibilidade da autogestão dos cidadãos na gerência de grupos de produção de bens e prestação de serviços:

[...] a existência de diferentes estágios de amadurecimento da prática associativista, em meio aos grupos integrantes do público-alvo, exige que a implementação leve em conta características e peculiaridades, sobretudo, porque esses grupos serão, simultaneamente, sujeito e objeto da própria ação, tendo em vista a meta progressiva de conquista da autogestão. (NATAL, 2003a, p.11)

O subprograma Núcleos de Produção – também chamado de “Incentivo à criação de Microempresas, Cooperativas e Associações” (NATAL, 2003a) ou “Cooperativismo/Associativismo” (NATAL, 2003b) – foi instalado junto à coordenação do programa SER em 1997. Alguns desses núcleos foram instalados em parcerias com a

comunidade local (principalmente, com os clubes de mães) que começavam como unidades de treinamento, para em seguida passarem a funcionar como unidades de produção (SIQUEIRA, 1999). A missão desse subprograma é incentivar e estimular grupos produtivos de baixa renda a formarem cooperativas e associações, através de parceiras com entidades afins (NATAL, 2003b). Seu objetivo principal é

Incentivar a criação de microempresas, cooperativas e associações, promovendo ampla mobilização de trabalho coletivo, na formação de grupos e geração de renda, tendo como perspectiva a contribuição para a auto-sustentação financeira. (PROGRAMA SER, 2003)

Percurso metodológico

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, a partir do estudo de caso dos núcleos de produção vinculados ao programa SER. Compartilhando da opinião de Ferrari (1982), utilizou-se a análise descritiva – procurando enumerar ou descrever as características dos fenômenos observados, tais como coisas, conhecimentos ou eventos – e a análise qualitativa – a partir da decomposição do fenômeno em suas partes essenciais, “de tal modo que essas partes se organizem em sua recíproca dependência, procurando estabelecer as relações que se estabelecem entre as partes.” (FERRARI, 1982, p.241).

Este estudo envolveu três coordenadores do programa SER e do subprograma Núcleos de Produção bem como todas as costureiras beneficiárias desse subprograma distribuídas pelos dois núcleos de produção em funcionamento no período de setembro a novembro de 2003: sete delas no Km 6 e as outras treze em Cidade Nova (antigo Felipe Camarão). Essas costureiras são oriundas dos bairros circunvizinhos aos núcleos de produção e todas atuam diretamente nas atividades de corte, costura e confecção. Esses bairros estão situados na zona oeste de Natal, considerada uma das áreas mais carentes da cidade.

Na pesquisa foram feitas entrevistas semi-estruturadas (com os coordenadores e duas líderes das costureiras) e aplicados formulários a cada uma das costureiras atendidas nos núcleos de produção. Ambos os instrumentos foram utilizados com o objetivo de traçar o perfil socioeconômico das costureiras, bem como identificar as condições de participação coletiva no processo decisório, a acessibilidade do processo decisório e a capacidade de influência do cidadão beneficiário nas decisões do subprograma quanto ao grau e ao nível de participação.

Para analisar o discurso das respostas obtidas nas entrevistas foi adotado o procedimento de Cunha (1994) elaborando-se categorias empíricas subdivididas em núcleos de pensamento, para buscar as regularidades nos discursos dos atores sociais e relacioná-los com os achados empíricos dos formulários e discursos da Prefeitura Municipal de Natal através de documentos oficiais, sites oficiais e livros correlatos. Antes de tudo, procurou-se captar a essência de cada fala. Em seguida, agrupou-se “cada essência” em núcleos de pensamento, considerando a idéia central de cada uma. Por fim, os núcleos de pensamento foram organizados em categorias mais abrangentes, conforme a similaridade temática dos achados empíricos. Assim, constituíram-se três categorias subdivididas em oito núcleos de pensamentos, com a seguinte estrutura:

- categoria 1: “propostas de atuação do subprograma” com três núcleos de pensamentos – seleção das costureiras, atuação do subprograma e parcerias na implementação do subprograma;
- categoria 2, “formas de participação das costureiras na gestão do subprograma”, com três núcleos de pensamentos – abertura para participação das costureiras, grau de participação das costureiras e nível de participação das costureiras; e
- categoria 3: “dificuldades na operacionalização do subprograma”, com dois núcleos de pensamento – dificuldades relacionadas ao perfil das costureiras e influência direta de atores externos nos núcleos de produção.

A categoria enfocada neste artigo refere-se às formas de participação das costureiras na gestão dos núcleos de produção. As convenções para transcrição das entrevistas foram delineadas, a partir do estudo de Bortoni-Ricardo e Andrade (2001), da seguinte forma:

1. /.../: turnos não transcritos;
2. (): fala reconstituída;
3. (()): comentários sobre a fala do entrevistado/questionamentos do analista ao entrevistado;
4. / /: interrupção brusca de fala;
5. - : mudança de tópico;
6. :: : alongamento de vogal;
7. ... : pausa;
8. MAIÚSCULA : ênfase; e
9. Itálico ou “ ” : citação.

As entrevistas identificadas com a letra *A* são aquelas feitas com coordenadores; as entrevistas identificadas com a letra *B* foram feitas com as costureiras.

Para a operacionalização da pesquisa de campo através dos formulários foram utilizadas as categorias analíticas elaboradas por Bordenave (1983), no que se referem aos níveis e graus de participação. As categorias referentes aos níveis de participação foram apresentadas no formulário, por ordem decrescente de importância, com as seguintes denominações:

- normas mais gerais referente aos núcleos de produção – que delineiam os princípios e bases para direção da organização ou o conjunto de objetivos que dão forma a determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução;
- metas e formas de aplicação dos meios disponíveis, visando à consecução dessas metas;
- formulação dos projetos a serem desenvolvidos para os núcleos de produção;
- distribuição de recursos;
- distribuição dos deveres entre os participantes dos núcleos; e
- avaliação dos resultados alcançados.

As categorias referentes aos graus de participação estão referenciadas no formulário, conforme apresentado no segundo tópico.

Destarte, considerando a proposta do programa SER de participação coletiva nas decisões do COMUT e, principalmente, a possibilidade de autogestão dos núcleos de produção, avaliou-se a qualidade do controle cidadão sobre as ações estatais no âmbito dos núcleos de produção do programa SER da Prefeitura Municipal de Natal, a partir das categorias relativas às formas de participação apresentadas por Bordenave (1983). De acordo com essa avaliação, os benefícios não foram medidos nem em termos financeiros nem pela quantidade de pessoas atendidas mas, sim, pela qualidade da participação do cidadão atendido na implementação de determinado programa, através do grau e do nível de participação desse cidadão nas decisões de determinada estrutura organizacional moldada pelas relações entre os atores e grupos sociais envolvidos.

Análise dos dados

A análise dos dados trata inicialmente dos aspectos mais gerais das condições socioeconômicas das costureiras. Em seguida, aborda especificamente os aspectos relativos à dinâmica política do processo decisório dos núcleos de produção do programa SER.

Dados socioeconômicos

Com relação aos dados socioeconômicos, conforme o quadro 1, todas as pessoas atendidas nesses núcleos de produção são do sexo feminino e trabalham na atividade de corte, costura e confecção. Quanto à distribuição

das costureiras entre os dois núcleos de produção, observou-se que a maioria (63,33%) era atendida em Felipe Camarão e apenas 36,67% no Km 6. Em relação à faixa etária, 42,11% tinham entre 30 e 40 anos e 36,84% entre 41 e 50 anos. Considerando o estado civil, a maioria, 57,8% era casada. No que diz respeito ao número de dependentes, a maioria das famílias beneficiadas pelo subprograma, 47,37% tinha até quatro dependentes; 26,32% delas tinham entre quatro a seis dependentes; 21,05% até dois dependentes e 5,26% entre seis e oito dependentes. A renda familiar média auferida por 68,42% das costureiras (incluindo os ganhos obtidos nas atividades dos núcleos) situava-se entre R\$ 241,00 e R\$ 480,00 mensais, ou seja, entre um e dois salários mínimos vigentes no segundo semestre de 2003. Quanto ao grau de instrução, a maioria das costureiras, 63,16%, tinha ensino fundamental incompleto (63,16%). O tempo de vinculação aos núcleos de 52,62% dessas profissionais era de até 12 meses; 21,06% delas estavam no subprograma entre doze e vinte e quatro meses, 21,06% entre vinte e quatro e trinta e seis meses e 5,26% há mais de quarenta e oito meses. No que diz respeito às razões para participar das atividades dos núcleos, 52,63% revelaram que um dos principais motivos foi a dificuldade de conseguir uma colocação não apenas no mercado de trabalho formal, mas, também, no informal.

Cadernos EBAPE.BR

Quadro 1
Perfil das costureiras atendidas nos núcleos de produção

Sexo	Masculino: – Feminino: 100%
Distribuição entre os núcleos	Felipe Camarão: 63,3% Km 6: 36,67%
Faixa etária	20-30 anos: 10,53% 30-40 anos: 42,11% 41-50 anos: 36,84% 51 ou mais: 10,53%
Estado civil	Solteiras: 5,26% Casadas: 57,89% Separadas: 15,79% Outros: 21,05%
Quantidade de dependentes	0-2: 21,05% 2-4: 47,37% 4-6: 26,32% 6-8: 5,26%
Renda familiar	Até R\$240: 15,79% R\$ 241 a R\$ 480: 68,42% R\$ 481 a R\$ 720: 5,26% R\$ 721 a R\$ 960: 10,53%
Grau de instrução das costureiras	Ensino fundamental incompleto: 63,16% Ensino fundamental completo: 10,53% Ensino médio incompleto: 10,53% Ensino médio completo: 10,53% Não sabe ler ou escrever: 5,26%
Tempo de vinculação das costureiras aos núcleos de produção	até 12 meses: 52,62% 12 a 24 meses: 21,06% 24 a 36 meses: 21,06% mais de 48 meses: 5,26%
Razões para participar das atividades dos núcleos de produção	Não conseguiu emprego no mercado formal: 52,63% Necessidade financeira em casa: 15,79% Adquirir experiência na profissão: 15,79% Outros: 15,79%

Fonte: núcleos de produção do programa SER em Natal, 2003.

Dinâmica política dos núcleos de produção

Considerando, em primeiro lugar, os níveis de importância das decisões, evidencia-se o baixo nível de participação das costureiras nas questões realmente importantes na gestão de cada núcleo de produção do programa SER, conforme mostra a tabela 1. É possível perceber que 52,63% delas informaram que “de vez em quando” ou “raramente” era discutida a definição dos princípios e normas que norteariam o planejamento e as atividades dos núcleos de produção. O mesmo aconteceu quanto à discussão sobre a definição de metas e estratégias a serem implementadas nos núcleos, pois 52,63% das costureiras informaram que de vez em quando ou raramente era discutidos assuntos dessa importância.

Nas discussões sobre as formulações de projetos a serem desenvolvidos em cada núcleo, decisões de terceiro nível de importância, segundo Bordenave (1983), percebeu-se que 57,90 % afirmaram que raramente ou nunca ocorriam essas discussões no núcleo.

Tabela 1
Níveis de participação das costureiras nas discussões internas nos núcleos de produção

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA (%)						Total
	Sempre	Regularmente	De vez em quando	Raramente	Nunca	Não respondeu	
1. definição das normas mais gerais referentes às atividades do núcleo	10,53%	5,25%	47,37%	5,26%	10,53%	21,05%	100%
2. definição das metas a serem alcançadas pelo núcleo	10,53%	15,79%	36,84%	15,79%		21,05%	100%
3. formulação de projetos a serem desenvolvidos no núcleo	5,26%	10,53%	5,26%	31,58%	26,32%	21,05%	100%
4. distribuição/alocação de recursos entre as atividades do núcleo	10,53%	21,05%	26,32%	-	21,05%	21,05%	100%
5. atribuição de deveres entre os participantes do núcleo	31,58%	10,53%	26,32%	10,53%		21,05%	100%
6. avaliação dos resultados das atividades alcançados pelo núcleo	15,79%	15,79%	21,05%	10,53%	15,79%	21,05%	100%

Fonte: núcleos de produção do programa SER, em Natal, 2003.

Na análise da categoria “distribuição de recursos entre as atividades de cada núcleo”, discussão de quarto nível de importância no processo decisório (BORDENAVE, 1983), percebe-se maior dispersão na informação dada pelas costureiras. Assim, 26,32% afirmaram que de vez em quando há discussões sobre esse assunto; 21,05%, que essas discussões ocorrem regularmente; 21,05%, que isso nunca ocorre; e 21,05% não souberam responder.

Esses dados apontam pouco envolvimento das costureiras em discussões de grande importância para o delineamento de futuras atividades a serem desenvolvidas em cada núcleo, bem como nas decisões que podem estar diretamente relacionadas com as atividades cotidianas, através do controle dos recursos. Isso compromete o discurso da Prefeitura Municipal de Natal quanto à perspectiva de autogestão e emancipação dos grupos produtivos.

Nos níveis mais elementares de decisão numa organização – “execução das ações” (quinto nível) e “avaliação de resultados” (sexto nível) – apresentados por Bordenave (1983), percebeu-se que as costureiras tendiam a atuar mais na definição das atividades e ações a serem executadas. Essa atuação se dava a partir da determinação dos deveres e obrigações diárias, pois 42,11% delas disseram que sempre ou regularmente tratavam dessas questões nas discussões internas. Esse dado revelou que a atuação das costureiras é de certa forma limitada, pois elas tendiam a discutir apenas sobre atividades imediatas.

Nas discussões relativas à avaliação dos resultados das atividades de cada núcleo de produção, decisões de último nível de importância segundo Bordenave (1983), percebe-se certa dispersão nas respostas das costureiras, pois 21,05% responderam que de vez em quando se desenvolviam discussões e decisões derivadas de avaliação das atividades e resultados alcançados pelo núcleo, enquanto 21,05% não souberam responder. Quando às questões relativas ao subprograma Núcleos de Produção como um todo, observou-se que os níveis de decisões mais importantes em uma organização também não são acessíveis às costureiras.

Tendo como referência as discussões mais frequentes nessas reuniões e considerando as categorias de Bordenave (1983), evidenciou-se que os níveis de decisões mais importantes em uma organização ainda não eram objeto de discussão comum entre coordenação e costureiras quando se trata do subprograma como um todo, conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2

Níveis de participação das costureiras nas discussões referentes ao subprograma

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA (%)						Total
	Sempre	Regularmente	De vez em quando	Raramente	Nunca	Não respondeu	
1. definição das normas mais gerais referentes às atividades do subprograma	10,53	–	5,26%	21,05%	36,84%	26,32%	100%
2. definição das metas a serem alcançadas pelo subprograma	5,26%	5,26%	15,79%	21,05%	26,32%	26,32%	100%
3. formulação de projetos a serem desenvolvidos pelo subprograma	10,53%	10,53%	21,05%	21,05%	10,53%	26,32%	100%
4. distribuição/alocação de recursos entre as atividades dos núcleos de produção	5,26%	5,26%	–	–	63,16%	26,32%	100%
5. avaliação dos resultados das atividades alcançados pelos núcleos de produção	–	5,26%	10,53%	10,53%	47,37%	26,32%	100%

Fonte: núcleos de produção do programa SER, em Natal, 2003.

Quanto às discussões que envolvem decisões de primeiro nível de importância, evidencia-se na tabela 2 pouco envolvimento ativo das costureiras com a coordenação do programa SER e o subprograma que operacionaliza os núcleos de produção. Numa comparação com as evidências da dinâmica política interna dos núcleos apresentadas na tabela 1 sugere-se que esse tipo de discussão torna-se mais incipiente, pois 57,89% das costureiras afirmaram que nunca ou raramente presenciaram esse tipo de discussão, seguidas de 26,32% que não responderam.

Nas discussões sobre as decisões de segundo nível de importância segundo Bordenave (1983), pode-se inferir, a partir dos dados da tabela 2, que a participação das costureiras nessas discussões – ao se tratar do subprograma como um todo – é mais incipiente ainda, levando em conta a análise anterior da dinâmica interna dos núcleos de produção. Nesse sentido, percebe-se que além dos 26,32% de informantes que não responderam, 47,37% afirmaram que nunca ou raramente presenciaram discussões nesse nível, 15,79% disseram “de vez em quando”, 5,26% responderam “regularmente” e apenas 5,26% disseram “sempre”.

Certa dispersão na informação dada pelas costureiras foi evidenciada ao serem analisadas as decisões de terceiro nível de importância para a organização, qual seja formulações de projetos a serem desenvolvidos para os núcleos de produção, pois 31,58% das costureiras informaram que nunca ou raramente participam das decisões que delineiam as ações futuras do subprograma em análise, 21,05% afirmaram que “de vez em quando” e 21,06% disseram que “sempre ou regularmente”.

Por outro lado, percebe-se claramente que assuntos referentes à alocação de recursos entre os núcleos de produção nunca ou raramente são discutidos entre coordenação e costureiras, segundo 63,12% das costureiras. Como se trata de uma importante fonte de poder na organização pública – controle sobre recursos escassos (MORGAN, 1996; RAMIÓ, 1999) – fica claro que é grande a possibilidade da administração pública municipal influir na gestão dos dois núcleos de produção integrantes do subprograma em estudo.

A análise da última categoria apresentada na tabela 2, “avaliação dos resultados das atividades”, revela que os critérios para se determinar a qualidade dos resultados das ações dos núcleos de produção (e os conseqüentes critérios para correções futuras) não costumam ser objeto de discussão entre a coordenação do subprograma/programa e todas as costureiras beneficiárias, pois 57,90% delas disseram que nunca ou raramente tratam dessas questões com a coordenação. Isso indica outra forma de controle do processo decisório, a qual, segundo Morgan (1996), ocorre pela influência nos resultados e objetivos a serem alcançados e no critério de avaliação

empregado, quando ressalta os aspectos que serão considerados, indicando quais alternativas poderão ser analisadas e quais valores ou resultados serão avaliados.

Dados obtidos das entrevistas tendem a confirmar, contextualizar e especificar os níveis de participação apresentados nestas tabelas, ratificando assim, o baixo nível de participação das costureiras tanto nas questões referentes à gestão de cada núcleo (tabela 1) como nas questões referentes à gestão do subprograma como um todo (tabela 2):

Entrevista A2: ((quais são as discussões mais comuns entre coordenadores e costureiras?)) São nessas áreas de... comercialização, pra eles entenderem, né, de comercialização. É::... do próprio crescimento do grupo, eh::... são questões que ocorrem no dia-a-dia do grupo. /.../ É a estrutura do local onde eles trabalham, são questões que acontecem no dia-a-dia, até na convivência deles, ocorre muito, por ser em grupo, e são coisas que ocorrem no dia-a-dia deles lá... eles trabalhando... as relações entre eles entendeu? Ocorrem muito.

Entrevista. A3: /.../ uma decisão que eles já estão discutindo lá /.../ é mais uma discussão de... como... a melhor maneira de fazer com que o mascate pague um preço melhor para elas. Elas já estão em condições de discutir isso com o mascate.

Entrevista B1: /.../ a gente decide ir atrás. Vamos se reunir, vamos atrás, vamos nas lojas procurar alguma coisa pra fazer, o que a gente decide é isso: não ficar parada.

Entrevista B2: Sobre o trabalho, por exemplo: a gente pega ou não o serviço de alguém por esse preço, “se vocês acham que dá, vocês é quem decidem”, mais ou menos é esse o assunto.

Entrevista B2: ((quais as discussões mais comuns entre vocês costureiras no seu núcleo?)) Eu acho que é mais coisa do trabalho mesmo. É assim, se a gente vai pegar mercadoria, se isso vale a pena, se vocês topam ou querem ficar parados, é sempre assim, né? Tanto que é assim, a maioria das vezes concordam, vamos trabalhar, se for pra ficar parado, é melhor ficar trabalhando, né? Sobre as atividades.

Nessas falas, é possível perceber que tanto os coordenadores quanto as costureiras ratificam a idéia de que o grande passo para a autonomia delas na gestão dos núcleos de produção se dá a partir da negociação direta das líderes com o atravessador/mascate, no que se refere à venda da produção dos núcleos. Entretanto, considerando uma das falas da coordenação do subprograma transcrita adiante, nota-se que o subprograma tende a selecionar o atravessador que negociará com as costureiras, para evitar interferências de atores externos nas atividades dos núcleos:

Entrevista A3: ((e atualmente, como se dão as influências externas?)) [...] mas, hoje em dia, não tem mais não, com certeza! ((como vocês bloquearam essas incursões?)) Primeiramente, explicando a eles que o programa mudou, primeiramente... o programa mudou muito. E depois deixando que eles fossem... o próprio [...] como esse outro que eu não me lembro o nome fossem negociar com elas, mas antes, nós fomos lá e mostramos a elas os perigos das negociações, que elas fizessem aquela experiência, que elas fizeram e foi muito desastrosa.

Quando esses dados são analisados, pode-se inferir que há uma concordância geral de que as costureiras podem, pelo menos, delinear a execução dessas ações in loco, aproximando-se do quinto nível de participação apresentado por Bordenave (1983), a “execução das ações”, seja na gestão interna de cada núcleo (determinando os deveres e obrigações da cada costureira nas atividades diárias ao aceitar ou não determinada encomenda) ou nos encontros entre coordenação e costureiras para tratar de questões referentes a todos os núcleos.

Nesse contexto, os conflitos entre coordenadores e costureiras são evitados ou mesmo não considerados no processo decisório, conforme a transcrição da fala de um dos coordenadores:

Entrevista A3: Então, não existe, no momento... eh:... possibilidade de haver conflito entre a coordenação e os núcleos. /.../ esse foi um problema que hOU::ve... aconteceu mUI::to no passado. Hoje a gente procura... administrar isso de maneira que nós não sejamos, eh:... atores do processo dentro dos núcleos, que nós sejamos mediadores.

Essa tendência desfavorável à participação das costureiras no processo decisório fica mais evidente ao se verificar a sua forma de participação nos encontros com a coordenação do subprograma Núcleos de Produção/programa SER para tratar de questões referentes ao subprograma como um todo.

Na tabela 3, o grau mais elementar de participação, “recebimento de informação”, revelou-se a forma mais frequente de participação das costureiras nos encontros com essa coordenação, para tratar de assuntos e questões referentes aos dois núcleos de produção, uma vez que 68,42% das costureiras informaram que sempre ou regularmente essa tem sido a forma de participação nas reuniões.

Em se tratando do segundo grau de participação, consulta facultativa (BORDENAVE, 1983), ou seja, opinando quando solicitado, evidencia-se certa dispersão nas respostas das costureiras, pois 26,32% delas afirmaram que de vez em quando essa é a forma de participar das reuniões com a coordenação para tratar de assuntos referentes aos dois núcleos, enquanto 26,32% que afirmaram “nunca” e 26,32% não responderam.

A tabela 3 revela também que a relação entre coordenação e costureiras mostra-se mais uma vez desfavorável a essas, no que concerne às formas de participação mais efetivas apresentadas por Bordenave (1983), como a elaboração e recomendação, a co-gestão, a delegação e a autogestão.

Considerando a primeira dessas categorias, evidenciou-se que nunca ou raramente, segundo 68,42% das informantes, surgem oportunidades para que as costureiras proponham alternativas para solução de problemas ou para aproveitamento de alguma oportunidade na gestão do subprograma como um todo.

Tabela 3
Graus de participação das costureiras nas discussões referentes ao subprograma Núcleos de Produção

GRAUS DE PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA (%)						Total
	Sempre	Regularmente	De vez em quando	Raramente	Nunca	Não respondeu	
1. recebendo informações dos coordenadores	52,63%	15,79%	–	5,26%	–	26,32%	100%
2. opinando quando solicitadas	10,53%	5,26%	26,32%	5,26%	26,32%	26,32%	100%
3. propondo alternativas para aproveitamento de oportunidades ou resolução de problemas	–	–	5,26%	15,79%	52,63%	26,32%	100%
4. decidindo juntamente com a coordenação a resolução de problemas ou formas de aproveitar oportunidades	–	–	10,53%	15,79%	47,37%	26,32%	100%
5. decidindo livremente sobre alguns assuntos referentes aos núcleos de produção	–	–	–	–	73,37%	26,32%	100%
6. decidindo livremente sobre todos os assuntos referentes aos núcleos de produção	–	–	–	–	73,37%	26,32%	100%

Fonte: núcleos de produção do programa SER, em Natal, 2003.

A análise da categoria “co-gestão” evidenciou pouca utilização dessa forma de participação pelas costureiras nas discussões referentes ao subprograma como um todo com a coordenação, pois 63,16% delas informaram que nunca ou raramente decidiam juntamente com os coordenadores a resolução de algum problema ou o apro-

veitamento de alguma oportunidade quanto à gestão do subprograma em análise, 26,32% não responderam e 10,53% responderam “de vez em quando”.

Analisando o grau da participação das costureiras a partir da categoria apresentada por Bordenave (1983), “delegação – decidindo livremente sobre determinados assuntos”, 73,7% afirmaram que nunca decidiam livremente sobre assuntos predeterminados relacionados a todos os núcleos de produção.

Por fim, quanto ao mais alto grau de participação para Bordenave (1983), a “autogestão”, mais uma vez, constatou-se uma tendência desfavorável à mobilização política das costureiras atendidas pelos núcleos de produção do programa SER. Nesse sentido, como já visto na tabela 1 (referente à dinâmica política interna dos núcleos), 73,7% delas afirmaram que nunca tinham participado, em grau de auto-gestão, de discussões referentes aos núcleos.

A análise das entrevistas ratifica o grau de participação das costureiras na gestão dos núcleos de produção apresentado na tabela 3:

Entrevista A1: A parte mais técnica a gente repassa, mas, assim, envolvê-los o máximo possível; eles participam de tudo, até das dificuldades, quando a gente não pode, a gente vai e diz... de tudo, né?

Entrevista A3: /.../ então, nossa idéia, hoje, é que essas cooperativas elas consigam através da autogestão, se desenvolverem sozinhas e seguir em frente, porque a política ela é mutável, ela muda cada vez que tem eleição, mas a capacidade empresarial, a potencialidade dessas pessoas, uma vez afloradas, ela não regride, ela pode cair no esquecimento, mas ela não regride de maneira nenhuma.

Entrevista B1: A gente passa pra elas quantas peças chegaram, o valor de cada peça, mas não tem assim... ((debate ou discussão?)) isso, todo mundo vai trabalhar normal.

Entrevista. B2: Normalmente, elas concordam porque eu deixo as coisas bem claro, né? O que eu tenho pra falar, eu coloco assim bem às claras e elas decidem, né? Mas, a maioria é como eu já lhe disse... elas concordam, se têm alguma outra opinião não expõem no momento.

Assim, infere-se que o grau de participação das costureiras nas questões relativas ao subprograma como um todo se desenvolveu, principalmente, a partir da informação repassada pela coordenação do programa/subprograma, grau mais elementar de participação, ainda conforme Bordenave (1983). Entre as próprias costureiras, a tendência é a de que a líder comunique as decisões às demais. Dessa forma, ainda segundo Bordenave (1983), fica esboçada uma participação simbólica das costureiras na gestão dos núcleos, mas que ainda não é uma participação política efetiva, que implique assumir responsabilidades e deveres, bem como estabelecer e exercer direitos adquiridos através de negociação com outros atores sociais e políticos.

Considerações finais

A partir da análise das categorias apresentadas por Bordenave (1983), é possível inferir que a participação das costureiras na gestão dos núcleos de produção está mais relacionada às formas mais elementares de participação, distanciando-se assim do objetivo proposto pela administração pública municipal de Natal, que é a da autogestão desses grupos produtivos.

Essa asserção está fundamentada, principalmente, na análise das freqüências das discussões entre coordenação e costureiras sobre questões referentes à alocação de recursos entre todos os núcleos de produção, bem como na forma de participação das costureiras na gestão de todos esses núcleos, que se restringe ao recebimento de informações das coordenações do programa SER e do subprograma Núcleos de Produção. O nível de participação das costureiras no âmbito interno de cada núcleo reforça essa tendência, pois está restrito, basicamente à execução das atividades diárias e imediatas, que lhes são atribuídas, conforme análise das categorias apresentadas por Bordenave (1983).

Analisando os resultados intermediários da articulação entre os atores sociais na implementação da política pública de emprego e renda em Natal, através dos núcleos de produção do programa SER, percebeu-se que fica comprometido o discurso da prefeitura desse município quanto a objetivos específicos, princípios e projeto de reformulação do subprograma Núcleos de Produção relacionados às condições de participação dos cidadãos beneficiários e à autogestão (PROGRAMA SER, 2003; NATAL, 2003a).

Entretanto, considerações mais abrangentes e precisas quanto à articulação dos atores e grupos sociais na dinâmica do processo decisório desses núcleos de produção devem ser objeto de outros estudos, principalmente, quanto aos fenômenos sociais relacionados ao poder e à cultura. Assim, será possível evidenciar as possibilidades e dificuldades surgidas no cotidiano das relações entre as coordenações do subprograma Núcleos de Produção e programa SER e as costureiras beneficiárias – que de alguma forma definem as formas de participação evidenciadas neste artigo –, uma vez que as decisões na organização pública podem ser direcionadas a partir da articulação de variadas formas de influência por grupos e/ou indivíduos na organização.

Cadernos EBAPE.BR

Referências

- ANDRADE, I. A L. Políticas e poder: o discurso da participação. São Paulo: Ad Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.
- ARRECH, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliações. In: RICO, E. M. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.
- AVRITZER, L. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BORDENAVE, J. E. D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORTONI-RICARDO, S. M.; ANDRADE, A. L. Reflexões sobre a influência da cultura de letramento na linguagem de universitários de Brasília. In: SILVA, D. E. G; VIEIRA, J. A. (Org.). Análise do discurso: percursos teóricos e metodológicos. Brasília: Oficina Editorial do Instituto de Letras; Editora Plano, 2002.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Estado. Disponível em: <www.enap.gov.br/reforma_gerecionalPlano%20Diretor%20Reforma%20do%20Estado/Plano_diretor_portugu%EAAs.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2003.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, jul./set. 1996.
- CUNHA, K. C. O contexto e o processo motivacional vivenciado por enfermeiras. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 1994.
- FERRARI, T. A. Metodologia da pesquisa científica. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2001. (Texto para discussão n.776).
- GOHN, M. G. Conselhos gestores: a participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.
- GUILHOM, M. V. M. A relação Estado/interesses sociais na formação das políticas públicas: uma análise das teorias de representação política. UFMA, São Luís, v.2, n.2, jul./dez. 2002. (Série Políticas Públicas em Debate).
- MONTEIRO, G. T. M. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. In: Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, 7., 2002, Lisboa. Anais... Lisboa, 2002.
- MORGAN, G. As imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996. p.145-203.
- NATAL. Secretaria Municipal de Promoção Social. Regimento Interno da Comissão Municipal do Trabalho. 1997.
- _____. Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social. Projeto Fomento à Criação e ao Desenvolvimento de Associações e Cooperativas Populares em Natal. 2003a.
- _____. Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social. Cooperativismo/associativismo. Subprograma Núcleos de Produção. 2003b. Folder
- PROGRAMA SER. Disponível em: <<http://www.programaser.com.br>>. Acesso em: 28 set. 2003.
- RAMIÓ, C. Teoría de la Organización y Administración Pública. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- SILVA, M. Z. O desafio do trabalho no enfrentamento da vulnerabilidade: um olhar sobre a qualificação profissional no Programa SER/RN. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.
- SIQUEIRA, C. A. (Coord.). Geração de emprego e renda no Brasil: experiências de sucesso. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SOLANA, M. J. G. La posición del ciudadano: la noción del cliente. In: GETE, B. O. L. La nueva gestión pública. Madrid: Pearson Educación, 2001.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, E. C. Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Salvador: UFBA, 2001.