



Artesanato e empreendedorismo

Ressignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine



RESSIGNIFICAÇÃO PRODUTIVA
DO SETOR ARTESANAL
NA DÉCADA DE 1990

O encontro entre artesanato e empreendedorismo



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PIAUÍ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

José Artimatéia Dantas Lopes

Vice-Reitora

Nadir do Nascimento Nogueira

Superintendente de Comunicação

Jacqueline Lima Dourado

Editor

Ricardo Alaggio Ribeiro

EDUFPI - Conselho Editorial

Ricardo Alaggio Ribeiro (Presidente)

Acácio Salvador Veras e Silva

Antonio Fonseca dos Santos Neto

Francisca Maria Soares Mendes

Solimar Oliveira Lima

Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz

Viriato Campelo



Editora da Universidade Federal do Piauí - EDUFPI

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

CEP 64.049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI - Brasil

Todos os Direitos Reservados

Ana Beatriz Seraine

RESSIGNIFICAÇÃO PRODUTIVA
DO SETOR ARTESANAL
NA DÉCADA DE 1990

O encontro entre artesanato e empreendedorismo

Teresina | Piauí
2016

Ressignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990
O encontro entre artesanato e empreendedorismo
Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine

Teresina, dezembro de 2016

Revisão
Ilza Cardoso

Capa, diagramação e projeto gráfico
Adriano Lobão Aragão

Arte da capa
Mandala confeccionada por Zé Carlos

Impressão

Seraine, Ana Beatriz Martins dos Santos.

Ressignificação produtiva do setor artesanal: o encontro entre artesanato e empreendedorismo / – Teresina: EDUIFPI, 2016.

P.

ISBN:

1. . I. Autor. II. Título

CDD

Todos os direitos reservados. De acordo com a lei nº 9.610, de 19/02/1998, nenhuma parte deste livro pode ser fotocopiada, gravada, reproduzida ou armazenada num sistema de recuperação de informação ou transmitida sob qualquer forma ou por meio eletrônico ou mecânico sem o prévio consentimento do autor e do editor.

Aos meus pais, José (*in memoriam*) e Ana;
Ao meu esposo, Wilson Seraine;
Aos meus filhos: Mateus, Ana Clara e Wilson Neto;
Aos meus irmãos: Luiz Virgínio, Osmar, Júnior,
Marcos Paulo, Rossana e Rômulo.

Diz a sabedoria popular que “não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar”. Entretanto, o bom senso indica que, em casos de fome, deve-se sim “dar o peixe”, para o faminto ter as condições mínimas de aprendizagem. Também não se consegue capacitá-lo a pescar sem dar-lhe crédito para comprar a vara, linha e anzol, ou até mesmo um barco. Tudo isso sem um rio piscoso — um ambiente institucional e macroeconômico propício a micro-empresendimentos — não adianta muita coisa....

Fernando Nogueira da Costa

Sumário

1 Introdução	17
2 Artesanato como expressão do trabalho por conta própria	31
2.1 Trabalho por conta própria como manifestação do mercado não formalizado, do setor marginal e do setor informal	43
2.2 Trabalho por conta própria como encarnação do empreendedorismo em novas bases	76
3 Inclusão do segmento artesanal na agenda pública brasileira	95
3.1 Políticas públicas dos anos de 1950 e 1960: âmbito estadual e regional	96
3.2 Política dos anos de 1970: criação do Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA)	107
3.3 Política dos anos de 1980: continuidade do PNDA	117
3.4 Política dos anos de 1990: criação do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)	123

149 4 Análise de políticas públicas: um campo de estudo

161 4.1 Modelo de Rothstein para análise de políticas públicas

169 4.2 Aplicação do modelo de Rothstein para análise do
Programa Brasileiro do Artesanato (PAB)

169 4.2.1 Rastreamento do PAB

193 4.2.2 PAB: desenho, organização e legitimidade

213 5 Políticas públicas de apoio ao segmento artesanal piauiense

238 5.1 O PAB no Piauí

00 O impacto do PAB na atividade ceramista no Poti Velho

00 Considerações finais

00 Referências

00 Anexos

Apresentação

Apresentação

1 Introdução

A problemática da pobreza, conjugada com o agravamento do desemprego, vem suscitando não só na esfera pública, mas também nas organizações da sociedade civil, uma grande preocupação. De acordo com dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), através de seu estudo intitulado “Tendências Mundiais de Emprego”, evidencia-se o crescimento do desemprego mundial, considerado por alguns como sendo uma das grandes chagas do capitalismo hodierno.

Dados do relatório anual da OIT (GLOBAL..., 2008) mostravam que a nova projeção para 2008, contraposta com a situação de 2007¹, apontava, apesar de a taxa de desemprego manter-se constante em 6%, que o nível de desemprego mundial ainda continua elevado (189,9 milhões), com a perspectiva de alcançar patamares maiores². Faz-se

¹ Em 2007, segundo a OIT, houve um crescimento econômico de 5,2%, que produziu uma “estabilização” dos mercados de trabalho, com mais pessoas empregadas e um aumento de 45 milhões de postos de trabalho. No entanto, não houve um impacto significativo sobre o desemprego. Em 2007, 61,7% da população mundial em idade de trabalhar estavam empregadas, o que corresponde a cerca de três bilhões de pessoas.

² O documento da OIT salienta que a desaceleração do crescimento nas economias industrializadas, imputada à crise dos mercados de crédito e aos elevados preços do petróleo, até o momento, tem sido “equilibrada” pelo que ocorre particularmente na

importante destacar, segundo o citado documento, que, apesar do crescimento da economia e do emprego, existe um significativo déficit de trabalho decente no mundo, especialmente entre os pobres. De 10 pessoas empregadas, quatro têm empregos vulneráveis, seja como trabalhadores familiares auxiliares ou trabalhadores por conta própria. Nos países periféricos esses dois grupos são os que habitualmente costumam ter trabalhos informais, precários, que os tornam mais susceptíveis à pobreza³.

No Brasil, essa realidade pode ser sentida no enorme contingente de pessoas sem emprego espalhadas por todo o país, revelando um universo em torno de 8,3 milhões de pessoas. O quadro se agrava ainda mais quando, além do excessivo estoque de desempregados⁴, o país recebe, todos os anos, 2,3 milhões de novos pretendentes a um emprego, geralmente jovens.

Tentar compreender essa realidade é lançar-se, sem dúvida, em um debate que contempla três questões básicas: a natureza capitalista da sociedade brasileira, a alta concentração de renda existente nessa sociedade e o processo de reestruturação produtiva que elimina postos de trabalho e precariza relações laborais. Interessa reter, para fins desta análise, que o modo capitalista de produzir, ao instituir uma identificação entre trabalho assalariado e emprego formal, oportunizou o surgimento de uma civilização fundada no emprego, cuja forma de integração reconhecida socialmente é o trabalho assalariado formal,

Ásia, onde permanece forte o crescimento da economia e do emprego. Contudo, tal documento adverte que uma maior desaceleração do crescimento prevista para 2008 poderia elevar a taxa de desemprego no planeta em até 6,1% o que acarretaria que outros 5 milhões de pessoas não teriam emprego.

³ A OIT estima que aproximadamente 487 milhões de trabalhadores ainda não ganham o necessário para superar junto com suas famílias a linha de pobreza de um dólar diário por pessoa e que, em média, 1,3 bilhão de trabalhadores continua abaixo da linha de dois dólares diários.

⁴ “São indivíduos que se encontram numa situação involuntária de não-trabalho, por falta de oportunidade de trabalho, ou que exerçam trabalhos irregulares com desejo de mudanças” (DIEESE, 2003).

paradigma esse que passa, no estágio atual do capitalismo mundial, por um processo de reconfiguração, em geral, conhecido como reestruturação produtiva. Assiste-se hoje, assim, a um movimento de desassalariamento, com a ampliação das ocupações autônomas ou trabalho por conta própria.

A década de 1980 inaugurou um novo modelo de desenvolvimento cuja natureza residia no deslocamento do vetor de desenvolvimento do âmbito do Estado para o mercado. Dentro dessa ruptura de paradigma que se enlaça a um pensamento hegemônico pautado na superioridade dos mecanismos de mercado para resolver problemas de governo, estagnação econômica e pobreza, identifica-se, na ideologia do empreendedorismo, pressupostos e princípios que se articulam ao padrão de desenvolvimento orientado para o mercado, pois remete ao fomento de um tipo de prática econômica (ocupação produtiva e geração de renda) que incentiva o trabalho por conta própria enquanto alternativa para responder aos desafios que se colocam em razão da crise do mundo do trabalho, que há muito se sustentava no paradigma do trabalho assalariado formal, no setor produtivo-industrial.

Um novo cenário de transformações econômicas começa, com efeito, a ser montado. O Brasil compõe tal cenário, já que se observa grande celeridade nas mudanças tecnológicas e a incorporação, pelas empresas, de outro padrão produtivo, sustentado na flexibilização do trabalho⁵. É que os governos nacionais, a partir do mandato de Fernando Collor (anos 90), assumem, naquele contexto, uma agenda de reformas econômicas estruturais com a admissão de políticas de liberalização econômica, a privatização de empresas estatais e a transferência de

⁵ As propostas de reestruturação produtiva têm-se fundamentado em medidas de redução de custos e de busca da flexibilização do trabalho. Elas consistem em: redução temporária ou permanente dos salários diretos, dos adicionais sobre os salários e dos benefícios sociais; flexibilização da jornada de trabalho; formas atípicas de contratação, a exemplo dos trabalhos temporários, em tempo parcial ou em domicílio; e a terceirização.

responsabilidades de proteção social do Estado para a sociedade. Cabe destacar que, nesse processo de reestruturação econômica mundial e de reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento, o Estado deixa de ocupar o papel central na promoção do desenvolvimento econômico. Exige-se dessa esfera de poder um “tosquiamento” de seu espectro de ação para permitir ao mercado atuar com mais liberdade. Estabelecido isso, questiona-se: afinal, o que ficou reservado ao Estado? A esse coube implementar as reformas orientadas para o mercado. Essas, por sua vez, tiveram como razão de ser o princípio de “transferir o maior número de atividade possível para o âmbito do mercado e minar, até o limite, as distorções no funcionamento deste, provenientes da intervenção do Estado” (VELASCO; CRUZ, 2004, p. 48-49).

Nessa situação de agravamento do desemprego, somado ao movimento de desassalariamento, o desafio posto ao Estado é o de combater o aumento da pobreza. Tem-se em vista uma problemática realidade que reconhece a existência de uma contradição entre a proposição de criar empregos e o capitalismo que está provocando desemprego. Diante de tal panorama, cabe ao Estado, dentre outras intervenções, elaborar políticas públicas de produção de novas formas de trabalho (ou ressignifiquem antigas) e de geração de renda que envolvam o trabalho por conta própria, como também cooperativas e atividades que valorizem a cultura.

É às vistas dessa conjuntura de mudanças estruturais no mercado de trabalho e no modelo de desenvolvimento (até a década de 1970, centrado no padrão fordista e no Estado) que ganha corpo a ideologia do empreendedorismo, esta tomada como estratégia capaz de promover desenvolvimento econômico e inclusão social. O empreendedorismo designa um novo padrão de comportamento dos agentes econômicos em relação a uma economia e sociedade em processo de mudança, caracterizando a chamada *economia empreendedora* que, dentre suas bases, destacar-se-ia a busca dos pequenos empreendimentos e, dentro destes, o empreendedor como um importante agente na criação de

novos negócios.

Partindo dessa compreensão e considerando as possibilidades de auferição de renda, a atenção que a produção artesanal passa a receber a partir da década de 1990 por parte do governo federal e organizações da sociedade civil tem demonstrado a intenção de transformar o artesanato⁶ em uma atividade econômica sustentável que gere renda e ocupação para a população.

No campo do empreendedorismo, impõe-se, pois, capitalizar o potencial da produção artesanal no intento de proporcionar novos rumos para esta atividade, pois se antevê nesse encontro – artesanato e empreendedorismo – a possibilidade de geração de ocupação e de renda, de redução da pobreza, da criação de condições de melhoria da qualidade de vida local e da manutenção viva de expressões culturais das comunidades envolvidas. Nesse pensamento, a ideologia do empreendedorismo seria a ferramenta apropriada para fazer o deslocamento do “artesanato de subsistência” para o “artesanato de mercado”.

É, portanto, com a elevação do contingente de indivíduos desempregados e desocupados, em um contexto de instalação do desemprego estrutural, que começam a despontar estratégias elaboradas pelo Estado através da criação de políticas públicas que objetivem estimular o trabalho por conta própria regular, no intuito de garantir ocupação e trabalho-renda, o que indubitavelmente pode

⁶ Preliminarmente, qualquer tipo de trabalho realizado manualmente, em oposição aos executados utilizando máquinas, ou em série, exige habilidade, destreza e engenho. De acordo com Eduardo Barroso Neto (2001), o artesanato difere-se das atividades ditas manuais, posto que o primeiro exige habilidade, apuro técnico e arte; o segundo, as atividades ditas manuais, refere-se a um trabalho repetitivo com baixo valor cultural agregado, que exige habilidade e destreza, porém prescinde de uma capacidade artística e criativa capaz de interferir e modificar cada nova peça trabalhada. Nesses termos, pode-se afirmar que o artesanato é um trabalho manual, mas nem todo trabalho manual pode ser considerado artesanato.

vir a repercutir na diminuição do conjunto de desempregados e desocupados, isto é, do “exército industrial de reserva” (para utilizar uma linguagem clássica). Para dar cabo a essa iniciativa, o Estado utiliza a ideologia do empreendedorismo como um instrumento adequado e capaz de fomentar o trabalho por conta própria de caráter regular, seja promovendo a abertura ou o incremento de negócios e, mais ainda, identificando nichos de mercado. Este último aspecto é perceptível quando o poder público começa a imprimir uma roupagem de negócio sustentável para atividades produtivas dantes colocadas no ostracismo, reconhecidas como marginais e que passam a desfrutar de um *status* alinhado ao mercado competitivo e de elevada capacidade de conversão. Pode-se citar como exemplo dessa estratégia a assunção da atividade artesanal.

No Brasil, o artesanato sempre foi considerado uma atividade produtiva menor, inserido no âmbito dos programas de assistência social, tratado sob uma perspectiva paternalista, como atesta a primeira política federal para o setor, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), criado em 1977. No entanto, a partir da década de 1990, esse programa passa a obter a atenção do poder público e privado, porém revestido de outro significado não mais limitado a uma atividade produtiva, sem expressão econômica, de apenas complementação de renda, ou só para a formação de mão de obra, mas sim passa a ser visto como uma atividade produtiva com potencial econômico e social, isto é, um nicho de mercado com significativa capacidade de inserção no mercado competitivo de âmbito nacional e internacional. A problemática é: por que a concepção da política para o artesanato muda? Pressupõe-se que uma das razões dessa mudança de enfoque venha ser resultado de uma pressão social advinda do elevado número de desempregados e desocupados no mercado de trabalho brasileiro e a mudança de paradigma do modelo de desenvolvimento. O que se infere é que tal mudança de enfoque não veio no sentido de valorizar o artesanato enquanto uma atividade em si, mas no sentido de

transformar o artesanato em uma alternativa de geração de trabalho-renda diante do elevado índice de desemprego e desocupação, em razão do estímulo ao trabalho por conta própria, assumindo os contornos do empreendedorismo.

Nesse contexto, ganham corpo, notadamente, nas agências e em alguns programas de desenvolvimento como os referidos, o discurso e a prática do empreendedorismo que, sociologicamente, podem ser pensados, nos termos de Ribeiro (1992), como noção, ideologia, utopia ou sistema ideacional⁷. Ressalte-se que, no processo de incorporação deste sistema de ideação – o empreendedorismo, pelo Estado –, suas ideias não se impõem por si só, pois elas são traduzidas, adaptadas de acordo com interesses e conveniências, mesmo porque as ideias não são importadas abstratamente de acordo com seu pacote original, mas são incorporadas de acordo com determinado contexto e interesses. De fato, esse discurso e essa prática do empreendedorismo podem referir-se desde a uma tentativa de sistematização institucional (conjunto de agências e programas governamentais) até a um conjunto de ideias que orienta e legitima a ação dos atores sociais, muitas vezes ainda de forma um tanto abstrata para eles próprios. O empreendedorismo é aqui entendido, portanto, como *ideologia ou sistema de ideação organizativo de novas bases de inclusão social* na era da reestruturação produtiva ou do “fim do trabalho”.

A atividade artesanal compreende uma determinada forma de produção que se distingue de outras por ser tradicional e voltada, eminentemente, para a subsistência, em um contexto de uma arte marginal, pois foi sempre encarada como uma fonte residual de complementação da renda familiar ou individual. Compreende-se por artesanato tradicional aquela atividade ligada ao modo de vida do local, às matérias-primas disponíveis em seu entorno, aos

⁷ De acordo com Gustavo Ribeiro (1992, p. 11), o termo sistema ideacional remete à ideia de um conjunto de “diferentes apelos de legitimidade sobre distintas questões que são percebidas como centro para a reprodução da vida social”.

conhecimentos transmitidos pelos mais velhos, por meio de ensino informal, com padrões estéticos desenvolvidos a partir da vivência da própria comunidade.

Entretanto, o artesanato, por demanda de uma nova lógica do mercado e do consumo, desponta como um nicho de mercado⁸, o que possibilita até mesmo a inserção de uma economia local no mercado globalizado. Nesse sentido, nos marcos do empreendedorismo, transformar a atividade artesanal em uma atividade produtiva durável, imprimindo a ela uma *capacidade empreendedora* que busque a conquista e a expansão de novos mercados pelo aumento de sua capacidade de comercialização e a possibilidade de gerir a própria produção, é torná-la uma atividade economicamente viável. Por esse prisma, a produção artesanal traduz-se em uma estratégia de garantia de trabalho e renda⁹ e, conseqüentemente, em um mecanismo de minimização da pobreza, além de contemplar ainda uma política cultural, incluindo-se aí questões de identidade, autoestima, tradição e modo de vida de populações e localidades.

É exatamente neste campo, entre os mercados e o artesanato¹⁰,

⁸ Lacunas de necessidades não atendidas pelas grandes empresas e pela produção em massa.

⁹ De acordo com a Organização Mundial de Turismo, enquanto a indústria automobilística brasileira precisa de R\$ 170 mil para gerar um emprego, com apenas R\$ 50 é possível garantir matéria-prima para um artesão.

¹⁰ Apesar de não ser enfocado nesse projeto, há de se considerar a relação entre a produção artesanal e o mercado turístico. Segundo Maria Sônia Pinho (2002, p. 172), essa relação pode ser uma união oportuna e favorável, mas, para isso, é preciso ter clareza que essa união não é uma “souvenização” do produto artesanal, risco que se corre de fato, considerando que a indústria do turismo pode ocasionar uma nova massificação de produtos artesanais, ao promover a produção de souvenirs descaracterizados”, o que se costuma designar industriato. Isso aponta ainda para um debate em torno da conceitualização de artesanato. Segundo a mesma autora, é preciso observar que existem os “artesanatos” e o artesanato popular. Os primeiros referem-se a um conjunto de objetos, em sua maioria padronizados, denominados genericamente de “trabalhos manuais”. Já o artesanato popular consiste em produtos de qualidade, com identidade de origem, autêntico e de raízes originais.

que o Estado surge e opera, no momento mesmo em que elabora políticas públicas voltadas para a produção artesanal, entendendo aqui as políticas públicas como um processo de decisão, em que se determinam os princípios, as prioridades, as diretrizes que organizam programas e serviços nas diferentes áreas que afetam a qualidade de vida do cidadão. Nesse plano, merecem referência os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no ano de 2003, ao apontar que o segmento artesanal envolveu 8,5 milhões de pessoas movimentando algo em torno de R\$ 28 bilhões por ano. Convém enunciar, a propósito dessas questões, que é objeto de análise deste trabalho o Programa do Artesanato Brasileiro - PAB, criado em 1991, no âmbito do extinto Ministério da Ação Social - MAS¹¹. Com a publicação do Decreto nº 1.508, de 31/05/1995, o PAB passou a vincular-se ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT¹² que, pela sua competência, foi sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC¹³, atualmente, gestor do PAB.

O PAB é um programa que, na sua concepção, visa a gerar oportunidades de trabalho e renda, promovendo o artesanato nos níveis nacional e internacional. Sua diretriz é a organização e fortalecimento da produção artesanal brasileira e, para tal, estimula a sua comercialização e promoção como importante atividade econômica do país. Para alcançar tal intento, “o Programa estimula o aproveitamento das vocações regionais levando à preservação das culturas locais e à formação de uma *mentalidade empreendedora* [...]”

¹¹ O PAB foi instituído pelo Decreto S/N de 21 de março de 1991, na época do Presidente da República Fernando Collor e da Ministra da Ação Social Margarida Procópio.

¹² Tal Decreto dispõe sobre a subordinação do PAB. Nesse período, a Presidência da República estava sob o comando de Fernando Henrique Cardoso e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, sob a responsabilidade de Reinhold Stephanes.

¹³ O MDIC foi criado pela Medida Provisória nº 2.123-27 de 27 de dezembro de 2000, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como primeiro ministro Alcides Lopes Tápias.

(BRASIL, 2002b, grifo nosso), preparando assim o artesanato e a artesã para um mercado competitivo. O desenho institucional e a atuação do PAB obedecem ao modelo intergovernamental no qual é repassada a gestão de tal política para órgãos ou coordenações responsáveis pelo fomento ao segmento artesanal nos estados e no Distrito Federal. No Piauí, o Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense (PRODART) é o responsável pela implementação do PAB no Estado.

O Programa do Artesanato Brasileiro (PAB), a partir de sua concepção e institucionalidade, enquanto uma amostra do conjunto de programas incentivadores da prática empreendedora, é aqui analisado evidenciando a sua implementação no Piauí, focando o artesanato ceramista¹⁴ desenvolvido no bairro Poti Velho, zona norte da capital, Teresina.

No tocante à metodologia, pretendem-se mostrar a natureza deste trabalho, como também os caminhos considerados pertinentes para alcançar os objetivos propostos. A natureza da pesquisa é do tipo teórico e empírico e, em termos de quadros de referência (BRUYNE, 1991), situa-se em um campo de análise compreensiva, trabalhando com dados de natureza quantitativa e qualitativa, dentro da compreensão de que a dicotomia antes realçada entre essas duas abordagens já fora, há muito, superada.

Nesta pesquisa, a abordagem quantitativa conduziu a um tipo de análise baseada em mensurações e no cruzamento de dados estatísticos e, por sua vez, a abordagem qualitativa encaminhou uma forma de análise na qual foram utilizados mecanismos interpretativos e de descoberta de relações e significados. Os modos de coleta de

¹⁴ Segundo o PRODART, as peças de cerâmica produzidas no Piauí são bastante diversificadas. Têm-se cerâmicas artísticas, utilitárias, vitrificadas, com pinturas especiais e cerâmica branca (a princípio, feita com um barro escuro que, depois de cozido, transforma-se em cerâmica branca). Os municípios produtores são: Teresina (bairro Poti Velho), Floriano, Campo Maior, Oeiras, Monsenhor Gil, São João da Varjota, São Raimundo Nonato e outras localidades. Para desenvolver essa atividade, os (as) artesãos (ãs) utilizam tornos movidos pelos pés.

dados utilizados foram: análises documentais¹⁵, para a coleta de dados secundários, e entrevistas¹⁶, para a coleta de dados primários. Quanto ao uso das entrevistas¹⁷ foram utilizados os seguintes tipos:

a) estruturada¹⁸ e b) informal e contínua¹⁹.

¹⁵ A pesquisa documental proporcionou: a) ter acesso às informações oficiais que caracterizam a incursão do empreendedorismo nas agendas governamentais; b) conhecer a história, concepção e estruturação do PAB, a nível federal e estadual; a implementação do PAB no Piauí através do Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense (PRODART).

¹⁶ A entrevista “[...] está submetida aos cânones do método científico, um dos quais é a busca de objetividade [...]” (HAGUETTE, 1987, p. 75-6). Neste trabalho de pesquisa, a entrevista buscou imparcialmente captar a real situação daqueles que mais diretamente estão envolvidos no fenômeno em estudo, os artesãos que incorporaram as políticas públicas destinadas ao polo artesanal do Poti Velho.

¹⁷ Para este trabalho de pesquisa adotou-se como critério para a seleção dos informantes (aptos e dispostos a responder) o dos “respondedores representativos”. Foram realizadas quatro entrevistas pela pesquisadora com os seguintes sujeitos: i) técnica do PRODART; ii) artesão-fundador da primeira associação de artesãos do estado, Associação dos Artesãos Profissionais Autônomos do Piauí – APAPI, Sr. Antônio Carlos de Oliveira; iii) ex-Secretário de Estado, Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva; e iv) artesã- fundadora e ex-presidente (dois mandatos) da Associação dos Artesãos em Cerâmica do Bairro Poti Velho (ARCEPOTI), a Sra. Raimunda Teixeira da Silva, mais conhecida como Raimundinha.

¹⁸ Este tipo de pesquisa foi feito com a técnica do PRODART e com o ex-Secretário de Estado. A primeira, por representar uma instituição governamental, decidiu-se não divulgar o seu nome, com intuito de preservá-la. A sua escolha justificou-se pelo fato de ser funcionária do PRODART desde a sua criação e assim considerou-se uma informante representativa para dar informações e opiniões sobre a implementação da política para o setor artesanal no Piauí, sobretudo o PAB. Tal entrevista foi realizada no dia 17 de abril de 2007 na sede do PRODART. A segunda entrevista, realizada com o Sr. Carvalho e Silva, tem como justificativa o fato de ele constituir-se na época, início da década de 1980, a pessoa representativa para relatar o início da política estadual para o artesanato, portador de informações com significação das respostas sobre fatos e acontecimentos para a criação do PRODART, pois este foi instituído em sua gestão administrativa como Secretário Estadual do Trabalho e Ação Social. Esta entrevista foi realizada dia 10 de maio de 2007 em sua residência.

¹⁹ Este tipo de pesquisa foi utilizado por ser capaz de fornecer um relato em profundidade apropriado para se obter informações sobre acontecimentos e mudanças de atitudes, de influência e de vida. Assim elegeu-se para tal modo de coleta a técnica dos respondedores

Partindo do pressuposto de que, a partir da década de 1980, inaugurou-se um novo modelo de desenvolvimento cujo vetor principal deslocou-se do âmbito do Estado para o mercado, que se ajusta ao pensamento hegemônico firmado na superioridade dos mecanismos de mercado para resolver problemas de governo, estagnação econômica e pobreza, e de que a ideologia do empreendedorismo passa a ser reconhecida pelo poder público e organizações do setor privado como uma estratégia apropriada para alavancar o padrão de desenvolvimento orientado para o mercado, ao enfatizar e estimular o trabalho por conta própria e os micro e pequenos negócios, levantou-se como hipótese deste trabalho de pesquisa a seguinte formulação: a política pública federal para o setor artesanal brasileiro na década de 1990 visava transformar o artesanato em empreendedor.

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é entender o processo em que o empreendedorismo se infiltra na agenda política do governo brasileiro, observando a incorporação deste sistema de ideação na formulação das políticas públicas destinadas ao setor artesanal. Para tal, perpetrou-se uma análise do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) a partir de sua concepção e institucionalidade, como amostra do conjunto de programas que enfatizam a prática empreendedora no segmento artesanal.

Este estudo está organizado em quatro capítulos. O primeiro trata da questão do artesanato enquanto atividade produtiva que se enquadra na categoria “trabalho por conta-própria”. O segundo traz um apanhado histórico a respeito da inclusão do segmento artesanal na agenda pública brasileira, mapeando as iniciativas do poder público

representativos — o primeiro do setor artesanal e a segunda da comunidade artesanato ceramista do Poti Velho. Tais entrevistas foram realizadas, respectivamente, com o senhor Antonio Carlos de Oliveira em, 19 de abril de 2007, na sua loja, no PRODART e com a senhora Raimunda Teixeira da Silva, no dia 9 de março de 2006, na Oficina de Artesanato, no bairro Poti Velho.

brasileiro a partir de 1950 até o PAB. No capítulo seguinte, o qual discorre sobre as políticas públicas como campo de pesquisa, adota-se o modelo proposto por Bo Rothstein (1998) para analisar o PAB. Por fim, o quarto capítulo versa sobre as políticas públicas de apoio ao setor artesanal piauiense. Em um primeiro momento, elabora-se um resgate histórico sobre o apoio público recebido por tal segmento no estado. Em seguida, procede-se à análise do PAB no Piauí, considerando a sua implementação no estado, assumindo como evidência empírica, para tal, o caso do setor ceramista do bairro Poti Velho, localizado na capital.

2 Artesanato como expressão do trabalho por conta própria



As origens do artesanato parecem coincidir com o próprio surgimento do trabalho humano, uma vez que o homem primitivo transforma a natureza para dispô-la a seu serviço. Assim sendo, pode-se considerar que o artesanato nasce com as primeiras armas, com os utensílios domésticos, com a confecção das vestes primitivas, os adornos etc. Ao dispor de recursos e habilidades construídos no decorrer do tempo, o homem é capaz de atender as suas demandas de sobrevivência e, assim, nesse processo dialético no qual modifica o seu meio e, concomitantemente, modifica-se a si mesmo, o homem cria a tecnologia e se lança para novas transformações.

Antes de mencionar a definição de artesanato, para efeito deste trabalho, precede tecer algumas considerações preliminares. Primeiramente, a questão de que diante das várias propostas de definição encontradas na literatura sobre artesanato é possível listar alguns elementos comuns do que venha a ser artesanato, a saber: i) que o artesanato consiste em um tipo de trabalho fundamentalmente individual, o que não invalida a intervenção de várias pessoas durante o processo de produção de determinados objetos; ii) que o artesanato deve produzir um objeto novo, fruto da transformação de matérias-primas naturais e em pequena escala; iii) que tal atividade seja capaz

de demonstrar uma destreza e habilidade particular de quem a produz e, dessa forma, afastar-se de uma simples atividade manual; iv) que consiste em um processo de produção pautado em técnicas tradicionais e rudimentares. Em segundo lugar, a querela bastante interessante no campo do artesanato: a que versa sobre a distinção entre artesanato e trabalhos manuais. Com bem afirma Barroso Neto (2001), o artesanato diferencia-se das atividades ditas manuais à medida que as últimas consistem em um tipo de atividade fundamentalmente repetitiva que exige destreza e habilidade, contudo prescinde de uma capacidade artística e criativa, isto é, destituída de um valor cultural²⁰.

Nessa seara de discussão faz-se pertinente evocar a contribuição de Pinho (2002) quando observa a existência de “artesanatos” e o que ela denomina artesanato popular genuíno.

Este último consiste em produtos de qualidade, com identidade de origem e mercado de consumo, ainda que escassos [...], pela alta qualidade destes produtos, e em função do amplo crescimento dos mercados de comercialização – que a cada dia mais se interessam por produtos diferenciados e autênticos – o artesanato popular tradicional tem plenas possibilidades de progresso (PINHO, 2002, p. 171).

Na outra ponta da discussão, encontra-se o que a autora denomina “artesanatos”, que se referem aos chamados “trabalhos

²⁰ Faz-se pertinente esclarecer que embora tratando o artesanato como expressão do trabalho por conta própria/ trabalho informal, não se desconhece a abordagem de artesanato pela sua dimensão artística e como um bem simbólico em um mercado de bens simbólicos (BOURDIEU, 2004). Tal compreensão auxilia para elucidar a diferença entre artesanato e trabalho manual, haja vista que o artesanato é uma peça material – resultado de um trabalho manual –, porém possuidor de um valor simbólico, isto é, tem um sentido, que pode ser diferente para quem faz a peça e para quem a consome. Em um mercado de bens simbólicos a troca de mercadorias vai para além da dimensão material do objeto.

manuais”. Segundo o que sua experiência e vivência de campo nesse setor indicam, por volta de 70% da população dos artesãos estão submetidos aos chamados “trabalhos manuais”²¹.

O que se pode concluir dessa discussão, conforme explicitado anteriormente, é que todo artesanato é um trabalho manual, porém nem toda atividade manual pode ser considerada artesanato. Nesse sentido, para efeito deste trabalho, o artesanato será considerado *toda atividade na qual se transforma matéria-prima natural em produto, prioritariamente de forma manual, executada em ambiente doméstico ou em pequenas oficinas, postos de trabalho ou centros associativos, utilizando técnicas e meios (máquinas e ferramentas) de natureza rudimentar e tradicional, que não venham a abortar a criatividade e a habilidade individual e que o sujeito produtor participe, diretamente, de todas ou quase todas as fases da confecção do produto*.

Ao estabelecer critérios de identificação para os produtos considerados artesanais, tal definição demarca o que pode ser concebido como artesanato, excluindo-se trabalhos manuais outros que não se encaixam na citada definição. Assim sendo, devem ser excluídos da concepção de artesanato os trabalhos manuais desprovidos de uma dimensão cultural popular ou tradicional, ou seja, aqueles que na totalidade seguem receitas ou modelos e, sem muita dificuldade, são copiados, não possuindo uma identidade que assegure sua originalidade. É, portanto, a partir dessas considerações que se situa, por exemplo,

²¹ Para a autora, as pessoas envolvidas nos trabalhos manuais são assim concebidas: “trata-se de mão-de-obra pouco qualificada tecnicamente, que encontrou como alternativa complementar de renda a atividade artesanal” (PINHO, 2002, p. 171-172). Nessa mesma perspectiva, Barroso Neto (2001, p. 4) também considera que “uma atividade manual é em geral uma ocupação secundária, utilizando-se o tempo disponível ou ocioso, com o objetivo principal de complementar a renda familiar, enquanto o artesanato é a atividade principal de quem o produz. O principal valor agregado de um produto resultante de uma atividade manual é o tempo e a paciência empregados em sua confecção, sendo irrelevante ou secundário seu valor cultural”.

o setor cerâmico como um tipo de artesanato (conforme a definição anunciada acima) que se caracteriza por utilizar recursos naturais locais, ter seus conhecimentos historicamente repassados por tradição oral ou aprendizado direto, possuir um caráter utilitário ou funcional do produto, além, é claro, de consistir em uma expressão cultural e fator de identidade.

O artesanato pode ser observado e classificado de diversas maneiras, dependendo do critério tipológico adotado: finalidade do produto, tipo de matéria-prima²², importância cultural²³, escala de produção²⁴ etc.

É interessante ressaltar que na maioria das tipologias que classificam o artesanato não se observa uma separação entre artesanato e trabalhos manuais. No Mapeamento do Artesanato Paranaense (1994), apesar de o título referir-se à artesanato, encontram-se na sua classificação, além dos tipos mais comuns (artesanato popular, artesanato artístico, artesanato utilitário), as seguintes categorias:

[...] Trabalhos Manuais - objetos confeccionados a partir de materiais diversos. Geralmente obedecem a receitas ou moldes e são facilmente copiados. Podem ser utilitários ou decorativos.

[...] Industrianato - objetos cuja matéria-prima é industrializada e sua produção é feita em série, utilizando, na maioria das vezes, moldes, formas ou máquinas. A criação pode ser direcionada por ondas temporárias de consumo. Sua cópia pode ser praticada, por não possuir

²² As principais matérias-primas utilizadas no artesanato brasileiro são: barro, couro, fibras vegetais, fios (algodão, linho, seda), madeira, metais, pedra etc.

²³ Tipos: arte popular, artesanato indígena, artesanato tradicional, artesanato conceitual, artesanato de referência cultural, produtos típicos (BARROSO NETO, 2001, p. 24-30).

²⁴ Tipos: artesanato doméstico (manualidades), artesanato utilitário (semi-industrial), artesanato de grande escala (industrializado) (BARROSO NETO, 2001, p. 31-33).

identidades que garanta sua originalidade. Podem ser utilitários ou decorativos (PARANÁ, 1994, p. 5).

O que se pode inferir diante das diversas formas de tipologia do artesanato é que, por um lado, tem-se uma abordagem que não diferencia artesanato de trabalhos manuais, isto é, como se fossem a mesma coisa; por outro, apesar de considerar tênue tal fronteira, distingue artesanato de trabalhos manuais, conforme já elucidado anteriormente. Qual a repercussão dessas formas de percepção na elaboração de políticas públicas para o setor? Por que o termo artesanato vem se configurando em um mote impessoal, em um termo genérico, que se torna sinônimo de trabalhos manuais? Por que a necessidade de designar artesanato um punhado de objetos que, sob determinados critérios, não se adéquam a tal termo? Será que tal termo embota uma legitimidade ao produto “feito à mão” no mercado de consumo e assim tudo passa a ser encarado como artesanato?

Partindo do pressuposto de que existe uma segmentação na produção, tem-se que esta se apresenta na forma variada de ramos, de processos produtivos e de trabalho, de maneiras de organizar a produção e o trabalho, de postos de trabalho e atividades, bem como de características, capacitações e habilidades dos indivíduos. Nesse sentido, há diversas maneiras pelas quais os indivíduos participam da produção. Evidentemente que muitos fatores, de ordem macro e micro, interferem no modo de participação dos indivíduos no processo produtivo.

As formas de participação do indivíduo na esfera produtiva, basicamente, podem ser detalhadas da seguinte forma: empregador, empregado assalariado e trabalhador por conta própria. Considerando o que propõe Cacciamali (1983), o trabalhador por conta própria é um nível intermediário entre aquele que detém a propriedade dos meios de produção e seu comando (proprietário/empregador) e aquele que, desprovido dos meios de produção ou instrumentos de trabalho, vende

o que possui, ou seja, sua força de trabalho (empregado assalariado).

A propósito do que se concebe como trabalhador por conta própria, não se pode deixar de creditar à obra de Prandi (1978)²⁵ a referência do tema. Como categoria, o “conta própria” abriga diferentes tipos de trabalhadores para os quais

o desempenho de tarefas, no âmbito da divisão social do trabalho, depende quase que exclusivamente do dispêndio da força de trabalho própria – a que se alia, muitas vezes, o uso da força de trabalho de membros da família –, necessitando de baixa ou quase nula capitalização. São os artesãos, os pequenos vendedores, notadamente ambulantes, os ocupados em serviços de reparação e pequenos consertos, as prestadoras de serviços pessoais [...] Completam a categoria [...] os profissionais liberais e os técnicos não submetidos a assalariamento (PRANDI, 1978, p. 25).

Para esse autor, trabalhador por conta própria era aquele que não possuía qualquer vínculo empregatício, nem como empregado, nem como empregador. Por essa razão, ele se opõe ao trabalhador assalariado. Esclarece Prandi que tal oposição é, sobretudo, o resultado de maneiras distintas de inserção na estrutura produtiva, as quais também evidenciam como essas duas categorias – trabalhador por conta própria e trabalhador assalariado – estão submetidas ao capital.

Com a consolidação do sistema capitalista, muitos apostaram no desaparecimento, senão uma significativa redução, da quantidade de trabalhadores por conta própria. No entanto, o que a própria história mostrou foi que o trabalhador por conta própria permaneceu e se enredou nas brechas do sistema de produção capitalista.

²⁵ O seu objetivo era “analisar o papel dos trabalhadores por conta própria em uma sociedade capitalista periférica, como categoria articulada ao processo de acumulação e, portanto, como elemento integrante do processo de reprodução da sociedade, sob o capital” (PRANDI, 1978, p. 19).

No conjunto dos trabalhadores por conta própria há uma diferenciação importante que precisa ser destacada: os trabalhadores por conta própria regulares e os irregulares. São trabalhadores por conta própria regulares aqueles cujo trabalho “não é vivido temporariamente pelo agente, assumindo a feição de trabalho autônomo regular²⁶ [...]” (PRANDI, 1978, p. 33). Neste segmento, segundo o autor, podem-se encontrar trabalhadores por conta própria regulares que exercem atividades de remuneração alta e de remuneração baixa. Os primeiros dizem respeito aos pequenos proprietários, comerciantes e profissionais liberais. Os segundos constituem-se de “uma massa humana inerte e pauperizada, agregada, no plano das condições de existência, ao conta própria irregular, alimentando-se da promessa – mais longínqua – do salário” (PRANDI, 1978, p. 34). São, portanto, desprovidos de capital mínimo ou de habilitação profissional que possam modificar sua condição de vida.

Por sua vez, os trabalhadores por conta própria irregulares vivem “uma situação de trabalho instável e precária, geralmente à espera de um trabalho assalariado, projetando assim como expectativa futura o assalariamento” (PRANDI, 1978, p. 33).

A sobrevivência do trabalhador por conta própria está intimamente relacionada a duas condições básicas: i) estar em condições de produzir para o mercado, de posse de seus próprios meios de produção; ii) seus produtos ou serviços serem socialmente necessários, isto é, haver demanda para aquele produto ou serviço específico.

O estudo sobre o trabalhador por conta própria tenta mostrar que, apesar de este não se constituir em uma expressão de produção capitalista, ele tem uma função socioeconômica, ao seu modo, para

²⁶ “[...] o trabalhador por conta própria, em situação regular, tende a enxergar-se como grupo independente dos interesses dos trabalhadores assalariados, podendo inclusive participar, no plano material, das camadas menos favorecidas” (PRANDI, 1978, p. 33).

o processo de acumulação e reprodução do sistema capitalista e que tal forma de trabalho não aparece somente como uma alternativa ao assalariamento, mas como uma forma complementar que possibilita aumentar o rendimento necessário ao suprimento das necessidades familiares, haja vista a depreciação salarial. Dessa forma, como atividade complementar, o trabalho por conta própria pode ser exercido como tarefa secundária por um trabalhador assalariado ou por membros de sua família – esposa e filhos.

Outro aspecto a ser considerado e mostrado por Prandi (1978) é quanto ao rendimento mensal dos trabalhadores por conta própria. Em contraponto ao trabalhador assalariado, argumenta que salário e renda-trabalho correspondem a duas manifestações distintas o suficiente para demonstrar a diferença sociológica entre trabalho assalariado e trabalho por conta própria. Ambos – salário e renda-trabalho – fazem parte de classes diferenciadas de conceitos. O salário “é a expressão monetária da parcela de valor que é paga ao trabalhador em troca da venda da sua força de trabalho [...] pertence ao mundo capitalista” (PRANDI, 1978, p. 76). Já a renda-trabalho “é a expressão do valor produzido pelo desgaste da força de trabalho do próprio proprietário dos meios de produção”²⁷ (PRANDI, 1978, p. 76) e, em essência, não pertence ao mundo capitalista. No entanto, há algo que os une – tanto salário quanto renda-trabalho se materializam na forma de dinheiro. Nesse sentido, eles se reduzem, no mercado,

a uma mesma categoria, que permite comprar outras mercadorias e serviços necessários à reposição e à reprodução, em ambos os casos, da força de trabalho consumida no processo de trabalho [...] Sob este aspecto o salário e a renda-trabalho podem ser tomados como grandezas idênticas que expressam, igualmente,

²⁷ No caso do trabalhador por conta própria, “podem estar sendo consumidos, além da força de trabalho do próprio responsável, força de trabalho de membros da família sem remuneração, bem como seus meios de trabalho” (PRANDI, 1978, p. 82).

o meio objetivo pelo qual as necessidades próprias à sobrevivência podem ser satisfeitas (PRANDI, 1978, p. 76).

Levando-se em conta que o trabalhador por conta própria e o assalariado, ambos de remuneração baixa, estão sujeitos, na sua vida cotidiana, em tese, às mesmas necessidades de sobrevivência, cabe interrogar se o trabalho por conta própria, para seu agente, é uma escolha ou simplesmente uma imposição decorrente da escassez relativa de inserção no mercado de trabalho²⁸. Essa dicotomia opção/imposição é bastante relativa. Acredita-se que ambos os casos são verdadeiros, é claro, dependendo do grupo socioeconômico que se está considerando. Há, certamente, uma parcela de trabalhadores por conta própria por escolha, em razão da não adaptação ao trabalho subordinado, da expectativa de obter retornos maiores, por acreditar que o conjunto de suas habilidades é pouco valorizado pelo mercado formal. Para outra parcela, tal forma de ocupação aparece como a saída para garantir a sobrevivência, em função de várias razões: natureza do seu trabalho (por exemplo, o artesanato); dificuldades de ingresso no mercado de trabalho ou de reemprego formal; inatividade, como é o caso de aposentados e pensionistas que recebem rendas insatisfatórias. Em algumas situações, o trabalho por conta própria assume uma posição de transição, ou melhor, de uma condição de espera para o assalariamento.

O que é importante para este estudo, no esboço dessas questões, independentemente de escolha ou imposição, é considerar que o trabalho por conta própria, como bem afirma Cacciamali (2002), é uma categoria típica do setor informal e, mais ainda, que se encontra inserido no mercado de bens e serviços, gerando uma

²⁸ “No Brasil, a partir dos anos de 1980, e especialmente nos anos de 1990, o setor informal vem recebendo um fluxo de trabalhadores em virtude da escassez de empregos no setor formal, especialmente *bons empregos*” (CACCIAMALI, 2002, p. 7).

ocupação com o objetivo de se autoempregar. Destaquem-se aqui os grupos que operam com um baixo índice de produtividade em relação às empresas capitalistas, que se caracterizam por possuir pouco capital, consequentemente a sua lógica de

atuação no mercado prende-se à sobrevivência, à obtenção de um montante de renda que lhes permita sua reprodução e de sua família, não tendo como meta explícita a acumulação ou a obtenção de uma rentabilidade de mercado, inclusive porque não possuem nem volume de capital nem de trabalho organizado [...] (CACCIAMALI, 2002, p. 6-7).

Diversas são as atividades possíveis de serem realizadas pelo trabalhador por conta própria, no entanto a mesma ocupação pode ser executada sob “diversas gradações e tipos de locais e meios de trabalho que, acoplados a outros elementos, influenciam os requisitos necessários, as condições de trabalho e os níveis de renda auferíveis”²⁹ (CACCIAMALI, 1983, p. 64). Com o intento de captar essa diversidade, Cacciamali elaborou a seguinte classificação: conta própria com estabelecimento, conta própria com ponto fixo e conta própria sem ponto. O conta própria com estabelecimento está assim sistematizado:

- i) o estabelecimento é entendido como um local separado do domicílio, ou acoplado ao domicílio mas neste último caso *fisicamente e especificamente* destinado ao trabalho;
- ii) a ajuda de membros da família é computada, no caso de sociedade, como conta própria com estabelecimento;

²⁹ “Uma cabeleireira, por exemplo, pode exercer sua atividade em um salão, em casa ou na residência dos clientes; um vendedor ambulante pode realizar trabalho na rua em local pré-determinado ou deslocar-se pelas ruas ou pelas casas dos clientes” (CACCIAMALI, 1983, p. 64).

no caso de trabalho subordinado ao conta própria, como trabalhadores familiares com ou sem remuneração;
iii) os ajudantes assalariados não podem superar o número de 4 e são computados como *assalariados informais* [...] A ajuda no exercício da atividade deve se caracterizar como *extensão do trabalho por conta própria, sob forma de execução*. O conta própria deve, *obrigatoriamente*, encerrar em si as atividades de produção e gestão do estabelecimento³⁰ [...] (CACCIAMALI, 1983, p. 64-65).

Para o conta própria com ponto, Cacciamali (1983, p. 65) dispõe o seguinte rol de caracterizações:

- i) ponto é um local físico no domicílio ou fora do domicílio destinado regularmente ao trabalho;
- ii) os critérios que caracterizam a ajuda como extensão do trabalho do produtor são os mesmos utilizados para o grupo anterior, contudo nessa categoria, em geral, predomina o trabalho familiar.

Preceitua a mesma autora, em relação ao conta própria sem ponto: “este conjunto de trabalhadores não detém nem ponto, nem estabelecimento e dificilmente contam com ajudantes”(CACCIAMALI, 1983, p. 65).

Outra forma de abordagem do trabalho por conta própria é apresentada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)³¹.

³⁰ Se for observado que há um embrião de desagregação entre as atividades de execução, realizadas pelos ajudantes, e de gestão e controle sobre os ajudantes, pelo conta própria, esse passa a ser considerado pequeno proprietário. (CACCIAMALI, 1983).

³¹ A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é um levantamento domiciliar contínuo realizado mensalmente (desde 1984), na região metropolitana de São Paulo, em convênio com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE). Em parceria com órgãos públicos locais, a pesquisa foi implantada no Distrito Federal e nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, Recife, Salvador e Belo Horizonte.

Segundo a PED, o trabalhador por conta própria diz respeito àqueles indivíduos que trabalham em seu próprio negócio, sozinhos ou com sócio(s), que possuem ou não os instrumentos de trabalho de que se utilizam, podendo contar com a ajuda de membros da família, ajudantes remunerados eventuais ou no máximo dois empregados remunerados permanentes. De acordo com a definição da PED, o trabalho por conta própria incluiria, além do trabalhador autônomo, os proprietários de negócio familiar e os profissionais universitários autônomos. Destacando o caso do trabalhador por conta própria autônomo, aquele tipo que constitui o núcleo duro na caracterização do setor informal, segundo a PED, há duas formas de inserção produtiva:

i) autônomo para o público: é o indivíduo que explora seu próprio negócio ou ofício, sozinho ou com sócio(s), ou ainda com o auxílio de trabalhador(es) familiar(es) e, casualmente, com algum ajudante remunerado, por prazo determinado. Neste segmento, o indivíduo tem autonomia para organizar o seu próprio trabalho, limitada apenas pelo mercado;

ii) autônomo para empresa: é o indivíduo que trabalha para determinada(s) empresa(s) ou pessoa(s), porém não tem uma jornada de trabalho prefixada sob contrato e nem trabalha sob o controle da empresa. Como o autônomo para o público, tem autonomia para organizar seu próprio trabalho (horário, forma de trabalho etc.).

Tratar o trabalhador por conta própria como categoria analítica é reconhecer a sua capacidade explicativa para um determinado fenômeno particular, qual seja a permanência (mesmo no âmbito de uma sociedade que adota como modo de produção hegemônico, o capitalista) de uma forma de inserção produtiva que congenitamente nega a maneira capitalista de produção. O trabalho por conta própria,

evidentemente, não faz parte das relações de produção capitalista, mas nem por isso pode tal tipo de trabalho estar situado fora do circuito capitalista de produção. Ele não pode explicar-se senão como resultado do processo de acumulação capitalista.

Consoante as fontes em que se orienta este trabalho, chega-se à consideração de que trabalhador por conta própria nomeia o indivíduo que possui um negócio e ele próprio “toma conta” dele, utilizando seus instrumentos de produção; que poderá contar ou não com auxílio, seja de familiares ou não, com ou sem remuneração, na extensão do seu próprio trabalho; que poderá exercer sua atividade em um estabelecimento, ponto ou mesmo sem local específico para tal (sem ponto). Considera-se finalmente que é, portanto, dentro do universo trabalho por conta própria que o artesanato se inclui e se apresenta como uma de suas manifestações porque se refere a um tipo de organização da produção que não se fundamenta no trabalho assalariado. Por outro lado, o que vem a distingui-lo de outras formas de trabalho por conta própria (vendedores ambulantes, pequenos comerciantes, prestadores de serviços pessoais e de serviços de reparação e pequenos consertos, profissionais liberais etc.) é a especificidade do seu processo produtivo que inclui aspectos bem particulares: i) apresenta-se como um trabalho predominantemente manual e individual; ii) utiliza instrumentos e equipamentos rudimentares; iii) necessita de habilidade, destreza e criatividade para a execução do trabalho; iv) trata-se de uma produção de pequena escala.

2.1 Trabalho por conta própria como manifestação do mercado não formalizado, do setor marginal e do setor informal

O processo de construção do mercado de trabalho no Brasil foi percorrido por uma trajetória da qual se podem destacar, de acordo

com Barbosa (2003), três momentos: o não mercado de trabalho do período colonial, a criação do mercado de trabalho no período de 1850 a 1930 e a sua nacionalização e consolidação a partir de 1930. Essas três fases correspondem a momentos distintos, porém inter-relacionados, de uma experiência colonial de não mercado de trabalho a uma experiência capitalista de mercado de trabalho, obviamente intercalada por um período (1850-1930) de transição lento e difícil, de configuração de relações capitalistas de produção. Dessa forma, cabe afirmar que o mercado de trabalho no Brasil não surgiu inopinadamente, mas sofreu de uma existência incompleta e segmentada para somente se constituir e nacionalizar após 1930.

O mundo do trabalho na economia colonial apresentava a particularidade de um não mercado de trabalho, posto que não era dada aos seus atores principais – os trabalhadores escravos – a condição de negociar a sua força de trabalho. O escravo aparece enquanto propriedade econômica e, sendo assim, não detém a propriedade de sua força de trabalho. Essa condição do escravo de ser propriedade de outrem inviabiliza, por completo, a existência de um mercado de trabalho, haja vista que este só existe quando o trabalhador vende sua força de trabalho. Ao lado dos cativos, havia um contingente de trabalhadores livres – os desclassificados sociais – que, em função de o regime de escravidão absorver quase a totalidade das atividades produtivas, eram dispensáveis à dinâmica socioeconômica da época. Assim sendo, os principais aspectos do mundo do trabalho na época colonial e pós-independência são: a) o setor predominante da mão de obra era assentado no trabalho escravo³²; b) a existência de uma

³² “Homens e mulheres que trabalhavam de 16 a 18 horas por dia, possuíam vida útil de em média 15 anos, cujas condições de vida e trabalho eram sub-humanas. Os castigos eram severos, as roupas inadequadas e as habitações deficientes e pouco higiênicas. As crianças começavam a trabalhar com oito anos de idade, a mortalidade infantil atingia 88% e o número de escravos momentaneamente incapacitados variava de 10% a 25% do total, em virtude do desgaste e dos acidentes de trabalho corriqueiros. A saúde ficava relegada às Santas Casas, que recolhiam os escravos inválidos, transformados

população ativa livre, sendo que pouco mais de 1% pertenciam às elites dominantes coloniais³³, 15% ao povo nobre³⁴ e 30% ao povo mecânico³⁵; c) a existência de uma população de homens livres indigentes que vagavam pelas cidades e pelo interior³⁶.

Em 1850, com o fim do tráfico negreiro, tem início o processo de desescravização e concomitantemente pululam as inquietações a respeito da constituição da natureza da mão de obra que ocupará o lugar

para os fazendeiros em ativos dilapidados, incapazes de gerar renda ou *status*. Muitos proprietários ‘libertavam’ os seus escravos quando os custos de manutenção se elevavam frente a sua capacidade de trabalho. [...] aos escravos era vedado o acesso à educação. Em 1872, dos cerca de 1,5 milhão de escravos, pouco mais de mil eram alfabetizados, menos de 0,1% do total” (BARBOSA, 2003, p. 68-69).

³³ “Nas cidades, eram compostas pelos corpos de magistratura, finanças, corporações eclesiásticas e militares – cujos membros viviam de salários e emolumentos – grandes comerciantes, prestigiosas profissões liberais como o direito e a medicina – que viviam de honorários. [...] após a vinda da Corte para o Rio de Janeiro, proliferaram típicas ocupações de elite. Eram os cabeleireiros, modistas, mestre de danças e os professores de língua, que preenchiam os empregos honoríficos de caráter secundário” (BARBOSA, 2003, p. 71).

³⁴ “destacava-se por não realizar nenhum ‘ofício infamante’, devendo ostentar gastos e possuir escravos; fossem assalariados ou autônomos, aspiravam à fidalguia. Ao seu lado, existia uma pequena camada flutuante, que incorporava um certo prestígio – professores, pequenos burocratas, contadores, parteiras [...] boticários, músicos, capitães de embarcação. Ainda havia os raros laboriosos que lograram uma situação confortável [...] ourives, escultores, calafates, pedreiros, alfaiates, marceneiros e os vários tipos de comerciantes varejistas” (BARBOSA, 2003, p. 71).

³⁵ “[...] a ralé, compondo um todo incoerente e heterogêneo, onde o estigma de cor estava sempre a obstar a ascensão social. Viviam de jornais e diárias e se misturavam com os negros de ganho [...] compunha uma população marginal, parcialmente inativa, concentrada nas cidades, sem classificação ou papel definido na reprodução do sistema colonial [...] composta de operários e prestadores de serviços de todo tipo” (BARBOSA, 2003, p. 72).

³⁶ “No Brasil colonial, o ‘pertencimento à pobreza’ era diagnosticado a partir do ato de implorar caridade. Como a sociedade escravista mostrava-se inacessível ao mundo do contrato, encontrava a sua razão de ser nas relações de tutela. Desta forma, a atividade assistencial mostrava-se exclusiva dos incapacitados para os (sic) trabalho. Os demais eram encarados como ‘vagabundos’ ou ‘preguiçosos’ por escolha e não devido ao caráter compartimentado da estrutura produtiva e social” (BARBOSA, 2003, p. 80).

dos escravos, ou seja, a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre. A intervenção do poder público na formação do mercado de trabalho no Brasil começa, desde então, a partir da proibição efetiva do tráfico de escravos (Lei Eusébio de Queirós, de 4 de setembro de 1850) com a qual se estabeleceu um limite estrutural ao regime escravista. Tem-se, pois, a partir desta Lei, o desencadear de um conjunto de políticas direcionadas a perpetrar um processo de desescravização lento e gradual como também para o disciplinamento do trabalho livre³⁷. Todo esse esforço destina-se a garantir a disponibilidade do trabalho. Há de se ressaltar aqui as idiossincrasias que reverteram esse processo nas regiões Nordeste e Sudeste. Na primeira, há uma territorialização da mão de obra, ao utilizar-se o ex-escravo e o antigo morador; na outra, em função da procura de trabalho advinda da lavoura do café, importa-se o imigrante europeu. Em razão dessa heterogeneidade, verifica-se que, mesmo após a Abolição, o mercado de trabalho no Brasil apresenta-se incompleto e regionalizado. Têm-se, pois, experiências de relações de trabalho não capitalistas recheadas com o autoritarismo dos “patrões” e outras particulares do sistema de colonato paulista de quase assalariamento.

De acordo com Barbosa (2003), o aparecimento do primeiro mercado de trabalho “não abortado” no Brasil constituiu-se, a partir do deslocamento do capital cafeeiro para o setor industrial, durante as primeiras décadas do século XX, na cidade de São Paulo. Tal mercado de trabalho nascente caracteriza-se pela ausência de direitos trabalhistas, instabilidade ocupacional, exército de reserva prévio e elástico – ainda

³⁷ “Neste sentido, a Lei de Terras, de 1850, restringindo o acesso a terras por meio do seu encarecimento, a regulamentação da mão-de-obra escrava – Leis do Ventre Livre (1871) e do Sexagenário (1855) – o controle sobre a mão-de-obra livre (por meio da lei de Alocação de Serviços de 1879), além das leis provinciais relacionadas às diversas modalidades de subsídio à imigração, foram engendrando modos peculiares de inserção num mercado de trabalho emergente possível para os vários grupos sociais – ex-escravos, antigos libertos, imigrantes e trabalhadores livres nacionais” (BARBOSA, 2003, p. 111).

não criado pelo capital, mas utilizado por este –, exibindo contingentes de trabalhadores que executavam atividades irregulares ou se alinhavam às condições de pauperismo, proletarização do conjunto da família – recorrendo-se ao trabalho infantil e de mulheres e à flexibilidade salarial –, redução e expansão do número de horas trabalhadas, bem como o pagamento do salário por peça.

O crescimento em termos quantitativos e qualitativos do incipiente mercado de trabalho estava, pois, na dependência de uma transformação de escala e de escopo da própria reprodução do capital. A nacionalização do mercado de trabalho brasileiro como também sua territorialização permanente pós-1930 dependeriam das novas imposições criadas pela reprodução ampliada do capital em âmbito nacional, entre elas a constituição de um rol de direitos trabalhistas e sociais e as migrações internas, as quais possibilitaram a criação de uma superpopulação relativa, nesse momento gestada para e pelo capital.

A regulação do trabalho³⁸ perpetrada pelo Estado Nacional, calcada em bases autoritárias, esterilizando a ação sindical, aconteceu de forma fragmentadora, pois

assegurava quando muito a reprodução truncada da maior parte da classe trabalhadora, bem como a manutenção de um subproletariado – que mantinha vínculos de subordinação indireta com capital ou então vivia da realização de atividades eventuais e precárias, as quais não conformavam um estatuto do trabalho e nem conferiam reconhecimento social (BARBOSA, 2003, p. xvi).

³⁸ “A obra reguladora estaria completa em 1942, com a aprovação da CLT e a fixação do salário mínimo (1940). Com a criação da Justiça do Trabalho, desviaram-se paulatinamente os operários das lutas de rua, tornando-se a justiça social um negócio burocrático, e acarretando a morte da vida política, ao menos se nos ativermos às aspirações de manifestação ativa por parte dos sindicatos” (BARBOSA, 2003, p. 271).

Ao se reviver brevemente o processo de construção do mercado de trabalho no Brasil, observa-se que o sistema capitalista de produção, ao se expandir, penetrar e dominar diversos setores da economia, coloca um problema importante: como a força de trabalho será integrada no processo produtivo tipicamente capitalista. A tendência, como foi mostrada pelo tempo através de formas históricas – desde o aparecimento do sistema de manufaturas e depois com a grande indústria –, foi de universalizar o trabalho assalariado. No entanto, o próprio tempo e as formações históricas também mostraram outra tendência, a de que, na mesma lógica que traz o trabalho assalariado, vêm, articuladamente, mecanismos de criação de desemprego e de outras maneiras de inserção produtiva – subemprego, trabalho por conta própria etc. Nesses termos, postula-se que a tendência estrutural e orgânica do capitalismo em produzir permanentemente um contingente excedente de trabalho, conforme indicado por Marx, é, indubitavelmente, o fator mais importante de estruturação das relações entre capital e trabalho.

Como é possível observar, o mundo do trabalho nos moldes do sistema capitalista de produção dispõe, preliminarmente, de dois contingentes de trabalhadores: os inseridos e os não inseridos. Os inseridos são aqueles incorporados ao mercado regulamentado de trabalho. Os não inseridos correspondem àqueles não incorporados, os que se encontram à margem, excluídos do mercado regulamentado de trabalho. Faz-se oportuno esclarecer, para fim desta argumentação, a compreensão de que o sistema capitalista, por sua própria natureza constitutiva, possui um caráter não universalizante de inserção social. Dessa forma, atribui-se a tal caráter o fato de existir sempre, em menor ou maior proporção, um contingente de trabalhadores não incorporados ao mercado formal de trabalho, o que vem a traduzir a natureza excludente e segmentadora do mercado de trabalho no sistema capitalista de produção.

De acordo com o exposto, o processo de construção do mercado

de trabalho no Brasil, segundo os ditames do sistema capitalista de produção, obedeceu a uma lógica estrutural particular a tal sistema de produção, na qual é possível criar e reproduzir contingentes de trabalhadores na condição de incorporados e não incorporados ao sistema. Essas duas condições apresentaram-se e ainda continuam vivas e atuantes desde a construção (a partir de 1850), regulação (pós-1930) e desestruturação (a partir de 1980) do mercado de trabalho brasileiro. Obviamente que, em cada momento desses, as situações de incorporação, semi-incorporação e não incorporação assumem contornos dinâmicos – quantitativa e qualitativamente – diferenciados. O que é preciso reter para fins desta análise é que o sistema capitalista de produção, em razão de sua genética, representa um modo de produção não universalizante e gerador de exclusão. Isso em razão da sua dinâmica de acumulação que tende a dispor de uma quantidade excedente de força de trabalho. Em outras palavras, a existência de uma quantidade de excedente de mão de obra no capitalismo pode ser explicada a partir da dinâmica geral de funcionamento da economia capitalista³⁹. Cabe salientar que é contra essa tendência “que as experiências das políticas de pleno emprego no pós-guerra foram construídas e obtiveram importante êxito durante os anos de *ouro* do capitalismo” (GIMENEZ, 2003, p. 95).

No caso brasileiro, há ainda algumas questões a serem consideradas no que diz respeito ao seu processo de industrialização, particularmente ao período do chamado desenvolvimentismo. Não muito diferente do que aconteceu na América Latina, foi experimentado pela nação brasileira um processo de industrialização parcial e dependente. Parcial no sentido de que não atingiu de forma homogênea a maioria dos setores produtivos; dependente em razão de

³⁹ Para Marx, a tendência estrutural e orgânica do modo de produção capitalista em produzir permanentemente um *quantum* excedente de trabalho é, indubitavelmente, o mais importante fator de estruturação das relações entre capital e trabalho (MARX, 1987).

sua posição submissa em relação aos países centrais ou avançados. Tal dependência, com o passar dos tempos e conjunturas, vai assumindo novos vieses. De acordo com a “teoria da dependência” (CARDOSO, 1977), no início da fase de industrialização, o processo de dependência se manifestava através da exportação de matérias-primas e produtos agrícolas e importação de produtos manufaturados. Tal situação permitia que os países centrais impusessem limites à industrialização no país. Quando o setor industrial passou a se constituir de um polo hegemônico da economia, com a instituição da política de substituição de importações, o que favoreceu a implantação de um parque industrial nacional, a dependência assumiu outro contorno. A partir daí, com a instalação do capital estrangeiro nos países periféricos investindo nos setores dinâmicos da economia, a dependência se efetua através da ingerência do capital estrangeiro no país.

O desenvolvimento do capitalismo na América Latina obedeceu, como fora visto, uma dinâmica bastante distinta daquela ocorrida nos países avançados⁴⁰. Aqui se tem em conta um tipo de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) que tem por característica ser superexcludente, como também estar articulado à criação e à permanência de relações de produção de contornos arcaicos. Tais

⁴⁰ O processo de industrialização da Europa em relação ao latino-americano apresenta várias diferenças importantes. Uma delas é de ordem demográfica: as taxas de crescimento populacional eram bem mais reduzidas do que no período da industrialização na América Latina, nos anos 40-50 e também as migrações internacionais que iniciaram de forma maciça durante o século XIX. “[...] uma sociedade que apresenta uma taxa de incremento demográfico diminuta e que exporta excedente populacional, pode, em princípio, diminuir o montante de desocupados ou subempregados” (KOWARICK, 1975, p. 63-64). Outro elemento a ser considerado, que se articula com o primeiro, é o fato da industrialização europeia realizada no século XIX não ter produzido um processo migratório campo-cidade na proporção do que aconteceu na América Latina. Porém, a questão central é que o tipo de industrialização que começou pelo século XIX na Europa baseou-se em uma tecnologia de uso extensivo capaz de absorver um número bem maior de mão de obra do que o tipo verificado nos países latino-americanos no seu processo de industrialização. Aqui a tecnologia já é poupadora de força de trabalho.

fenômenos foram inerentes ao desenvolvimento do capitalismo latino-americano.

A explicação para esse tipo de capitalismo ser caracterizado como superexcludente está justamente amparada no fato de que o índice de dinamismo industrial de algumas economias latino-americanas, após a Segunda Grande Guerra Mundial, gerou um reduzido número de empregos industriais. Uma das razões para isso foi a utilização de uma tecnologia poupadora de mão de obra.

Quanto à outra característica, a de criação e manutenção de relações de produção de viés arcaico, observa-se que, em alguns países, as formas tradicionais de produção não tipicamente capitalistas – economia de subsistência, artesanato e indústria em domicílio – não foram desarticuladas, outrossim, foram mantidas, assim como originaram novas formas de trabalho que se inseriram na divisão social do trabalho com caráter não tipicamente capitalista, no caso, os trabalhadores por conta própria do setor terciário. No Brasil, o processo de industrialização sofreu das mesmas agruras que acometeu o continente latino-americano – tardio, dependente e instaurador de uma modernização conservadora.

É importante realçar nesta análise que a industrialização na América Latina na ótica do mercado de trabalho teve repercussões bastante significativas. Apesar da expansão da capacidade produtiva da grande indústria nos centros urbanos, o número de empregos gerados não obedeceu à mesma proporção, ou seja, a quantidade de vagas criadas no setor foi limitada⁴¹. Soma-se a esta questão a elevada migração

⁴¹ É oportuno esclarecer que, nos anos de 1940, houve um destacado incremento dos empregos industriais em razão, dentre outras, da cessação do processo de substituição tecnológica devido à Segunda Grande Guerra. Em função deste fato e da elevada procura por produtos industrializados, houve um crescimento do setor secundário com o aumento do número de empregos industriais. Nos anos de 1950, com a utilização de uma tecnologia poupadora de mão de obra, a criação de empregos industriais sofre uma redução considerável. E nas décadas de 1960-1970 há de novo um incremento na taxa de empregos industriais. Já nas décadas de 1980 e 1990, o desemprego começa

campo-cidade, a favelização, o desemprego e subemprego, a paupérie que passa a compor o retrato dos grandes núcleos urbanos. Tem-se, pois, a partir de tal cenário, um problema, sendo este o ponto básico para compreender o fenômeno da marginalidade urbana: “[...] de um lado, as transformações que ocorrem nas zonas rurais, cuja população acorre às cidades, e de outro a baixa capacidade de absorver a força de trabalho em relações de produção tipicamente industriais [...]” (KOWARICK, 1975, p. 72). Dessa forma, “a marginalidade urbana configura-se quando o processo de industrialização ganha impulso na medida em que seu avanço se opera através da tecnologia poupadora de mão-de-obra, num quadro de concentração e centralização econômica cada vez mais decorrentes da dinâmica das grandes redes monopolistas” (KOWARICK, 1975, p. 73).

A realidade socioeconômica que é construída a partir de tais elementos vislumbra uma problemática que está diretamente relacionada à marginalidade urbana, que é aquela que trata das modalidades de inserção na divisão social do trabalho. Como a atenção deste estudo recai sobre o trabalho por conta própria, tentar-se-á localizá-lo partindo de três estudos que envolvem a problemática da não incorporação, porém abrigado em categorias analíticas de nomenclaturas diferenciadas: mercado não formalizado, trabalhador marginal e setor informal.

A primeira abordagem recupera o trabalho de Silva (1971) sobre “Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade”⁴². A discussão sobre a marginalidade é tangencial ao que se propõe o

a assumir níveis alarmantes, chegando ao pico, em 1999, quando tal índice chegou a superar 20% da população economicamente ativa, isto é, mais de 10 milhões de brasileiros (MATTOSO, 2001).

⁴² Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1971, com a proposta de “elaborar um modelo das situações concretas de trabalho e das condições de organização do mercado, assumindo como perspectiva a posição dos próprios trabalhadores” (SILVA, 1971, p. 6).

autor. Esse teórico reconhece que seu trabalho aborda um tema presente no pensamento sociológico latino-americano da época, a marginalidade ou processo de marginalização⁴³, no entanto, esse tema se constitui em um assunto “muito controvertido, não só devido à complexidade do objeto que em última instância é o próprio processo de desenvolvimento, mas também porque, como área particular de preocupação, é relativamente recente” (SILVA, 1971, p. 3).

Para Silva (1971), o mercado apresenta-se determinado por dois tipos de empregador: a empresa⁴⁴ e o indivíduo⁴⁵ e, como efeito, o mercado de trabalho organiza-se em dois subsistemas denominados por oposição: “mercado formal” (MF) e “mercado não formalizado” (MNF). A característica essencial do MF é a proteção legal do emprego

⁴³ Na América Latina, foi a partir da Segunda Grande Guerra que o tema da marginalidade urbana surgiu como problema teórico e prático. Com a aceleração das migrações internas, as populações migrantes passaram a ocupar a periferia das grandes cidades ou suas áreas decadentes, originando o que se convencionou chamar *bairros marginais*. Uma primeira abordagem sobre marginalidade a relacionou com a situação precária das habitações a que estavam submetidos tais grupos sociais. Dessa forma, tal abordagem ganhou contornos de uma problemática físico-ecológica, isto é, limitava-se à questão de um espaço geográfico, as favelas. Uma segunda abordagem, além de contemplar a questão físico-ecológica, incorpora outro aspecto que é a situação de vida desses grupos que habitavam essas áreas – mundo da pobreza autônomo, em outras palavras, a suposta vivência dos moradores dos bairros marginais de situações de vida homogêneas que os distinguíssem dos vários segmentos dispostos na base da pirâmide social, desvinculados dos padrões modernos da sociedade. Várias críticas se colocaram diante dessa visão. A primeira crítica aponta que a estruturação dos grupos da favela não é diferente dos demais grupos pobres diluídos no cenário urbano. Conforme a segunda, a situação de marginalidade não estaria limitada a determinadas áreas geográficas. Para o entendimento do processo de marginalização há duas vertentes: a teoria da modernização (a marginalidade como uma disfunção ou desajuste temporário) e a teoria da dependência (a marginalidade como um componente intrínseco ao processo de produção capitalista) (KOWARICK, 1975).

⁴⁴ “Por firma, entende-se a empresa (sic) registrada, cuja atuação se orienta em consonância com o aparato legal vigente: legislação trabalhista, tributária etc.” (SILVA, 1971, p. 13).

⁴⁵ “Por indivíduo, entende-se o agente econômico (pessoa, família etc.) que é antes ‘consumidor’ de serviços que ‘empresários’, e que portanto não tem existência jurídica como empregador” (SILVA, 1971, p. 13).

que ele assegura. Já no MNF, o traço básico “é a distribuição de riscos, através da multiplicação de fornecedores de ocupações remuneradas” (SILVA, 1971, p. 14). Cabe pontuar que, nesse contexto, o fato de que o trabalhador no MF se vincula a um único empregador e no MNF a relação de “emprego” acontece com uma variedade de “patrões”, explica o uso das palavras “emprego” para o MF e “ocupação” para o MNF. Entende-se que a intenção do autor em questão para utilizá-los é tão somente para distinguir genericamente tipos de situação de trabalho nos dois mercados.

Uma das principais consequências da participação no MF é a “carteira assinada”. Tal expressão revela que o contrato de trabalho celebrado entre empregado e empregador foi transcrito na carteira de trabalho do empregado, assinado pelo empregador e registrado no Ministério do Trabalho. O reconhecimento legal do contrato possibilita ao empregado gozar dos direitos e deveres previstos na legislação trabalhista – seja o conjunto jurídico de proteção do salário (salário mínimo, salário família, décimo terceiro salário, férias remuneradas etc.); seja de proteção do emprego (FGTS); ou ainda de previdência social (aposentadoria, pensão). Além desses direitos, a carteira de trabalho assinada implica outros benefícios que extrapolam o campo jurídico-institucional: trata-se do reconhecimento social⁴⁶ e do *status* advindo dessa condição – trabalhador assalariado formal. Em suma, o emprego “típico” do MF, através da carteira assinada, proporciona proteção legal e reconhecimento social. Convém, pois, assinalar uma

⁴⁶ Relata Silva que “como a ausência de uma fonte de renda estável é crime previsto por lei – denominado popularmente de ‘vadiagem’ – algumas pessoas chegam a ser processadas e eventualmente condenadas [...] Embora constituam exceções os casos de verdadeiros trabalhadores processados por vadiagem, por não possuírem carteira de trabalho, as prisões ‘para averiguações’ representam um verdadeiro fantasma que constantemente paira sobre eles. Dispondo de carteira assinada, o indivíduo sente-se mais seguro, e fica a coberto das humilhações e dificuldades financeiras que decorrem daquelas prisões” (SILVA, 1971, p. 17).

observação feita por Silva em seu trabalho, no início da década de 1970, que o MF não é constituído exclusivamente de empregos desse tipo. Considerando o empregador padrão característico do MF – empresa/firma registrada – a diversidade e o volume de irregularidades jurídicas são enormes. Alguns tipos de fraudes praticadas por firmas legalmente registradas não afetam integralmente o reconhecimento jurídico do trabalhador. Por exemplo: venda de férias; acordos sobre indenização, quando o empregado é demitido “sem justa causa”; contrato-fantasma. Todos os casos de irregularidades que acontecem dentro da regulamentação das leis trabalhistas, embora lesada, o trabalhador mantém o reconhecimento legal de sua atividade. Mas há aqueles casos em que o reconhecimento é apenas parcial ou mesmo inexistente, caso em que a firma se recusa a assinar a carteira de trabalho do empregado com o fito de evitar a criação de vínculo empregatício legal. O MF conta, a princípio, com duas categorias de emprego: o emprego público e o emprego privado.

Tomando-o sob os preceitos de Silva (1971), o MNF, ao contrário do MF, configura uma dimensão invisível, posto que habita um contexto de não reconhecimento oficial, em razão de sua existência estar à revelia do aparato jurídico-institucional. Para esse autor, a característica fundamental do MNF é justamente a personificação da atividade econômica que pode ser observada a partir de dois pontos: a) o forte significado econômico das relações pessoais; b) o fato de o trabalhador tornar-se cliente de um número mutável de patrões. Dessa forma, os laços de clientela são essenciais porque proporcionam uma garantia mínima de trabalho, além de oportunizar um leque de vantagens econômicas (roupas, alimentação, pequenos empréstimos etc.) que, indubitavelmente, representam uma importante fonte suplementar de remuneração. Nesse sentido, “a ‘invisibilidade’ legal, aliada à personificação da atividade econômica, concorrem para a extrema flexibilidade que o MNF apresenta. [...] No MNF [...] a segurança da ocupação depende sempre e apenas do próprio

trabalhador” (SILVA, 1971, p. 31). A flexibilidade está relacionada a duas questões: a determinação dos preços e a estabilidade da ocupação.

Segundo Silva (1971, p. 38), o MNF refere-se a ocupações: “a) não reconhecidas, b) exercidas e controladas individualmente, c) ligadas ao setor de serviços⁴⁷ – isto é, às ocupações ‘típicas’ do MNF” (SILVA, 1971, p. 38). Os tipos de ocupações pertencentes ao MNF seriam: trabalhadores por conta própria⁴⁸, biscateiros, serviços e empregos domésticos. Na tentativa de descrever os tipos de ocupações incluídas no MNF, o primeiro a ser anunciado é o dos trabalhadores por conta própria. Para esses, as

ocupações por conta própria referem-se aos casos de “auto-emprêgo” (sic), ou seja, aqueles (sic) em que o trabalhador dispõe de um certo grau de “independência” no mercado, tanto de empregadores (firmas) quanto de patrões rêde (sic) de contatos. Embora sua atuação se situe no contexto do MNF, a subordinação aos laços de clientela é menos marcante que nas demais categorias dêsse (sic) sub-sistema, uma vez que as habilidades profissionais e a posse de instrumentos de trabalho colocam-no numa posição vantajosa no mercado (o trabalhador por conta própria está sempre nos níveis mais qualificados de sua profissão, embora esta possa ser relativamente “rudimentar” – no sentido, por exemplo, de que exige pouca ou nenhuma escolarização, não requer treinamento formal, etc.) (SILVA, 1971, p. 42-43).

⁴⁷ “[...] incluem-se no MNF diversos tipos de atividades artesanais, quando realizadas individualmente (fabricação de sapatos, perucas, etc.), uma vez que nos demais casos elas se realizam dentro de ‘firmas’” (SILVA, 1971, p. 42).

⁴⁸ Silva (1971, p. 42) esclarece que a opção em utilizar “trabalhador por conta própria” ao invés de “trabalhador autônomo” resulta das “conotações legais deste último, que restringem demasiadamente as ocupações incluídas; o trabalhador autônomo – isto é, o trabalhador por conta própria com a situação regularizada – deve ser mais um caso-limite desta categoria de ocupações”.

Mas quem seria esse trabalhador por conta própria? Seria aquele indivíduo que possuísse um determinado tipo de treinamento em “profissões de alta procura e baixa oferta: mecânicos de automóveis, rádio-técnicos, marceneiros, etc.” (SILVA, 1971, p. 64). O fato de a profissão apresentar alta procura e baixa oferta justifica a condição que goza esse tipo de trabalhador em optar entre o MF e o MNF, porque não era difícil encontrar empresas interessadas em contratar a sua força de trabalho, com todas as vantagens que o reconhecimento legal assegura ao trabalhador assalariado. Como assinala Silva (1971), é por gozar de tamanha importância no mercado, com significativo poder de barganha, que o trabalhador por conta própria tende a preferir as ocupações por conta própria em detrimento do emprego assalariado⁴⁹. Mas tal tendência não assume um caráter absoluto⁵⁰.

Nesse sentido, em uma primeira abordagem, assinala-se que o trabalho por conta própria habita, no mundo do mercado de trabalho, seu contexto não formalizado. Ou seja, tal tipo de trabalho é identificado a partir do não gozo do reconhecimento legal, isto é, encontra-se na esfera do não formal. Ao contrário do MF, no MNF reina a insegurança à medida que o amparo legal é substituído pela distribuição de riscos através da pluralidade de padrões.

Ao particularizar as duas dimensões do mercado de trabalho, Silva (1971) buscou evidenciar suas características mais gerais no

⁴⁹ Para fazer essa opção, além das variáveis econômicas, há também as de cunho cultural como, por exemplo, o “desejo de independência” ou a “vontade de não ter patrão nem horário”.

⁵⁰ “Mesmo nos casos de alta qualificação em profissões de procura elevada, o emprêgo (sic) público continua sendo visto como a situação ideal, ainda que em boa parte dos casos o salário permaneça inferior. Encontram-se trabalhadores que, ao se defrontar com a oportunidade de ingresso no serviço público, admitem abandonar sua condição de profissional auto-empregado, mesmo em troca de funções inferiores às suas habilidades técnicas. É que além da segurança quase absoluta que passa a desfrutar, a diminuição da renda mensal é compensada por diversas outras vantagens financeiras [...] existe uma opção, não tanto pelo MF em geral, mas pelo emprêgo (sic) público em particular” (SILVA, 1971, p. 64-65).

intuito de distinguir diversas situações de trabalho. Porém, imaginar a realidade do fenômeno do mercado de trabalho de maneira tão ordenada é simplificar por demais tal questão – de um lado MF e do outro MNF. Como enfatiza o autor, há um *turnover* de mão de obra entre os dois setores como também entre os tipos de emprego/ocupação no interior de cada um.

Nesse sentido, é possível identificar a existência de um contingente marginal, composto por trabalhadores – trabalhador por conta própria, biscateiros, serviços e empregos domésticos – com fortes dificuldades de controle do mercado, com empregos e ocupações muito instáveis e, conseqüentemente, baixa participação no produto social. Para Silva (1971), há uma tendência de que os grupos marginais assim definidos participem do mercado não formalizado, este, por sua vez, vinculado ao setor terciário, acrescido de uma parcela do setor artesanal.

Outra maneira de apanhar o trabalho por conta própria é quando o coloca no rol dos trabalhos marginais. Para apresentar essa percepção, esta pesquisa segue o viés crítico da obra “Capitalismo e marginalidade na América Latina”⁵¹, de Lúcio Kowarick, publicada em 1975.

O sistema de produção capitalista baseia seu processo de acumulação na exploração da força de trabalho cujo excedente é incorporado ao capital. Nenhuma novidade. No entanto, é a partir desse postulado que é possível dividir os trabalhadores em “não marginais” e “marginais”. Os trabalhadores “não marginais” são aqueles que se

⁵¹ Como expressão da teoria da marginalidade, “este trabalho aborda a marginalidade tendo como ponto de referência a ampla temática do ‘desenvolvimento-subdesenvolvimento’ articulada em torno do que se convencionou denominar de *teoria da dependência*. Nosso intento primordial é buscar uma clarificação do processo de marginalização nas zonas urbanas. Neste sentido, tal processo será analisado tendo em conta a dinâmica e as exigências da *acumulação do capital*, na qual os grupos marginais serão conceituados como uma forma peculiar de inserção na divisão social de trabalho” (KOWARICK, 1975, p. 9).

encontram inseridos no sistema produtivo, isto é, “os assalariados que na economia urbana estão presentes no setor fabril e no setor terciário organizado sob a forma de empresas” (KOWARICK, 1975, p. 85). Por sua vez, os trabalhadores “marginais” são aqueles que, por oposição⁵², não são incorporados pelas formas típicas que o capitalismo no processo de sua expansão tende a generalizar, isto é, o trabalho assalariado. Assim, “o que está em jogo [...] é uma diferenciação no seio da classe trabalhadora decorrente do processo de acumulação capitalista que gera certas modalidades de trabalho passíveis de serem conceitualizadas como marginais” (KOWARICK, 1975, p. 85).

Na perspectiva adotada, seriam considerados trabalhadores marginais aqueles que “participam de unidades produtivas cujo arcaísmo tecnológico e das relações de trabalho dificilmente permite defini-las como tipicamente capitalistas. Por outro lado, pode-se também apontar como marginais aqueles que trabalham por conta própria” (KOWARICK, 1975, p. 86). Dessa forma, enuncia-se como categorias-padrão de trabalhadores marginais: i) artesanato e indústria a domicílio (quando não existe divisão entre o trabalhador e os instrumentos de produção, há utilização de tecnologia rudimentar com insignificante nível de capitalização e, nas relações de produção, o indivíduo nem é patrão nem empregado); ii) autônomos; iii) empregos domésticos remunerados; iv) trabalhadores que participam de unidades produtivas de produção de forma intermitente, sendo inserida ou rejeitada de acordo com as oscilações dos ciclos econômicos; v) desemprego crônico ou trabalho ocasional ou sazonal, resultante de processos econômicos estruturais e conjunturais.

Interessa destacar que assim como Silva (1971) chama atenção

⁵² Alerta Kowarick (1975, p. 83) que “a oposição entre trabalhadores marginais e assalariados nada tem a ver com uma suposta dualidade que confronta duas formas produtivas estanques, uma dinâmica e outra que constituiria um ‘peso morto’ no processo de geração de riquezas. [...] trata-se de uma lógica estrutural, de tipo capitalista, que reúne formas desiguais e combinadas [...]”.

para o caso do *turnover* entre o MF e o MNF, aqui também Kowarick (1975) anuncia a ideia de movimento que se estabelece entre o trabalho não marginal e o trabalho marginal, como também a combinação entre ambos. Para ele, é frequente o deslocamento de uma situação a outra, como é exemplo o revezamento de um emprego assalariado para a condição de conta própria e vice-versa. Mas para o autor, a alternância de um emprego assalariado para o trabalho por conta própria é uma situação que caracterizava uma boa parte da parcela de mão de obra urbana.

O que de fato precisa ficar evidente é, nessa perspectiva, que o que vem a ser trabalho marginal está intrinsecamente relacionado com a forma de inserção nas estruturas produtivas. Dessa forma,

a marginalidade configura-se, quer pela não-participação na produção de mais valia no caso que abrange o espectro de atividades autônomas [...], quer pelos trabalhadores presentes nas unidades artesanais e nas indústrias a domicílio, quer ainda pela mão-de-obra que é incorporada e expulsa das empresas capitalistas em razão das flutuações conjunturais e estruturais da economia [...] que as camadas marginais constituem um estrato da classe trabalhadora, diferenciada analiticamente dos trabalhadores estáveis por sua situação no processo produtivo (KOWARICK, 1975, p. 89-91).

Resgatando a contribuição de Silva (1971), o mercado não formalizado apresenta as seguintes características: distribuição de riscos; não está apoiado no reconhecimento legal; não possui empregadores, mas consumidores de serviços; a realização de tarefas específicas é de curta duração e não se tem emprego fixo; personificação da atividade econômica que se sustenta em laços de clientela. Em função de tais características, o MNF é marcado pela instabilidade e flexibilidade. O propósito de tal resgate é para tecer a relação de duas categorias

analíticas que, embora utilizem nomenclaturas diferentes, retratam a mesma realidade socioeconômica. O que se pode elucidar é que ambas tratam do mesmo fenômeno, ou seja, tratam da realidade dos não incorporados ao sistema de produção capitalista, no qual o trabalho por conta própria é uma expressão, como também o artesanato. Nesses termos, o que interessa para a problemática da marginalidade urbana é destacar que no interior do mercado não formalizado encontram-se relações de trabalho diferenciadas do quadro que caracteriza o trabalho assalariado e, assim, reafirmar que o que está em jogo é um problema estrutural em que os empregos fabris, na maioria dos países latino-americanos, não se expandem de forma satisfatória para abrigar a maior parte de trabalhadores, o que, em última instância, obriga-os a procurarem e permanecerem nas ocupações marginais. Tem-se, a partir disso, o processo de inserção marginal no mercado de trabalho urbano.

Outra maneira de abordar o trabalho por conta própria é quando esse é assimilado ao setor informal. A expressão Mercado de Trabalho Informal, também da década de 1970, surgiu pela primeira vez em um trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre “Emprego e renda urbana em Gana”⁵³, apresentado por Keith Hart, em 1971, em uma conferência sobre desemprego urbano na África.

O conceito de setor informal, ao longo do tempo, vem passando por um processo de maturação, o que não significa a elaboração de uma compreensão consensual na sua plenitude. Tal expressão abarca vários significados que vão sendo incorporados no transcorrer do próprio processo de construção da história econômico-social e política das

⁵³ “[...] a rigor, a Dissertação de Mestrado de Machado, L.A. (1971), utilizou paralelamente a Hart esta terminologia; contudo, pelo meio restrito em que circulou não se lhe atribui, em geral, a primazia da definição” (CACCIAMALI, 1983, p. 17). Há de se considerar que a terminologia utilizada por Machado, o mesmo citado pela autora, foi *mercado não formalizado*. A ideia foi a mesma, porém, no trabalho de Machado não se encontra o termo “informal”.

sociedades, estas envolvidas nas suas contradições, continuidades e descontinuidades, construções e desconstruções.

No intuito de recuperar um pouco a trajetória de constituição e maturação do conceito de setor informal, recorre-se a três vertentes envolvidas nesse processo⁵⁴: i) a abordagem estabelecida pelo Relatório sobre o Quênia; ii) a interpretação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a América Latina, através de diversos trabalhos realizados por várias equipes técnicas do Programa Regional do Emprego para América Latina e Caribe (PREALC); iii) a abordagem subordinada – uma visão crítica em relação às duas perspectivas anteriores.

Foi a partir da constatação das deficiências dos modelos desenvolvimentistas cuja implantação não conseguiu eliminar a pobreza e nem a miséria, nem tão pouco favoreceu uma maior integração de expressivo contingente de trabalhadores nas relações de trabalho ditas modernas, ou seja, relações de assalariamento capitalista, que a OIT lançou seu Programa Mundial de Emprego (PME), cuja implantação aconteceu em 1969, a partir do envio de missões para avaliar e analisar a natureza e a dimensão dos problemas referentes ao mundo do trabalho, particularmente de empregos, em países do Terceiro Mundo. A intenção foi de realizar estudos sobre alternativas de desenvolvimento econômico que favorecessem a criação de empregos⁵⁵. Nesse momento, o conceito se reporta à

forma de organização de produção, cuja unidade de análise é o estabelecimento produtivo, ao mesmo

⁵⁴ Será utilizada a classificação elaborada por Cacciamali (1983) no que tange à apresentação das principais vertentes explicativas do setor informal.

⁵⁵ A proposta básica da OIT era “aprofundar o conhecimento da realidade sobre a situação do emprego naqueles países, através de pesquisas, constituindo assim, uma evidência para a formulação de programas e políticas econômicas cuja ênfase fosse o incremento do emprego e não simplesmente o crescimento do produto global” (TOMAZINI, 1995, p. 2).

tempo em que o núcleo para a classificação dos setores formal e informal constitui-se no emprego assalariado e na auto-ocupação, respectivamente (BRAGA, 2003, p. 10).

Originalmente, a definição do setor informal foi circunscrita à esfera da produção, cuja unidade de análise era o estabelecimento produtivo. O que caracterizava tais estabelecimentos eram a forma de organização da produção, a utilização de pouco capital, o uso de técnicas rudimentares e intensivas de trabalho e o pequeno número de trabalhadores (remunerados e/ou membros da família). Assinale-se que esses estabelecimentos produtivos não recebiam nenhuma atenção do poder público, pois não eram objetos de política governamental. Cacciamali (1983, p. 18) chama a atenção para o fato de que

por esta definição os trabalhadores por conta própria, independentes ou autônomos, eram considerados como *estabelecimentos* e incluídos no Setor Informal; este também era o caso, em geral, das atividades e estabelecimentos não reconhecidos juridicamente.

É no estudo sobre “Renda e emprego no Quênia”⁵⁶, realizado em 1972, que se encontra a demarcação teórica do conceito de setor informal e a sua vinculação com o campo econômico⁵⁷. É nesse estudo

⁵⁶ O trabalho sobre o Quênia é considerado “um marco para a discussão do conceito do Setor Informal, por detalhar com maior precisão quais condições caracterizariam as atividades e os trabalhadores informais e pela sua influência sobre a maior parte dos estudos realizados pela OIT, servindo como padrão ou referência seja em missões em países africanos e asiáticos, seja em trabalhos realizados pelo PREALC, na América Latina, e pelo Banco Mundial” (CACCIAMALI, 1983, p. 18).

⁵⁷ No estudo sobre o Quênia, as características básicas do setor informal seriam “a) acesso relativamente fácil para os novos trabalhadores ingressantes; b) utilização de recursos locais e de propriedade familiar; c) operação em pequena escala, em mercados não regulamentados e competitivos; d) utilização de tecnologia adaptada e com grande densidade de mão-de-obra; e e) qualificação obtida fora do sistema escolar oficial”

que são recomendados os conceitos de setor formal/setor informal como categorias analíticas, em substituição à oposição setor moderno/setor tradicional (utilizados em diversos modelos de desenvolvimento econômico). Uma das razões para tal substituição é a tentativa de mostrar que o termo tradicional é, por si mesmo, preconceituoso e indutor de discriminação econômica e social, à medida que considera a tradição como um elemento nocivo ao desenvolvimento, ao invés de considerá-la uma fração que compõe a cultura e a identidade nacional. Assim sendo, “a idéia de formal e informal introduzida no estudo sobre Gana e detalhada no estudo sobre o Quênia, propõe uma estrutura analítica sustentada nas formas de organização e relação de produção” (BRAGA, 2003, p. 11). Ao assumir uma concepção dual sobre a organização da estrutura produtiva, passa-se a trabalhar então com dois setores elementares:

formal, que pelo lado da oferta gera ocupações em empresas organizadas, e informal, que, por sua vez, está relacionado às atividades de baixo nível de produtividade, para *trabalhadores independentes ou por conta própria*, e para empresas muito pequenas não organizadas institucionalmente (BRAGA, 2003, p. 11, grifo nosso).

Convém destacar que, apesar do incremento conceitual, o setor informal permanece tendo um caráter residual, o que é confirmado pela ideia de que a busca por uma ocupação no setor informal se justificaria pela ausência de oportunidade de emprego no setor formal, em função da falta de qualificação dessa força de trabalho. Nesses termos, o setor informal na abordagem da OIT expressa a ideia de que nos países periféricos há uma heterogeneidade estrutural no mercado de trabalho⁵⁸.

(BRAGA, 2003, p. 12).

⁵⁸ A abordagem da OIT é um prolongamento do pensamento da Comissão Econômica para

A versão latino-americana do PME foi o PREALC cuja ideia manifesta sobre a falta de emprego na América Latina e Caribe ampara-se, além do modelo cepalino, no trabalho clássico da OIT sobre a situação de Gana e Quênia (publicados em 1972) que, pela primeira vez, adota a nomenclatura “setor informal urbano” para descrever um “novo” setor de atividade econômica até então não percebido pela literatura econômica.

Os trabalhos do PREALC em diversos países latino-americanos evidenciaram, através de suas pesquisas, que a situação ocupacional nesses países exibiu algumas características comuns. A ideia geral era de que

Apesar do crescimento econômico não se verificou nos países investigados um nível de emprego suficiente, nem uma melhoria na distribuição de renda. Ao contrário, a evidência empírica revelou um cenário onde o enorme subemprego agrícola coexistia com um crescimento expressivo da população urbana, incrementado por um forte fluxo migratório campo-cidade, gerando uma população marginal localizada no entorno das grandes cidades [...]; o crescimento do emprego industrial e dos serviços funcionais, desde o pós-guerra, foi insuficiente para absorver toda a população economicamente ativa urbana, apesar do crescimento da produção (TOMAZINI, 1995, p. 4).

O resultado desse processo de incapacidade do setor moderno da economia de produzir oportunidades ocupacionais no nível almejado para incorporar a população ativa urbana é a criação de alternativas de sobrevivência relacionadas à atividade de baixo grau de produtividade capazes de absorver o contingente de trabalhadores

a América Latina (CEPAL). Para esta, a maneira como se manifestaram os problemas relacionados ao emprego vincula-se às particularidades da estrutura produtiva das economias periféricas.

renegados pelo setor formal. Nesse sentido, o setor informal é consequência do excedente estrutural de mão de obra determinado por características específicas do processo de acumulação de capital. A percepção que se desdobra daí é que o setor informal urbano coloca-se, de forma tácita, como um setor de ajuste para as economias onde o desenvolvimento econômico implica um crescimento heterogêneo e limitado (TOMAZINI, 1995).

A visão do PREALC avança em relação à concepção dualista da ocupação formal/informal, ressaltando as relações de complementaridade entre ambos. Mantém-se ainda o pensamento de que o setor informal tende a desaparecer à proporção que a economia se diversifica, isto é, com o incremento da economia, aposta-se que haverá uma inserção dos segmentos marginalizados na estrutura produtiva moderna. O pressuposto que sustenta tal inferência é a de que o setor informal é funcional ao setor formal e, em razão dessa complementaridade, acredita-se na tendência à sua minimização diante do desenvolvimento da economia formal.

Para o PREALC, a combinação setor informal/pobreza/migração continua mantida, tal como os estudos anteriores. Isso pelo fato de que são os mais pobres na estratificação social os ocupantes do setor informal, visto que é apenas neste que eles dispõem de uma forma econômica que lhes possibilitam garantir alguma renda. Sendo assim, encarando o setor informal com o *locus* de inserção produtiva dos mais pobres no meio urbano, recomenda o PREALC que se incorpore tal setor à política econômica global através de alterações na distribuição do excedente e na destinação de recursos, ou então a desigualdade de renda aumentará. O caminho para tal incorporação seria a análise das atividades informais em função do tipo de mercado em que atuam. Aquelas que participam de um mercado mais competitivo gozam de uma posição mais favorável do que aquelas que estão inseridas em mercado oligopolista. A partir dessa compreensão, as atividades informais são classificadas em funcionais ou marginais. Evidentemente

que a cada subgrupo há a recomendação de uma proposta de política específica.

As primeiras estão sendo exercidas a níveis de produtividade que permitem ao Setor Informal resistir à concorrência capitalista, devendo ser, assim, estimuladas. As segundas tendem a desaparecer rapidamente, restando pensar em qualificar os trabalhadores ali inseridos, de tal forma a capacitá-los para outras ocupações (CACCIAMALI, 1983, p. 23).

Por sua vez, a abordagem que enfatiza a subordinação do setor informal traduz o pensamento de um grupo de autores sob inspiração da vertente marxista. Consideram que à “medida que se conheça a complexidade do todo produtivo, as diferentes formas de organização da produção não podem ser encaradas como divisão dual da realidade, pois correspondem a expressões de relações de produção não isoladas” (CACCIAMALI, 1983, p. 24). Para os referidos marxistas, há uma interdependência entre o setor formal e o informal e uma relação de subordinação deste último com o primeiro. O setor informal, nesses termos, é apreendido como uma área da produção subordinada ao padrão e ao processo de desenvolvimento capitalista, em âmbito nacional e internacional. Isso acontece porque a dinâmica capitalista, nos países subdesenvolvidos, está atrelada ao movimento das grandes firmas e dos grupos oligopolistas vinculados ao capital estrangeiro e, na totalidade, endossados pelos padrões de desenvolvimento capitaneados pelo Estado. O resultado de tal submissão é a constante destruição e recriação de atividades informais, pois o setor informal é visto como uma forma dinâmica de produção que não se restringe a fornecer produtos ou serviços para a população de baixa renda, ou que ponha no mercado produto de má qualidade, ou ainda que se limite à utilização de técnicas tradicionais. Mas, mesmo assim, não se pode descartar a tendência ao movimento regressivo que algumas

atividades informais, em um determinado contexto, manifestam em função das desvantagens congênitas, quando relacionadas ao setor formal e aos laços de subordinação que lhes obstaculizam a expansão e o crescimento. Nesse sentido, advoga tal corrente, o setor informal não possui prerrogativas que lhe capacitem crescimento sustentado. A indagação que surge é: por que o Estado deveria intervir, estimulando ou alocando recursos para tal setor? Não seria o uso de capital para esse setor a tradução de uma má utilização de recursos? Diante de tais questionamentos, a intervenção do Estado

passa a ser proposta sob outros ângulos. A questão do desemprego e da pobreza não se resume a políticas específicas sobre o Setor Informal, mas medidas globais de política econômica, ao padrão de crescimento econômico posto em movimento, à massa de salários gerados e sua distribuição (CACCIAMALI, 1983, p. 25).

Para a perspectiva alternativa⁵⁹, em primeiro lugar, o setor informal é produto da lógica de acumulação capitalista, sendo permanentemente produzido⁶⁰. Em segundo lugar, o setor informal corresponde a um conjunto de formas de organização da produção que não se fundamenta, para seu funcionamento, no trabalho assalariado. A produção informal ocupa os lugares econômicos não preenchidos pelas formas de produção capitalista⁶¹. À luz dessa premissa, “a nova definição de setor informal não destaca, como na versão original,

⁵⁹ As contribuições de Souza (1980) e Kowarick (1975) foram assaz importantes nesse processo de revisão.

⁶⁰ Para Souza (1980), embora exista uma subordinação do setor informal às formas capitalistas de produção, não se pode inferir que haja uma perfeita harmonia ou uma funcionalidade entre ambos.

⁶¹ Como reforça Prandi (1978, p. 37), o “trabalho autônomo vai se encarregar da produção de bens e serviços de baixo rendimento ao capital, se este o assumisse [...]” até “enquanto seu trabalho não for apropriado pela empresa capitalista”.

sua relação com o problema da pobreza provocado pela existência de um excedente de mão-de-obra [...], mas sim com o caráter não capitalista da produção informal” (TOMAZINI, 1995, p. 21). Esse redimensionamento da definição do setor informal repercute de modo a priorizar características da organização produtiva,

o que significa uma completa reformulação do conceito de setor informal, visto que o setor informal não é mais suficientemente elástico para absorver o excedente de mão-de-obra que não consegue se empregar no setor formal, ao mesmo tempo em que o reconhecimento da heterogeneidade interna ao setor informal invalida a hipótese de que apenas as pessoas mais pobres sejam seus únicos ocupantes (BRAGA, 2003, p. 18).

Um aspecto importante a ser destacado nesse processo de redefinição do setor informal é aquele que se refere à caracterização do citado setor a partir da condição de fácil entrada em suas atividades. Antes, uma das características básicas do setor informal era o acesso relativamente fácil para os novos trabalhadores ingressantes. Praticamente inexistiam barreiras à entrada no setor informal. Agora, admite-se que possam existir distintas condições de acesso em diferentes segmentos do setor informal⁶², isto é, o que foi posto em suspeição foi a condição de fácil entrada como aspecto comum a todo setor informal. Um desdobramento disso é a ponderação sobre a associação necessária entre pobreza e setor informal. No entanto,

⁶² “Em algumas atividades existem barreiras à entrada e elas podem estar associadas ao uso de equipamento, qualificação especial, ou habilidades pessoais, inatas ou adquiridas, até mesmo à acumulação prévia à instalação dos negócios informais. Estes pré-requisitos para a instalação destes negócios informais atuam como barreiras que dificultam a proliferação de unidades informais. [...] na medida em que a condição de entrada ao setor informal pode ser variada, as diferenças de renda média do setor informal podem ser tão ou mais importantes que entre os setores formal e informal” (TOMAZINI, 1995, p. 24).

vale ressaltar que apenas a parcela com fácil acesso é suscetível à baixa renda.

Cacciamali (1983) acompanha a ideia de que o setor informal não tem necessariamente uma vinculação umbilical com o baixo nível de renda ou pobreza. Também assume o critério de formas de participação na produção como o “divisor de águas” na compreensão do setor formal/informal. E ainda chama atenção para o caráter heterogêneo do setor informal, esculpido na pluralidade de oportunidades econômicas, ressaltando a possibilidade de algumas delas permitirem a auferição de altas rendas e, quiçá, servindo como instrumento de ascensão social. Porém, pondera Sônia Tomazini (1995, p. 31) que “todavia, para um conjunto de trabalhadores informais, o setor gera oportunidades para empreender apenas estratégias de sobrevivência de baixa renda”.

Um último aspecto da contribuição de Maria Cacciamali precisaria ser destacado: a tentativa de demarcar, de forma rigorosa, os limites da informalidade. A autora faz isso quando exclui do âmbito do setor informal todas as atividades baseadas no trabalho assalariado⁶³. Para ela,

O núcleo básico do trabalho informal é caracterizado pela ocupação por conta própria, onde o produtor direto é possuidor dos instrumentos de trabalho, podendo recorrer ao trabalho de membros da família ou de ajudantes como extensão do seu próprio trabalho. O produtor direto, apesar de ser possuidor dos instrumentos de trabalho, é simultaneamente patrão e empregado. Esse tipo de atividade é guiado pelo fluxo de renda (e não pela perseguição de uma taxa de lucro competitiva), de onde é retirado o montante para o consumo individual e familiar, além das remunerações

⁶³ Apesar de não haver ainda um consenso a respeito da constituição do setor informal, para Cacciamali (1986), este não deve abrigar no seu meio as firmas que não cumprem a legislação. Propõe, então, que a economia informal que se refira ao não cumprimento das regulações vigentes, fiscal ou trabalhistas seja denominada economia subterrânea, submersa ou invisível.

dos ajudantes, os quais guardam vínculos pessoais com aquele que os contrata (CACCIAMALI, 1983, p. 28-29).

As mudanças significativas na economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990, em que, após um período de crescimento do produto interno bruto (PIB)⁶⁴, assiste-se a uma redução da taxa anual média de investimento, repercutiram no mundo do trabalho à medida que provocou, além do aumento dos níveis e formas de desemprego, uma modificação na composição da ocupação (concentrada, agora, em atividades advindas do setor terciário da economia – comércio e serviços pessoais) como também manifestou, de forma mais evidente, uma diversidade de formas atípicas de contratação de mão de obra. Para Cardoso Jr. e Fernandes (2000, p. 41), é

portanto, essa multiplicidade de formas de contratação do trabalho bem como o aumento do peso relativo dessas categorias ocupacionais (trabalhadores por conta própria, sem carteira assinada e não-remunerados) no total da ocupação que caracterizam o fenômeno recente da informalização das relações de trabalho no Brasil.

Para esses autores, o conceito de setor informal engloba duas perspectivas: uma que considera informal o trabalho assalariado executado fora do arcabouço institucional, legalmente estabelecido pelo Estado – empregados sem carteira assinada (assalariamento ilegal) e os trabalhadores não remunerados; e outra que define como informais as atividades não assalariadas realizadas por autônomos, nas quais não há uma divisão capital/trabalho – trabalhadores por

⁶⁴ A taxa anual média de crescimento do PIB caiu de 8,8% nos anos de 1970 para somente 2,3% na década de 1980 e para apenas 1,9% em 1990. Essa queda está relacionada, nessas últimas décadas, a um declínio da taxa anual média de investimento da economia brasileira em relação ao PIB, que passou de 18,5% no período 1980/1989 para próximo de 16% entre 1990 e 1999 (CARDOSO JR.; FERNANDES, 2000, p. 41).

conta própria (desassalariamento voluntário ou involuntário). Para a primeira perspectiva, o critério demarcador vem da relação legal de trabalho, separando os trabalhadores com e sem carteira assinada; para a segunda, tal critério advém da relação de produção existente no negócio, a qual é caracterizada por ser uma relação de produção não calcada em modelos tipicamente capitalistas. A abordagem apresentada⁶⁵ pelos autores em questão indica que

Ambos os critérios caracterizariam um mercado de trabalho pouco estruturado no Brasil, no interior do qual tenderiam a se reproduzir atividades e ocupações mais precárias – caso preponderante dos trabalhadores por conta própria, do ponto de vista do conteúdo ou qualidade da ocupação –, e de mais frágil inserção profissional – caso típico dos assalariados sem carteira e dos trabalhadores não-remunerados, do ponto de vista das relações de trabalho (CARDOSO JR.; FERNANDES, 2000, p. 42).

Como é possível observar, há maneiras diferenciadas de definir o setor informal. Umas restringem ao setor informal apenas aquelas atividades cuja forma de produção é considerada não capitalista, portanto não assentada no trabalho assalariado; outras

⁶⁵ Segundo os autores, “pode-se afirmar que se processou no Brasil, notadamente a partir da crise recessiva do início dos anos 90, um movimento não-desprezível de informalização das relações de trabalho, fenômeno que pode ser melhor percebido dividindo-se o mercado de trabalho em dois grupos de trabalhadores, segundo o seu grau de estruturação: de um lado estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores com registro em carteira assinada e os funcionários públicos civis e militares; e, de outro, os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações atípicas ou informais de trabalho, isto é, os trabalhadores sem carteira, os autônomos ou por conta própria e os trabalhadores não-remunerados. Ao primeiro grupo chamamos de núcleo estruturado do mercado de trabalho, e ao segundo, de núcleo pouco estruturado” (CARDOSO JR.; FERNANDES, 2000, p. 44).

que o setor informal compreende tanto o conceito anterior como incorpora as relações de trabalho ilegais. É desta última abordagem que surge o pensamento de que a informalização no Brasil aumentou vertiginosamente, pois passa a incluir no setor informal o processo de precarização das relações de trabalho⁶⁶.

A razão para o tratamento mais rigoroso do conceito de setor informal reside no fato de que, na década de 1980, assiste-se ao nascimento de uma “nova” situação de trabalho que passa a abrigar-se no setor informal: o emprego informal. Nessa nova acepção, o setor informal é sinônimo também de ausência de regulação, isto é, não cumprimento de regras fiscais, trabalhistas, previdenciárias. O que essa realidade denuncia é a contratação de mão de obra sem registro formal, totalmente desprotegida legal e socialmente. Nesses termos, a carteira de trabalho não assinada e o não recolhimento da contribuição previdenciária seriam os indicadores da ocupação informal. Assim sendo, a informalidade estaria diretamente relacionada à clandestinidade. É preciso, pois, advertir que a inclusão das relações de trabalho clandestinas no conceito de setor informal não se trata somente de uma dilatação do conceito, mas de um deslocamento do próprio objeto para outro campo, que não mais se restringirá às formas de produção não tipicamente capitalistas, mas que passará a incorporar, também, o emprego informal. O trabalho de Tomazini

⁶⁶ “[...] com relação aos trabalhadores com registro em carteira, é possível ver com clareza que seu peso relativo no total da ocupação decresce intensamente durante as crises recessivas do início dos anos 80 (1981/83) e 90 (1990/92), mas a recuperação em ambos os períodos não ocorre de forma semelhante à queda. Quando da retomada do crescimento econômico a partir de 1984, o emprego com carteira assinada também se recupera [...] Já com a volta do crescimento, em 1993, o emprego com carteira não aumenta sua participação no emprego total à semelhança do ocorrido na retomada dos anos 80; pelo contrário, ele apenas arrefece o ritmo de queda e estabiliza-se em torno do patamar de 32% entre 1996 e 1998. Quer dizer, à diferença dos anos 80, a recuperação econômica de meados da década de 90 não foi capaz de trazer de volta o mesmo percentual de empregos com carteira que existia antes do início da crise [...]” (CARDOSO JR.; FERNANDES, 2000, p. 42-43).

(1995) propõe justamente a separação do emprego informal com relação às ocupações não assalariadas. Para ela, estas seriam duas formas diferentes de manifestação dos problemas da falta de emprego e, em função disso, reafirma “a necessidade de não se tentar sintetizar todas essas manifestações da falta de emprego urbano numa única categoria denominada setor informal” (TOMAZINI, 1995, p. ii).

A preocupação de Cacciamali (1983) quanto à necessidade de um maior rigor na compreensão do setor informal relaciona-se com o fato de que um conceito por demais abrangente, distorcido, pode influenciar o papel do Estado em relação às atividades informais, à medida que a definição do problema constitui uma das mais importantes etapas para a formulação de políticas públicas. Reafirma a autora que essa proliferação de definições diferentes do setor informal (seja o pequeno tamanho do estabelecimento ou o não cumprimento de legislações fiscais, trabalhistas, previdenciárias, ou ainda o reduzido nível de renda) repercute na forma de intervenção do Estado porque certamente envolve um leque bastante diferenciado de diagnósticos do problema do emprego.

A perspectiva incorporada neste trabalho é alinhada com o pensamento de Cacciamali (1986) e Tomazini (1995) no qual o setor informal refere-se a um conjunto de formas de organização da produção que não se baseia, para o seu funcionamento, no trabalho assalariado e, no interior de tal setor, será focalizada uma das suas expressões mais fiéis, o trabalho por conta própria.

O esforço de reconstituição da trajetória do conceito de setor informal, ainda não acabado por falta de consenso sobre o significado⁶⁷ e o alcance do conceito, vislumbrou dois objetivos: um, de resgatar a historicidade do conceito, e outro, de manifestar a simbiose, desde

⁶⁷ Depois de mais de 20 anos de debates, a definição de setor informal da OIT contemplou a vertente que o aborda a partir da forma de organização das unidades produtivas, as quais não são constituídas como entidades legais separadas de seus proprietários e não dispõem de registro contábil padrão.

seus primórdios, entre o setor informal e o trabalho por conta própria. Essa forma particular de trabalho encontra no setor informal a sua mais autêntica expressão, pois se trata de uma forma genuína de inserção na divisão social do trabalho, que *a priori* pode até parecer uma contravenção diante do molde capitalista de produção, este sustentado fundamentalmente no trabalho assalariado.

Após os comentários arrolados que forneceram informações relevantes à noção de setor informal, contempla-se uma das propostas deste estudo, que é mostrar que o fenômeno do trabalho não formalizado, ou marginal, ou, ainda, informal, traduz uma realidade de não incorporação ao sistema produtivo dominante. Independente de qualquer que seja a nomenclatura, o trabalho por conta própria permanece no capitalismo, haja vista que este é necessário para a reprodução social daquele. No Brasil colônia até a abolição da escravidão, aqueles que não eram escravos (os desocupados, vadios etc.) eram “informais”, isto é, não faziam parte da forma de trabalho dominante, a escravidão, por isso eram excluídos. Com a instituição do mercado de trabalho capitalista pós-1930, são informais aqueles que não são incorporados, legalmente, ao mercado de trabalho tipicamente capitalista. A partir daí, os não inseridos estão no mercado não formalizado, são reconhecidos como trabalhadores marginais e, por último⁶⁸, compõem o setor informal. A preocupação em resgatar essas formas de abordagem ou de classificação do trabalhador que está fora do circuito produtivo dominante em determinada época histórica é em demonstrar que, a partir desse pensamento, o fenômeno da “informalidade” é por demais antigo. Tal fenômeno vai, no decorrer da história, assumindo denominações, feições e dimensões diferentes, em função de um emaranhado conjunto de condicionantes socioeconômicos e políticos.

⁶⁸ A razão de se considerar o setor informal como a última denominação a se referir ao não incorporado no sistema produtivo tipicamente capitalista é o fato de este conceito até hoje ser reconhecido e utilizado pela literatura especializada na área.

2.2 Trabalho por conta própria como encarnação do empreendedorismo em novas bases

A história do sistema capitalista de produção é marcada por vários ciclos econômicos, revelando, para cada período histórico, uma determinada mentalidade econômica. Tem-se, nos primeiros anos do século XX, uma etapa na qual o personagem arquetípico foi do empreendedor, o grande capitalista, o inventor, o herói; nos anos de 1950, inaugura-se uma época em que as organizações se tornam mais complexas (com o incremento tecnológico, há diversificação de funções e especializações, cresce o número de empregados e, conseqüentemente, o tamanho da organização) e esgota-se o modelo “empreendimento de um homem só”; nos anos de 1960, tem-se o surgimento da teoria do capital humano. Cabe destacar aqui que o interesse que nutre este trabalho de pesquisa proposto não é de recontar a história do sistema capitalista de produção, mas tão somente mencionar e marcar um ponto de partida importante para o desafio teórico ora colocado, qual seja o de compreender a feição contemporânea do capitalismo no qual se assiste atualmente a um “*revival* da figura do empreendedor, mas com características particulares em um contexto muito diferente daquele de cem anos atrás” (LÓPEZ-RUIZ, 2004, p. 1-2).

Tal tentativa de compreender uma feição contemporânea do sistema capitalista de produção dos nossos dias nasce da observação de um movimento e de uma política que traz o revivamento do empreendedorismo, agora focado em atividades autônomas de pequeno porte, no trabalhador por conta própria e em setores produtivos marginais, por exemplo, a atividade artesanal. Tal estratégia é o que se considera nesta pesquisa “empreendedorismo em novas bases”. A investida de compreender tal realidade será montada a partir de um quadro teórico cujo objetivo principal é a construção de uma teia explicativa que passa a ser articulada a partir da contribuição teórica

de três pensadores, cada um com suas peculiaridades: Max Weber, Alois Schumpeter e Theodore Schultz. Que combinação teórica é possível montar partindo desses três campos de pensamentos que, em um primeiro lampejo, não se tratam entre si? O que se propõe neste trabalho, de início, é buscar, nessas três fontes teóricas, elementos e subsídios de análise para empreendermos um esforço intelectual de compreensão de outra versão do capitalismo que se vem desenhando e consolidando no capitalismo contemporâneo, que ousamos denominar “empreendedorismo em novas bases”. Quais seriam os traços característicos presentes no “empreendedorismo em novas bases”? Quais foram as razões econômico-histórico-sociais que incitaram o *revival* do empreendedorismo agora tentando impregnar-se no âmbito dos pequenos negócios e do trabalho autônomo de setores considerados marginais no circuito do mercado capitalista?

De início, tais questões poderiam ser respondidas afirmando que são as noções de inovação, criatividade, flexibilidade, design entre outras que constroem o universo ideacional da ideologia do empreendedorismo que se dissemina no mundo de mercado atual que extrapola o universo das empresas.

Em seguida, para se compreender as razões históricas e socioeconômicas que suscitaram o retorno do empreendedorismo no contexto da sociedade capitalista contemporânea, necessário se faz recuar-se até a década de 1970, precisamente seus últimos anos, quando se reconhece tal período histórico como ponto de inflexão para se compreender o processo de transformação que acomete a economia e a sociedade capitalista nos moldes do ideário neoliberal. Dessa forma, faz-se necessária uma rápida recuperação histórica para se contextualizar tal processo de transformação.

Ao findar a II Grande Guerra Mundial, inaugura-se o contexto político que levou à implementação do Estado de Bem-Estar Social na Europa Ocidental. O que de fato se observa nessa oportunidade histórica é que, com as transformações viabilizadas no processo de

acumulação capitalista a partir dos anos 30, tem-se uma redefinição do papel do Estado no momento em que são criados os alicerces econômicos, políticos e ideológicos para o provimento público do bem-estar. Assim sendo, é no pós-guerra que o Estado de Bem-Estar firma-se como modelo da “democracia social” dominante nas economias capitalistas avançadas. É lícito afirmar que o Estado de Bem-Estar corresponde a uma forma histórica de ser do Estado, no capitalismo pós-II Guerra, cujo princípio norteador que definiu sua natureza foi aquele que estabelece limites aos efeitos socialmente estratificadores do mercado.

A celebrada idade de ouro do capitalismo (1945-1974) confirmou uma nova maneira, por via do *WelfareState* (WS), de articular acumulação e legitimidade. Esse momento traduziu uma inédita fase de desenvolvimento da economia capitalista que associou pleno emprego e sistemas públicos de políticas sociais (educação, saúde, previdência etc.). Tal modelo de Estado preconizava um pacto social no qual a sociedade auxiliava o indivíduo nas situações ameaçadoras do mercado, ou seja, situações que envolvam o risco de qualquer pessoa não conseguir manter o seu sustento diário e, a partir daí, vivenciar um quadro de miséria. O pressuposto básico acerca desse pacto é a compreensão de que tal risco não se constitui em um problema individual, mas sim em uma responsabilidade social, pública, coletiva. Para Moraes (1998-1999, p. 176), “o que tais pactos, acordos e concertações assinalam é essencialmente uma desconfiança nas virtudes do mercado. Este já não aparece como ordenador pleno, eficiente e justo das relações sociais harmônicas”.

É, no entanto, a partir da metade dos anos 70 que se observa o processo de desintegração desse modelo. A chamada crise dos anos de ouro do capitalismo (1945-1974) vem confirmar uma nova fase de desenvolvimento da economia capitalista que não mais comporta a manutenção das formas tradicionais de pleno emprego, sistemas nacionais públicos de políticas sociais (educação, saúde, previdência

etc.) e outras. Esse novo cenário sugere que tais formas tradicionais de intervenção do Estado tornaram-se pouco eficazes e, assim, obsoletas, tanto no aspecto econômico (políticas *keynesianas*) quanto na dimensão política (*Welfare State*), ao transformarem-se, paulatinamente, em um instrumento inadequado para proteger “plenamente” a classe trabalhadora contra os riscos do mercado de trabalho.

Diante da emergência da crise do modelo de WS, indaga-se a respeito das causas que encaminharam a erupção de tal conjuntura, mais particularmente, quais foram suas razões políticas e econômicas. Em um primeiro momento, o apoio ao tipo-padrão do Estado do bem-estar sustentou-se, segundo Therborn, por Offe (1989, p. 271) citado, nas seguintes razões: a) o modelo preconizava, pela intervenção e regulação estatal, a obstrução de mazelas sociais coletivas (violência, miséria, doenças etc.); b) representava um investimento no bem público; c) viabilizava o cumprimento de compromissos sociais universalistas ao afirmar valores como justiça e solidariedade social.

Apesar de todas essas razões explicitadas acima em apoio ao modelo e não obstante os resultados socioeconômicos apresentados na idade de ouro do capitalismo, em meados da década de 1970 instalou-se uma crise no sistema capitalista. A partir deste marco histórico, observa-se o início do processo de decomposição e desintegração do Estado de bem-estar que, de acordo com Offe (1989), possui os seguintes indicadores: a) perdas e derrotas eleitorais dos partidos social-democratas e socialistas, ao inserir-se no campo político uma alternativa baseada na visão anti-Estado do bem-estar; b) crise fiscal; c) redução nas transferências e nos serviços proporcionados pelo Estado, em função até da própria crise fiscal e financeira.

O anúncio do neoliberalismo⁶⁹ como saída para a crise

⁶⁹ As primeiras experiências de adesão ao neoliberalismo foram ensaiadas na América Latina: em 1973, no Chile e, em 1976, na Argentina. Na Europa: em 1979, na Inglaterra. Em 1980, ocorreu nos EUA. Ressalte-se que a adoção em massa da agenda neoliberal na América Latina data do início da década de 1980, a partir dos programas

que se instalou sobre o WS e seus fundamentos está pautado em uma posição contrária às características genéticas do WS que são: a social-democracia, o keynesianismo e todas as tentativas de civilizar o mercado. O neoliberalismo, então, declara como inimigos seus e, certamente pretende exorcizá-los, o conjunto institucional composto pelo WS, planificação, intervenção estatal na economia, a doutrina keynesiana e as modernas corporações, especificamente os sindicatos.

Segundo preceitua Moraes (2000), para o neoliberalismo, esses inimigos são prejudiciais porque: a) sabotam as bases de acumulação privada; b) direcionam o Estado a um crescimento parasitário, pela imposição de despesas sociais e investimentos sem perspectiva de retorno.

É, portanto, com o desmonte do keynesianismo e a assunção da doutrina do neoliberalismo que se pode demarcar a tentativa de incrementar o sistema capitalista e buscar caminhos para dotá-lo de outra dinâmica econômica capaz de outorgar-lhe um melhor desempenho no sentido de recuperar sua capacidade de acumulação e crescimento, porém sobre novos preceitos e estratégias, a exemplo daquelas ditadas pelo liberalismo contemporâneo, popularmente conhecido como neoliberalismo. Assim sendo, tem-se nessa passagem o momento em que, para salvar o capitalismo da crise, este recebe uma “nova” orientação e condução que venha favorecer sua vivacidade e recuperar sua dinamicidade. Nesse sentido, o capitalismo, sob os auspícios do neoliberalismo, inaugura o que se recortou na história e denominou como sendo o capitalismo contemporâneo. Dessa forma, segundo respalda o aporte crítico deste trabalho, ao se fazer menção ao capitalismo contemporâneo, faz-se referência ao capitalismo sob os preceitos, orientações e encaminhamentos do neoliberalismo. “Nesse

de ajuste econômico e reformas políticas capitaneados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional como imposição nos momentos de renegociação da dívida externa: em 1985, na Bolívia; em 1989, na Argentina, Venezuela e Brasil; e em 1990, no Peru.

imaginário, o mercado é a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça” (MORAES, 2002, p. 15). Assim sendo, o neoliberalismo consiste em um projeto de organização social que se sustenta na crença de que o mecanismo, por excelência, para gerar eficiência na alocação de recursos, riqueza e justiça social é o mercado. É a crença de que “a mão invisível smithiana é superior à mão invisível da regulação política mercantilista ou keynesiana)” (MORAES, 2000, p. 14). Como é possível perceber, rememorando as bases do pensamento liberal clássico (Adam Smith), o neoliberalismo expressa uma corrente de pensamento que “requeixa os argumentos do liberalismo” (MORAES, 2000, p. 16). Se no liberalismo clássico o alvo foi o Estado mercantilista, no liberalismo contemporâneo o alvo é o Estado keynesiano.

A partir de meados da década de 1970, observa-se, de forma intensiva, o processo de internacionalização das economias capitalistas, o que se convencionou denominar de globalização⁷⁰. Tal processo tem como características emblemáticas a acentuada integração dos mercados financeiros mundiais e o aumento significativo do comércio internacional – favorecido pela política generalizada de queda das barreiras protecionistas, sobretudo nos grandes blocos econômicos. Nesse novo ambiente econômico, pode-se elencar como um de seus traços mais expressivos a crescente presença de empresas transnacionais⁷¹. Outra questão importante a ser destacada

⁷⁰ Para alguns autores (DUPAS, 2001; HIRST; GRAHAME, 1998; SANTOS JUNIOR, 2007) a globalização não se trata de um fenômeno inédito na história. Porém, o que a torna peculiar é a escala e a velocidade em que ocorre nos dias atuais, indubitavelmente, em decorrência da revolução que se operou no âmbito das tecnologias da informação e da computação.

⁷¹ Tais empresas diferem bastante das corporações multinacionais características dos anos de 1960 e 1970. Daí as transnacionais constituírem-se um fenômeno inédito. Como afirma Dupas (2001), “o que se vê nas transnacionais contemporâneas não são mais estruturas verticalizadas nas quais várias etapas de produção de um bem são executadas, mas a fragmentação e dispersão do processo de produção por várias nações, através das filiais e dos fornecedores subcontratados. Assim, obtém-se um produto final global composto de várias partes desenvolvidas em inúmeros países, aproveitando ao máximo

é a construção de um ambiente tecnologicamente favorável a uma extraordinária mobilidade de grandes massas de capital que, por sua vez, opera dentro de uma lógica autônoma em relação às decisões dos Estados nacionais e provê o movimento de globalização da produção.

Na nova configuração do sistema capitalista global, é possível detectar a ruptura de alguns paradigmas que cabem na máxima de que a economia global (DUPAS, 2001) favoreceu uma reestruturação produtiva articulada com uma desestruturação do mercado de trabalho. No bojo desse processo, verifica-se a estruturação de um novo paradigma de emprego mais flexível, precário e destituído das garantias sociais agregadas ao padrão convencional.

A realidade que vem se constituindo explicita um quadro de problemas socioeconômicos graves que pode ser vislumbrado pelos seguintes indicadores: a) a queda vertiginosa dos salários; b) aumento do subemprego e do desemprego; c) precarização e informalização do trabalho. As externalidades advindas dessa realidade explicitam claramente a condição de empobrecimento a que está submetida à classe trabalhadora e a incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza ou extrema pobreza. O mais grave e, certamente paradoxal, nessa história é que, conjugada a essa situação, há uma redução crescente no volume de recursos destinados aos gastos sociais, que, por sua vez, implicam uma política de minimização da oferta de

as vantagens comparativas de cada um. Dessa forma, essas empresas não só visam a atingir um mercado consumidor global como o fazem utilizando mão de obra, tecnologia e matéria-prima existentes em todo o mundo, da forma mais eficiente possível. É interessante notar que, ao contrário das multinacionais – que tendiam a reproduzir as relações de trabalho observadas nas matrizes –, as transnacionais, além de fabricarem diferentes partes do produto em diferentes países, fazem-no sob contratos de trabalho variados (DUPAS, 2001, p. 14-15). Para a corporação transnacional, os compromissos locais tornam-se temporários e ela tenta retirar as considerações de nacionalidade com o intuito de ganhar vantagens a partir das diferenças entre as localidades. Nesse sentido, as transnacionais “entram assim em um processo de *desnacionalização* em que redefinem seus objetivos e formas de operação para atuar no novo contexto de uma sociedade agora entendida em escala planetária (LÓPEZ-RUIZ, 2004, p. 10).

bens e serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular. Evidentemente que esse conjunto articulado de situações contribuiu, sobremaneira, para deteriorar as condições de vida da maioria da população, incluindo, também, nesse jogo, os setores da classe média.

A agenda neoliberal, ao ser reconhecida como a solução adequada para enfrentar a conjuntura de crise que se instalou sobre o capitalismo, especialmente a partir das transformações no mundo do trabalho, adota uma política de ajustes e transformações estruturais cujo conteúdo é pautado nos seguintes pontos: a) redução do aparelho e da ação do Estado; b) submissão dos nichos da vida social aos condicionantes e às disciplinas do mercado; c) abertura das economias reguladas e protegidas à competição internacional (MORAES, 2003).

A solução proposta pelos neoliberais aponta para três frentes: a reconstituição do mercado, o incentivo à competição e a difusão do individualismo como valor positivo. Mediante tal assertiva, questiona-se o que significa esse conjunto de coisas:

[...] eliminar a intervenção do Estado na economia (seja como planejador, condutor, ou agente econômico direto) através da privatização e a desregulamentação das atividades econômicas, além de reduzir as funções relacionadas ao bem-estar; a competição significa desagregar os grupos organizados desativando os mecanismos de negação de interesses coletivos e a eliminação de direitos adquiridos através da desregulamentação e flexibilização da relação trabalhista; o individualismo significa combater o igualitarismo, pois a desigualdade é o motor da iniciativa pessoal e da competição no mercado (LAURELL, 1997, p. 162).

Observando atentamente as questões relacionadas acima, não é muito difícil perceber a correlação entre agenda neoliberal e empreendedorismo. Em um contexto de reestruturação do mercado de trabalho, a propagação do empreendedorismo, por sua vez, aparece

e é interpretado como um mecanismo importante e estratégico para alavancagem do desenvolvimento socioeconômico e para enfrentar o desemprego estrutural.

No Brasil, é a partir dos anos de 1980 que se iniciam as primeiras incursões no terreno de empreendedorismo⁷². Sobre tal tema, apesar de bem generalizado e de ampla divulgação – seja por meio de publicações (especializadas, científicas ou não) e na mídia – inexistente um consenso entre os pesquisadores, como também estudos que atestem, em uma versão conclusiva, a importância do empreendedorismo no desenvolvimento de um país. No Brasil, foram criadas e estão sendo operacionalizadas diversas iniciativas (projetos e programas) de apoio e fomento à prática empreendedora, seja a partir da iniciativa governamental e/ou privada⁷³.

Antes, porém, de elucidar como o estado brasileiro incorporou o empreendedorismo, necessário se faz caracterizá-lo enquanto fenômeno historicamente situado, como também contextualizar o cenário de sua eclosão e difusão. Depois desse esforço, têm-se os elementos determinantes para percebê-lo como um discurso legitimador de um determinado modelo de sociedade e de desenvolvimento socioeconômico, isto é, como uma ideologia.

A crise do modelo econômico da pós-Segunda Guerra que eclodiu a partir de 1973, depois de três décadas de prosperidade e crescimento econômico invejáveis, evidenciou o desgaste de um tipo de padrão de gestão da economia e de desenvolvimento, acontecimento esse que veio provocar uma série de debates e reflexões sobre o modelo de Estado interventor keynesiano⁷⁴.

⁷² De acordo com Dolabela (2000), o primeiro curso na área de empreendedorismo surgiu em 1981, na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, por iniciativa do Professor Ronald Degen, em um curso de Especialização. Em 1984, o curso foi estendido para a graduação.

⁷³ Como exemplo, podem ser citados: Brasil Empreendedor, SOFTEX (*Softwear* para Exportação) – governo federal; Jovem Empreendedor do SEBRAE.

⁷⁴ Este modelo caracteriza-se pela expressiva participação reguladora do Estado no

Nessa conjuntura de crise, ao enfrentar baixas taxas de crescimento econômico, desemprego e elevados índices de inflação, os países do chamado primeiro mundo iniciaram uma verdadeira maratona na busca de alternativas que pudessem recompor suas economias e retomar o ciclo de desenvolvimento que fora golpeado. É, portanto, às voltas desse cenário de longa e profunda recessão que ressurge o pensamento neoliberal⁷⁵ que teve como principal referência o economista austríaco Friedrich Hayek (1889-1992). Tal pensamento começa a adquirir e a conquistar espaço nos países capitalistas avançados, durante a década de 1980 e, no restante do mundo, nos anos de 1990. O ideário neoliberal apresenta como seus alicerces básicos a concepção do mercado livre, ou seja, o mercado como melhor mecanismo alocador de recursos e a defesa da ocupação dos espaços econômicos pela empresa privada. Registre-se que este mercado se sustenta na ação do empresário, agente fundamental para o desenvolvimento econômico.

Com a ascendência do neoliberalismo, reapareceram outras vertentes teóricas das quais se pode destacar primeiramente o resgate da obra do economista também austríaco Alois Schumpeter (1883-1950) intitulada *Teoria do desenvolvimento econômico*, de 1912. Ao analisar o processo de renovação constante do sistema capitalista de produção através da criação de novas estruturas tecnológicas e a destruição das existentes, tal pensador concluiu que a essência do desenvolvimento

mercado e na economia e seu embasamento teórico foi elaborado pelo economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946).

⁷⁵ O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte. Foi uma reação teórica e política ao Estado de Bem-Estar e intervencionista keynesiano. Seu texto de referência é *O caminho da servidão*, escrito por Hayek, em 1944. Tal pensamento permaneceu por muito tempo “guardado”, pois durante o período de 1945-1970, embora os neoliberais fossem atuantes, o neoliberalismo não encontrou terreno fértil para a disseminação de suas ideias, haja vista que, nesse intervalo de tempo, o capitalismo vivenciava sua idade de ouro, apresentando altas taxas de crescimento, baixos índices de inflação e redistribuição social, o que veio a fortalecer o *Welfare State*.

capitalista residia nesse processo contínuo de criação e destruição, atestado como “destruição criadora”. Ele define desenvolvimento como a capacidade de realizar novas combinações, chamadas por ele de inovações. Tal pensador realça de forma destacada o papel e a importância da inovação e do empreendedor como elementos essenciais para o desenvolvimento da economia. O empreendedor, para ele, é o ator principal no processo de renovação contínua do sistema capitalista; é o agente econômico por excelência, pois cabe a este o papel de efetivar as inovações tecnológicas que irão alavancar o modo capitalista de produção. Por inovações tecnológicas Schumpeter (1961) compreende cinco categorias de fatores: i) a fabricação de um novo bem; ii) a introdução de um novo método de produção; iii) a abertura de um novo mercado; iv) a conquista de uma nova fonte de matérias-primas; e v) a realização de uma nova organização econômica.

A crise econômica que eclodiu na década de 1970 possibilitou não só o desmontar, mas também o fortalecimento da corrente neoliberal cujas ideias matrizes defendem um Estado mínimo e incentivam a abertura econômica, a supressão de barreiras comerciais e a livre concorrência, como também o controle dos gastos sociais e a liberdade ao mercado. O que se pretende evidenciar é que o ressurgimento do neoliberalismo trouxe também outros ressurgimentos e que, dentre muitos, chama-se a atenção para o casamento que ora se estabeleceu entre o pensamento neoliberal e a obra de Alois Schumpeter, o empreendedorismo – um reforçando e retroalimentando o outro. Assim como aconteceu com o pensamento neoliberal, o empreendedorismo só foi ativado à medida que se instalou um ambiente socioeconômico propício à sua manifestação e adequação. Ao destacar a importância da empresa privada (particularmente de pequeno porte) e do empreendedor para alavancar o crescimento e o desenvolvimento econômico a partir do mecanismo da inovação, pode-se, com clareza, estabelecer uma relação de mão dupla entre o neoliberalismo e o empreendedorismo. Com suas prerrogativas, o empreendedorismo pode ser reconhecido

como um reforço ideológico ao programa neoliberal à proporção que seu recurso teórico se encaixa naturalmente nos pressupostos básicos do pensamento neoliberal ao incentivar o setor privado na economia e, assim, apostar que a saída para o desenvolvimento dar-se-á pelo mercado. Tal compreensão parte da ideia de que o estímulo à abertura de novas empresas no mercado contribuiria para o aumento da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) como também para a geração de novos empregos no mercado. De imediato, tal proposta atacaria as duas pontas do problema que as sociedades convivem que são o baixo crescimento econômico e o desemprego. Até porque há a crença, por parte de muitos, de que o empreendedorismo é o motor da economia, o agente de inovação e mudanças, capaz de desencadear o crescimento econômico. Adverte-se que isso que foi exposto é o que preconiza a teoria que, indubitavelmente, em determinados contextos e sob certos interesses, reverte-se em um discurso ideológico com o *status* legitimador de projetos e programas que se pautam em uma perspectiva de gestão da economia e da sociedade em que o mercado assume uma posição privilegiada. Isso sinaliza que, diante do processo de reestruturação da economia e da sociedade, percebe-se que há uma congruência entre os postulados do neoliberalismo e do empreendedorismo, posto que ambos propõem estratégias de desenvolvimento situadas na esfera das relações de estruturação de saídas econômicas e sociais via mercado, a partir do trabalho autônomo, trabalho por conta própria, pequenos empreendimentos e pequenas e médias empresas.

Partindo dessa compreensão, atesta-se que uma das formas de incorporação da ideologia do empreendedorismo pelo Estado brasileiro manifesta-se a partir da formulação de políticas públicas as quais, no seu interior, encontram como mecanismo de operacionalização o estímulo e o apoio à prática do empreendedorismo. Tal processo, no Brasil, evidencia-se a partir da década de 1990.

O empreendedorismo revestido, enquanto estratégia de

desenvolvimento centrada na figura do trabalhador por conta própria e da pequena empresa, pode ser reconhecida em vários tipos de política com objetivos diferentes. *A priori*, o próprio termo empreendedorismo assume várias concepções e pode ser interpretado de formas distintas. A princípio, podem-se enunciar três principais acepções: i) a capacidade individual de empreender; ii) o processo de iniciar e gerir empreendimentos; iii) o movimento social de desenvolvimento do espírito empreendedor. Nesse sentido, encara-se o empreendedorismo como um conceito guarda-chuva no qual são encontradas distintas abordagens das quais pelo menos duas se pode destacar: uma relaciona-se diretamente com as micro e pequenas empresas⁷⁶, pois acredita-se que tal segmento reúne potencial necessário para responder aos desafios do desenvolvimento para minimizar as desigualdades sociais e regionais; a outra, por sua vez, refere-se ao trabalho autônomo ou por conta própria. Há duas formas de empreender: a pequena empresa e o autoemprego.

Para efeito deste trabalho destaca-se a segunda forma que enfoca o trabalho autônomo, ou por conta própria, ou autoemprego. Dentro desse universo, podem-se encontrar dois subtipos: o voluntário e o involuntário. O *trabalhador autônomo voluntário* diz respeito àquele indivíduo que faz a opção pelo autoemprego de forma deliberada, sendo esta apoiada em várias causas, a exemplo da autorrealização profissional, do desejo de não ter patrão nem horário fixo e de gozar de liberdade e autonomia para gerir o seu trabalho, da atração espontânea de criar, inovar, empreender, por entrever uma oportunidade de negócio. É o que se denomina – se isso é possível – “empreendedor nato”, ou seja, aquele que já dispõe naturalmente

⁷⁶ De acordo com classificação adotada pelo SEBRAE é considerada micro e pequena empresa aquela que possui de 5 a 99 empregados; média aquela que possui de 100 a 499 e grande aquela que excede 500 empregados. Há também uma terminologia, não bastante usual, que é a do nanoempresário, que é o autônomo ou empregador com até cinco empregados.

das habilidades e qualidades para empreender. Trata-se de um tipo de empreendedorismo em que o empreendedor é aquele indivíduo “que tomando como base a inovação, cria as condições para materializá-la no mercado, transformando oportunidades em empreendimentos bem-sucedidos” (BRAGA, 2003, p. 16).

O *trabalhador autônomo involuntário* refere-se àquele indivíduo que faz a opção por empreender em razão de uma imposição externa que lhe furtou as condições de sobrevivência ou impediu/dificultou sua inserção no mercado de trabalho formal, ou seja, pessoas que, não conseguindo colocação ou recolocação no mercado, se vêem forçadas a criar seu próprio negócio, como única alternativa de sobrevivência.

Na literatura especializada⁷⁷ que trata do empreendedorismo, tais formas de trabalho autônomo são assim traduzidas: i) o *empreendedorismo por oportunidade* é aquele que explora uma nova oportunidade de negócio, que agrega valor à economia, que traz a inovação tecnológica, que possui alto potencial de crescimento e capacidade de geração de ocupação, renda-trabalho e novos postos de trabalho; ii) o *empreendedorismo por necessidade* é aquele cujo motivo para empreender atende a uma necessidade social, tem baixa ambição de crescimento, não se preocupa com a adoção de novas tecnologias ou com o desenvolvimento de ideias inovadoras, tende a agregar pouco valor à economia, não sendo, portanto, atrativo como opção de investimento. O que se pode observar a partir de tal tipologia é que há

⁷⁷ Trata-se de um trabalho desenvolvido pelo *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), criado em 1997 como iniciativa de pesquisa consorciada entre o *Babson College* e a *London Business School*. “O propósito central foi de aproximar o que há de melhor nos meios acadêmicos e de pesquisa, na área do empreendedorismo no mundo, para investigar o intrincado e complexo relacionamento entre empreendedorismo e crescimento econômico [...]” (GEM, 2000, p. 1). Na sua fase inicial, o projeto teve a participação de 10 países (Alemanha, Canadá, estados unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, Dinamarca, Finlândia e Israel). O Relatório GEM 2000 incluiu informações de mais 11 países: Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia, Espanha, Índia, Irlanda Noruega, Singapura e Suécia. No Brasil, a coordenação do GEM é realizada pelo Instituto Brasileiro de qualidade e Produtividade (IBQP) – Paraná.

uma diferença substancial entre os tipos de empreendedorismo e que, certamente, o padrão de empreendedorismo que os países buscam é o empreendedorismo motivado pela oportunidade, pois é este, acredita-se, que faz a sua economia crescer e o capacita a participar do mercado global de negócios.

Nessa percepção, o empreendedorismo é uma elaboração conceitual abrangente e se manifesta de distintas formas. Por um lado, é o incentivo à empresa privada através da sua formalização; por outro, é uma estratégia de sobrevivência. O que se observa é que o Estado brasileiro, ao incorporar a ideologia do empreendedorismo, procede de maneira plural, ou seja, utiliza-se do discurso do empreendedorismo para fomentar tais formas de empreender.

Destacando o empreendedorismo por oportunidade e o empreendedorismo por necessidade, observa-se, no campo das políticas públicas, tentativas de fomento a ambos, incluídos em um grande arcabouço ideológico que vincula empreendedorismo e desenvolvimento. Evidentemente que os dois tipos de empreendedorismo aparecem como estratégias diferentes de enfrentar o mesmo problema: o baixo crescimento econômico que arrasta, junto com ele, outros problemas, a exemplo da pobreza e do desemprego. A adoção de tal ideologia não acontece de forma homogênea, assumindo uma forma monocromática. Tal processo acontece assumindo diferentes perspectivas: uma que fomenta a micro e pequena empresa, em vistas de sua formalização; outra que estimula o trabalho por conta própria – ambas pautadas no incentivo e no apoio à prática empreendedora. Tem-se assim um conjunto de políticas públicas que utilizam a ideologia do empreendedorismo, porém, com objetivos e estratégias de ação diferenciadas. Tais políticas pertencem, no universo do empreendedorismo, a abordagens distintas: a primeira está alinhada à abordagem econômica, posto que suas estratégias de ação estão voltadas para o incremento do setor da empresa privada e geração de emprego e salário; a segunda estimula os indivíduos a

trabalhar por conta própria e, dessa forma, gerar ocupação e renda-trabalho, à medida que são incentivados a mudar sua visão de mundo e comportamento – encarar sua atividade como negócio. Na arena de estudo do empreendedorismo, pode-se enquadrar tal política como pertencente à abordagem comportamentalista, haja vista que suas estratégias de ação se encerram no âmbito do indivíduo, procurando impregnar neste um tipo de comportamento e atitude dignos de um empreendedor.

Tem-se, pois, nesse campo de entendimento, políticas públicas voltadas a gerar ocupação e renda cujo mote é o incentivo ao trabalho por conta própria. É interessante perceber que a diferença entre ambas as formas de política extrapola a dimensão do tipo de empreendedorismo que está sendo perpetrado e as suas estratégias de ação. Há uma diferença de fundo que é fundamental apreender. Trata-se de que problema cada qual pretende enfrentar, isto é, o porquê da política. O que se pode inferir é que tais políticas buscam enfrentar problemas diferentes. Uma tenta enfrentar o baixo crescimento econômico e a falta de emprego, até porque há no discurso do empreendedorismo a aposta de que o crescimento econômico está nas micro e pequenas empresas. A outra objetiva minimizar a pressão social advinda do aumento do desemprego, em um contexto de reestruturação produtiva e desestruturação do mercado de trabalho. Uma centra seu foco de ação em um segmento econômico, buscando criar as oportunidades para sua estruturação e manutenção no mercado – as micro e pequenas empresas. A outra focaliza o indivíduo, no sentido do autoemprego, buscando estimular uma visão e um comportamento empreendedor. No primeiro caso, é possível identificar que é o indivíduo que, por inúmeras razões, descobre uma oportunidade de negócio e, para abrir sua empresa, depende das condições legais, tributárias, financeiras e econômicas. Do poder público, passa-se a exigir as condições favoráveis para que se possa empreender. Nesse caso é o indivíduo, o pretendente a empresário, o agente ativo, pois parte dele a iniciativa. Na outra ponta, observa-se que

em alguns setores produtivos é o Estado ou/e organizações privadas o agente ativo. São eles que identificam uma oportunidade de negócio. Um exemplo desse processo é a política voltada para o artesanato. Ao perceber o potencial do setor artesanal, a partir dele mesmo, produtor de mercadoria, como também enquanto um mecanismo promissor para agregar valor a outras mercadorias, o Estado começa a dedicar uma atenção especial, buscando desmarginalizá-lo e transformá-lo em um setor econômico sustentável. Para tal, necessita transformar o artesão, que já é uma expressão do trabalho por conta própria, em um empreendedor.

Como foi visto anteriormente, há dois tipos de políticas públicas nas quais a ideologia do empreendedorismo se faz presente, embora com nuances distintas. Como propósito deste trabalho, o enfoque observará aquele tipo de política pública que incentiva a prática empreendedora estimulando o trabalho por conta própria, na perspectiva da geração de ocupação e renda-trabalho e, nesse campo, particularmente, as políticas destinadas ao setor artesanal.

Após essas considerações de caráter preliminar, necessário se faz retomar a questão, já anunciada no início deste capítulo, da natureza contemporânea do capitalismo. Aqui cabe destacar que a mentalidade econômica sob as bases do empreendedorismo passa a ser disseminada para as camadas populares no sentido de tornar setores desta população agentes econômicos sustentáveis, o que algum tempo atrás era impensável. O que se observa é que, absorvido em uma crise do mundo do trabalho formal e do desemprego expressivo, um contingente significativo da população escapa da inclusão social pelo emprego formal. E a repercussão deste fato já se faz bastante conhecida e mencionada anteriormente.

As questões levantadas são: por que o empreendedorismo se popularizou? Para tentar responder tais questões, busca-se amparo teórico na contribuição dos pensadores Max Weber, Alois Schumpeter e Theodore Schultz.

Segundo leitura de Weber, o “espírito capitalista” é uma concepção de vida que impõe um estilo próprio de viver. A proposição assumida sobre a influência da ética no espírito do capitalismo como princípio fundamental de sua teoria nos reserva um plano teórico para o entendimento de como um conjunto de valores, isto é, uma ordem normativa é internalizada por toda uma sociedade ou, em outras palavras, como um *ethos* é compartilhado pela maioria. O esforço teórico weberiano era o de compreender como o capitalismo se originou e como foi capaz de impor-se sobre outras formas econômicas. Para tal propósito, esse teórico precisou entender como empresários e trabalhadores que se inserem diretamente no processo produtivo foram produzidos e formatados por um estilo de vida particular e por uma concepção da vida, o espírito capitalista. Para que exista esse modo particular de encarar a vida e vivê-la, necessário se faz que um conjunto de princípios, valores, normas e condutas sejam considerados e compartilhados por uma sociedade como válidos. O que se pode ressaltar no conjunto da obra weberiana é o seu esforço teórico em demonstrar como o espírito do capitalismo transforma-se em um fenômeno de massas. A razão está justamente na disseminação do espírito capitalista que incute na sociedade uma concepção e um estilo de vida particular que faz da sociedade capitalista uma experiência social nova em relação aos modos de vida anteriores a ela. Indubitavelmente, há uma mentalidade econômica embutida no *ethos* próprio do capitalismo.

Os conceitos e ideias aqui expostos encontram-se na obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo” (WEBER, 1985). Isso tem uma explicação e um propósito. Ao se buscar sustentação teórica na obra weberiana, pretende-se tomar por empréstimo do seu legado o conceito de ética social e de *ethos*, como também a relação entre o espírito do capitalismo e a ética na criação de uma mentalidade econômica, em um estilo e em uma concepção de vida. Tão simplesmente buscam-se, no seu esquema teórico, as ferramentas

que nos subsidie na leitura e na compreensão de outro momento do sistema capitalista de produção, que se apresenta e se move de forma bem distinta do que fora no início do século XX, ou seja, procura-se resgatar elementos teóricos de autores clássicos, a exemplo de Max Weber, que são úteis a uma melhor compreensão da ordem capitalista contemporânea.

Daí a plausibilidade de se poder falar em um espírito capitalista haja vista que a própria dinâmica histórica do capital e do capitalismo vai construindo a sua trajetória com continuidades e descontinuidades, incorporando elementos novos, adormecidos em uma determinada época e ressuscitados em outra, obedecendo sempre à lógica da acumulação.

3 Inclusão do segmento artesanal na agenda pública brasileira

O artesanato consistiu em uma atividade produtiva desamparada pelo Estado, durante muito tempo. Algumas das razões já foram explicitadas anteriormente. A ideologia do desenvolvimentismo articulado, a motes, como modernidade e progresso, colocou tal atividade no ostracismo, relegando-a a um espaço marginal dentro da sociedade e encarando-a como elemento contraventor do desenvolvimento e crescimento econômico. Tal modelo econômico e social não incluiu e não reconheceu o artesanato como um instituto social e econômico, portanto, excluiu-o dos programas de crédito e dos planejamentos de desenvolvimento, como também não o acatou na esfera jurídica do trabalho – inexistia o artesanato formalmente e também inexistia o artesão.

É somente a partir dos anos de 1950 que o artesanato começa a sair da zona de escuridão e passa a ter uma visibilidade, ainda tímida, quando inicia a integrar alguns projetos regionais de desenvolvimento econômico, segundo Pereira⁷⁸, em níveis um tanto utópicos ou

⁷⁸ Faz-se pertinente esclarecer que a pesquisa bibliográfica sobre a inserção do setor artesanal na agenda pública brasileira mostrou uma escassez de fonte de pesquisa. Tal fato justifica a recorrente menção ao trabalho de Pereira (1979), por tratar-se do mais completo e trabalho de pesquisa sobre a história política do segmento artesanal no Brasil.

obedecendo ao modismo tecnicista. Dá-se o nascimento do artesanato pelas vias das políticas públicas, mas um tanto pontual e de âmbito circunscrito, estadual e regional, ou seja, não fora absorvido por uma política governamental a nível federal.

3.1 Políticas públicas dos anos de 1950 e 1960: âmbito estadual e regional

A atenção com o artesanato a nível mundial tem sua expressão mais concreta quando, em 1930, em Roma, instalou-se o Primeiro Congresso Internacional de Artesanato, com a participação de organizações de 14 países⁷⁹. Como se pode observar tal atenção que já havia sido reconhecida desde a Primeira Guerra Mundial, já se consolidara em uma questão mundial e o Brasil não havia despertado, ainda, de forma organizada, para tal discussão. O que é possível registrar nessa época é tão somente algumas pesquisas individuais e empíricas no campo das Artes Populares vinculadas à Comissão Nacional de Folclore – órgão do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), filiado a UNESCO.

Após 20 anos da realização do Primeiro Congresso Internacional de Artesanato, nos anos de 1950, surgem, no país, as primeiras iniciativas

⁷⁹ Tal Congresso veio a referendar “a importância do problema, já reconhecida desde a Primeira Guerra Mundial. Repetiu-se e fez-se fonte permanente de informações e intercâmbio nessa área, alimentada por simpósios e reuniões internacionais que foram estimulando o surgimento ou a consolidação de instituições especializadas e centros de estudos como o da universidade de Paris, o Instituto Suíço de Economia Artesanal, o Centro de Pesquisas Culturais e Sociológicas da Turquia, o Instituto de Sociologia Rural e Agricultura da Índia, o Centro Italiano de Estudos dos Problemas Artesanais, a Junta Central das Casas do Povo (do Ministério das Corporações de Portugal), o Centro Internacional de Estudos sobre o Desenvolvimento Industrial da Universidade de Stanford (Estados Unidos), além da UNESCO e do Escritório Internacional do Trabalho” (PEREIRA, 1979, p. 98).

que demonstravam interesses mais objetivos e pragmáticos no campo do Artesanato. Tais iniciativas obedeceram a enfoques diferentes, assim divididas: “uma, motivadora, e mais centrada na esfera educacional; a outra, estruturalista e influenciada pelas regras do planejamento econômico” (PEREIRA, 1979, p. 98).

A iniciativa de viés educativo ocorreu de duas formas e concomitantemente: uma inspirada na metodologia da Extensão Rural e na filosofia da Educação de Base e a outra nos preceitos da Educação Integral. A primeira incentivava projetos de desenvolvimento comunitário, buscando promover o artesanato como uma possibilidade efetiva de melhoria da renda familiar no meio rural, configurando-o como uma atividade produtiva de caráter complementar ou intercalar. Os órgãos envolvidos nesse trabalho foram a Campanha Nacional de Educação Rural (CENAR), o Serviço Social Rural (SSR) e a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR).

A segunda linha de ação, sustentada na metodologia da Educação Integral, tinha como recomendação a incorporação de atividades pré-ocupacionais de fundamento socioeconômico, nas derradeiras séries da Escola Primária – projeto do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Essas atividades também faziam parte dos Cursos Vocacionais mantidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. A ausência de pessoal com conhecimento específico para ensinar tais artes impeliu uma ação conjunta entre o INEP (dirigido por Anísio Teixeira) e o SENAI (dirigido por Joaquim de Faria Góes) no sentido de instalar, em regime de convênio, um Curso de Artes Aplicadas, com sede no Rio de Janeiro. Tal curso foi uma tradução da necessidade de capacitação, na qual foram recrutadas professoras, bolsistas de todo país que se especializaram como instrutoras para trabalhos em madeira, metal, couro, tecelagem, tapeçaria, cestaria e trançados, cartonagem e encadernação. Os resultados de tal trabalho são indícios da importância que tal iniciativa trouxe para dar visibilidade à atividade artesanal no Brasil: criou-se um padrão de refinamento e de qualidade

estética nas artes industriais, o que gerou um efeito multiplicador de seus métodos, à proporção que as professoras egressas passaram a integrar outras organizações (de assistência social, por exemplo), como instrutoras de programas artesanais e interferiram no aprimoramento de algumas atividades, uma vez que, retornando aos seus estados de origem, muitas instrutoras se disponibilizaram a orientar núcleos de produção já existentes. Considera-se, pois, esta iniciativa como sendo a primeira experiência sistematizada para a formação de recursos humanos habilitados ao ensino e orientação de programas artesanais e, apesar de seus resultados nas esferas educacionais e assistenciais⁸⁰, não esboçou um percurso em termos de pesquisa, análise e documentação sobre a realidade do artesanato. Como atesta Pereira, apesar de ter sido transitório (em 1954, o Curso de Artes Aplicadas é desativado no Rio de Janeiro, mas permanece nas unidades da Bahia e Brasília),

esse movimento de inspiração educativa impulsionou uma certa conscientização para o problema do Artesanato como sendo alguma coisa mais do que as exposições de trabalhos manuais feitos por gente habilidosa: difundiu-lhe a nomenclatura e a idéia do que exprime, deu-lhe sentido econômico e social, abriu-lhe um pouco mais o mercado, criou alguns núcleos de produção e fortaleceu outros, proporcionou condições para o treinamento e especialização de um contingente de instrutores (pequeno, face às demandas) e motivou o surgimento de obras de assistência social voltadas para o trabalho comunitário (PEREIRA, 1979, p. 99-100).

⁸⁰ “[...] nos primeiros anos da década de 50 [...] também começaram a se constituir ou a se consolidar algumas grandes organizações de serviço social que, com maior ou menor intensidade, atuavam na promoção do Artesanato (entre as quais a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Leão XIII). Mas na finalidade específica de absorver, treinar, ocupar e assistir a mão-de-obra disponível para o trabalho artesanal, foi pioneiro o Instituto Industrial Feminino Visconde de Mauá, criado na Bahia pelo Governo Landulfo Alves” (PEREIRA, 1979, p. 100).

Por sua vez, a iniciativa de viés estruturalista reconhece no artesanato uma atividade produtiva como função econômica e social relevante. Essa perspectiva teve início na Bahia, na segunda metade dos anos de 1950, sob o comando do economista Rômulo Almeida. Suas ideias e propostas resultaram na criação da Subcomissão de Artesanato na Comissão de Planejamento Econômico (CPE) do Estado, durante o governo de Antônio Balbino. Em decorrência do trabalho da Subcomissão, foi formulado e executado o que Pereira (1979) julga como sendo o primeiro projeto sistematizado de assistência às atividades artesanais no Brasil. Tal projeto, sustentado em uma pesquisa de campo que percorreu quase todo o estado da Bahia, construiu um banco de informações a respeito da situação daquelas atividades. O levantamento de dados e a elaboração de um plano pioneiro de trabalho foram desenvolvidos de 1956 até meados de 1957, quando foi criado o Instituto de Pesquisas e Treinamento do Artesanato (IPTA), com a finalidade de:

- a) Realizar estudos e pesquisas sobre o trabalho artesanal no Estado, suas condições técnicas e econômicas e a situação do respectivo mercado no País e no Exterior;
- b) Proporcionar orientação técnica visando, em primeiro lugar, ao aperfeiçoamento das atividades tradicionais e, em segundo lugar, à introdução de novas atividades adequadas a cada região;
- c) Elaborar planos de aperfeiçoamento, desenvolvimento e de distribuição da produção.
- d) Orientar os artesãos para se organizarem em cooperativas, corporações, associações ou grupos de trabalho;
- e) Fornecer matéria-prima e equipamento a essas organizações;
- f) Preparar e aperfeiçoar mestres artesãos, podendo, para este fim, realizar cursos, contratar técnicos e conceder bolsas de estudo.

Apesar de toda ousadia e pioneirismo, o IPTA teve uma

existência muito breve, em função de dois fatores: em primeiro lugar, possuía uma dotação orçamentária pequena, incompatível com o tipo de atividade que desenvolvia cujo custo operacional era muito alto; e em segundo, não dispunha de uma equipe técnica e nem de pessoal de apoio administrativo. Dessa forma, pressionado pela ausência de recursos para investimento e obrigado a cortar, ao máximo, despesas para execução de suas atividades, como também pela falta de “recursos humanos”, o IPTA encerrou definitivamente os seus trabalhos⁸¹ em 1960.

Mesmo com todas as dificuldades enfrentadas pelo IPTA, esse órgão conseguiu demarcar um espaço para o artesanato. Sua atuação teve um impacto muito significativo no tratamento das questões relativas à atividade artesanal, de forma tal que sua experiência serviu de estímulo e percebe-se que influenciou, a partir de então, tudo o que veio a ser realizado nesse campo, no Nordeste e, quiçá, em outras regiões. Em 1958, o Banco do Nordeste do Brasil (vinculado ao artesanato por razões do seu próprio instrumento instituidor e de disposições estatutárias) realizou uma pesquisa na região com o objetivo de estudar os aspectos econômicos das atividades artesanais, buscando avaliar a capacidade de geração de emprego e renda, averiguar problemas de

⁸¹ Apesar de uma existência pouco demorada, o IPTA conseguiu realizar “[...] um importantíssimo programa de assistência ao principal núcleo de cerâmica da Bahia (Maragogipinho) – melhorando e renovando o equipamento (fornos e tornos); aprimorando o tratamento da matéria-prima, introduzindo a técnica de utilização dos esmaltes vitrificáveis nos artigos mais finos; lançando novos produtos, preparando a constituição de uma cooperativa de produtores artesanais e, por tudo isto, aumentando consideravelmente a renda média dos artesãos – tinha em final de construção a oficina-piloto para assistência à tecelagem manual na região de Brumado, estruturara todo o programa de fomento ao artesanato da metalurgia de Rio das Contas, prestava assistência eventual a núcleos diversificados em todo o Estado, fixara um sistema de ação conjunta com o Instituto Industrial Feminino Visconde de Mauá para comercialização de produtos dos núcleos atendidos, além de ter realizado algumas operações de financiamento direto a produtores isolados” (PEREIRA, 1979, p. 101).

mercado e perspectiva de desenvolvimento. A edição do documento resultante desse estudo, também considerada uma iniciativa pioneira pelo BNB-ETENE, com o título “Aspectos Econômicos do Artesanato Nordestino”, constitui um marco importante nos estudos relacionados ao artesanato, pois sistematiza um cabedal de informações e análises sobre o artesanato nordestino, sendo os estados da Bahia e do Ceará os mais referenciados e os demais estados abordados de forma superficial.

No ano de 1960, duas importantes experiências indubitavelmente influenciaram-se na ideia e na metodologia do IPTA que, de acordo com Pereira, foram ambas responsáveis pelo desenrolar de uma sequência de iniciativas que, no conjunto, constituíram o “Ciclo do Artesanato Nordestino”. A primeira se refere à realização, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE), de uma ampla pesquisa no estado sobre artesanato para subsidiar o planejamento básico, para assistência às atividades artesanais. Apesar de já estabelecidas as diretrizes de execução do programa, esse não chegou a ser lançado e a razão alegada para tal foi a ausência de pessoal técnico disponível. A outra experiência foi no Rio Grande do Norte quando o Serviço Social Rural (Conselho Regional) promoveu um projeto similar ao de Sergipe no intuito de consolidar um plano de ação para todo o estado. Tal esforço não se traduziu em uma ação institucional, mas serviu de referência para outras organizações similares no âmbito estadual, no que tange à elaboração de seus programas de ação no campo da assistência às atividades artesanais.

O resultado desse leque de iniciativas estaduais – estudos realizados na Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte – e regional, situação mostrada pela pesquisa regional do BNB, indicava que o artesanato alcançara uma relativa visibilidade a nível regional e que já era ocasião oportuna de encará-lo e tratá-lo de uma forma mais adequada e responsável, atendendo à globalidade e à diversidade do artesanato nordestino. Em 1961, a Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste (SUDENE), cumprindo o que estabelecia o seu I Plano Diretor, cria a Artesanato do Nordeste S/A (ARTENE)⁸², uma sociedade de economia mista, com a finalidade de prestar assistência ao setor artesanal. A sua estratégia de atingir o artesanato nordestino baseava-se em frentes de trabalho consolidadas em lugares de maior concentração populacional e, preferencialmente, situados em pontos que facilitassem o seu trabalho quanto à supervisão, à assistência e ao escoamento dos produtos⁸³.

Como fora mencionado anteriormente, a inserção da SUDENE na problemática do artesanato foi resultante de uma visibilidade que esta atividade produtiva alçou em âmbito regional. Mas tal questão extrapolou, pela primeira vez, os limites regionais no que concerne a unidades formuladoras e executoras de políticas para o setor em questão. Trata-se da iniciativa do Ministério da Educação e Cultura que, reconhecendo a importância do artesanato no plano nacional, instituiu, em 1961, o Projeto de Assistência ao Artesanato Brasileiro (PAAB). Tal projeto consistiu em um laboratório, uma vez que foi um projeto implantado experimentalmente por um prazo de 6 meses. Após esse prazo, seriam analisados os resultados alcançados e analisada a pertinência de continuidade ou não de suas atividades. Os objetivos principais do PAAB foram:

- a) implantar um programa especializado e sistemático para

⁸² Tal incumbência de criar e de incorporar a ARTENE foi de responsabilidade da Divisão de Artesanato do Departamento de Recursos Humanos da SUDENE.

⁸³ Suas primeiras bases foram em Alagoas (Marechal Deodoro), na Paraíba (Salgado de São Félix, Serra Redonda e Juripiranga), no Ceará (Cascavel, Guaiúba e Maranguape), em Pernambuco (São Lourenço, Alagoinha e Floresta dos Navios). No Rio Grande Norte “preferiu facilitar a distribuição de produtos, adquirindo substanciais quantidades de mercadorias – além de, em outros lugares, incentivar os artesãos isolados com encomendas de certo porte. No plano da comercialização a Empresa, desde logo, agilizou a implantação de uma rede de lojas, principiando por Recife, João Pessoa e Campina Grande” (PEREIRA, 1979, p. 103).

treinamento de mão de obra artesanal;

b) realizar estudos e pesquisas referentes ao trabalho artesanal, acerca dos seus aspectos econômicos e culturais, notadamente quanto à situação do respectivo mercado no país e fora dele;

c) articular a coordenação de projetos na área da assistência ao Artesanato e procurar integrá-los em um planejamento global, evitando duplicidade de ações;

d) elaborar documentação relativa ao artesanato brasileiro: bibliografia, informações técnicas, cartogramas, documentário fotográfico e afins;

e) planejar e instalar a Exposição Permanente do Artesanato Brasileiro (EPAB).

O PAAB operou de agosto de 1961 a fevereiro de 1962, período de caráter experimental, como já enunciado. Logo após este prazo e efetuada a análise dos resultados obtidos, formalizou-se a decisão de finalizar o projeto. A justificativa pautou-se no argumento de que “as implicações de ordem administrativa e financeira, na área do Serviço Público, não se ajustavam aos requisitos de autonomia e flexibilidade necessários às tarefas destinadas ao PAAB” (PEREIRA, 1979, p. 104). Mesmo com tão pouco tempo de atividades, o Projeto realizou um conjunto de ações que certamente, ao final, marcou de forma positiva sua atuação:

efetuou a apuração completa e total do levantamento estatístico do artesanato baiano, concluído pelo IPTA e o IBGE em 1959 [...]; prestou assistência ao artesanato doméstico de doces em Aracaju (Sergipe), enviando técnico que projetou e orientou as respectivas embalagens, com o aproveitamento dos artigos cerâmicos de Neópolis [...]; confeccionou o texto e ilustrações para o primeiro manual de técnicas artesanais – Informações Técnicas Sobre a Cerâmica Artesanal – que iria ser publicado quando o Projeto

foi interrompido e, por fim, iniciou o levantamento e a qualificação das ‘escolas artesanais’ vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura [...] (PEREIRA, 1979, p. 104).

No mesmo ano em que o PAAB foi extinto, em 1962, ainda se encontra mais uma experiência no tocante ao artesanato. No segundo semestre de 1962, o SESI, através de sua Divisão de Intercâmbio e Assistência contratou os serviços de uma organização de pesquisa, a Sociedade de Pesquisa e Planejamento (SPLAN) para que produzisse um estudo completo do artesanato cearense, incluindo coleta de material, documentário fotográfico e cinematográfico. O resultado desse trabalho (SESI, 1969) foi um rico levantamento de informações e de análises sobre o artesanato nordestino, constituindo-se em um documento importante e valioso, trazendo consigo um punhado de subsídios e linhas para a implantação de um programa específico. Como tantas outras experiências, essa iniciativa também não produziu resultados concretos.

Em 1963, foi criado o Ministério da Indústria e do Comércio e o seu Departamento Nacional de Indústria ensaiou a possibilidade de se consolidar uma linha de ação, no recente Ministério, combinando Pequena Indústria e Artesanato. Para estudar esse caso, foi constituída uma comissão de trabalho que, ao final de sua missão, elaborou diretrizes para dar cabo à indicação do Departamento de Indústria. Mesmo com o trabalho realizado, o próprio Ministério não se empenhou em conseguir os recursos necessários, especialmente de pessoal, e todo esse esforço foi inútil; não passou de uma ideia a mais. As tentativas não param com esses fatos. No final de 1964, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) financiou a elaboração de um estudo que consistiu no documento intitulado “Plano de Integração do Artesanato Nordeste”. Esse documento sistematizou todas as informações até então sobre o artesanato no Nordeste, bem como relacionou todas as experiências vivenciadas objetivando corrigir métodos, reparar erros e aperfeiçoar

técnicas. Afirma Pereira (1979) que tal Plano estava mais para uma formulação de diretrizes do que um programa específico para o setor. O documento foi enviado pela CNI à presidência da República, que o encaminhou à SUDENE. Não obstante tal empreendimento, o Plano não se consolidou – parou aí. Tal iniciativa não passou de mais uma contribuição à causa do artesanato. Apesar de se alargar a ideia de que o artesanato representa uma função social importante e tem potencialidades econômicas, observa-se que as iniciativas para dar cumprimento a tais preceitos não vigoram ou, se passam do papel, a sua vida útil é muito efêmera.

Com todas essas iniciativas que oportunizaram um cabedal de documentos e informações sobre o artesanato, enfocando sua função social e sua potencialidade como fator econômico, inicia-se uma explosão do tema para além das fronteiras do Nordeste, chegando a regiões industrializadas do país – Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Essa expansão ocorreu devido à dissociação entre artesanato e subdesenvolvimento. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, a Fundação Gaúcha do Trabalho começa a promover estudos sobre a atividade artesanal no estado, a realizar cadastramento de artesãos e a implementar programas sistemáticos de treinamento de mão de obra. No Rio de Janeiro, a Obra Social Leste Um (O SOL) também se propõe a capacitar artesãos, “formar monitores de projetos e abrir os canais de comercialização para os produtos dos núcleos sob sua assistência – assim como começam a se implementar outras entidades, públicas e particulares, para atuação no campo do artesanato” (PEREIRA, 1979, p. 105).

Com todo esse percurso de altos e baixos, indiscutivelmente, vai se consolidando nessa trajetória um corpo de ideias, princípios, concepções e estratégias que certamente se desloca no sentido de apontar caminhos, saídas e soluções para o problema da autoafirmação do artesanato. Consoante a essa inferência é que se destaca a realização do “Simpósio de Indústria e Artesanato” na Bahia, em 1965, que

teve no Projeto Unhão⁸⁴ a tradução de suas ideias e propostas para o artesanato. O citado Projeto objetivava:

a) a criação de um Museu de Arte Popular destinado a realizar um programa de pesquisa e interpretação da cultura popular do Nordeste – especialmente no setor artesanal;

b) a implantação de um Centro de Estudo e de Trabalho Artesanal, onde mestres artesãos, seus auxiliares e aprendizes tivessem contato direto, nas oficinas do Centro, com estudante do *industrial design*, desde a fase do projeto até o final do objeto-padrão – prevendo-se as seguintes consequências:

- alcançar os aspectos formais da produção artesanal e não cada um dos núcleos ou o artesão isoladamente (como já testado pelos processos de fomento econômico);
- atingir o artesanato no seu conteúdo sócio-cultural e promover a sua adaptabilidade às condições da tecnologia contemporânea, elevando os índices de conhecimento do trabalho artesanal em si, suas formas e funções, e das experiências desenvolvidas no sentido de aprimorá-lo;
- valorizar as fontes atuais de produção através do reconhecimento dado pelo Museu às peças selecionadas e de sua apresentação no mercado nacional e internacional.

A proposta do Projeto Unhão revelou-se algo assaz ambicioso, lançando uma perspectiva nova para o Artesanato. No entanto, para que o Projeto fosse viabilizado era necessário financiamento público, isto é, de órgãos oficiais e, não o obtendo, terminou como mais uma

⁸⁴ “Este Projeto tinha em vista transformar o conjunto arquitetônico do Unhão (um dos mais valiosos do Estado) num centro sócio-cultural verdadeiramente dinâmico [...]” (PEREIRA, 1979. p. 106).

proposta inovadora.

O que se observou diante do exposto é que as iniciativas de construção de políticas públicas para o artesanato nas décadas de 50 e 60 revelaram-se em um festival de ensaios de âmbito estadual e regional, promovendo as mais diversas experiências de cunho assistencial. Observa-se que, nesse período, não se tem nenhuma intervenção do governo federal no sentido de construir e implementar, efetivamente, uma política pública direcionada ao setor advinda daquela esfera de governo. Têm-se, pois, na sua maioria, iniciativas que assumem um caráter assistencialista de toda espécie, com metodologias semelhantes e limitadas pelos mesmos problemas – falta de recursos e de pessoal técnico –, além da simultaneidade e descontinuidade das tentativas de tratar o artesanato, caracterizando um conjunto de estudos e programas atomizados. No entanto, há de se evidenciar a importância desse momento para o processo de maturação da questão do artesanato, quando se tem uma divulgação e, por que não dizer, o nascimento dessa problemática, apesar de residual, mas proporcionando uma visibilidade para a temática, suscitando estudos e pesquisas⁸⁵.

3.2 Política dos anos de 1970: criação do Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA)

Para o artesanato brasileiro, o ano de 1975 consiste em um ponto de inflexão por demais importante para este setor. Pode-se dividir a trajetória do artesanato em dois momentos: antes e depois de 1975. Até este ano, as iniciativas para tal segmento continuaram

⁸⁵ Como afirma Pereira, “a questão do Artesanato acabou por se constituir num desafio razoavelmente respondido ou mesmo num ideal ainda de todo não atingido. Certo é que, numa ou noutra hipótese, estava aberto o campo de trabalho para a operacionalização de um segmento específico e importante das projeções do desenvolvimento social e econômico” (1979, p. 106-107).

obedecendo à lógica anterior de esforços e projetos isolados de assistência⁸⁶, sem, no entanto, imprimir uma repercussão substantiva no artesanato em geral, ou seja, permanecia em aberto o problema: a não incorporação do artesanato na dinâmica sociocultural e econômica brasileira, “aprimorando-lhe os processos operacionais, valorizando-lhe os produtos, aumentando-lhe a rentabilidade e vinculando-o, definitivamente, à organização jurídica do trabalho e ao mercado de empregos” (PEREIRA, 1979, p. 107).

Nesse ambiente de desvelamento do Artesanato, põe-se em questão sua verdadeira realidade e seus reais problemas. A realidade vivida pelas atividades artesanais era a constatada incapacidade de competir com a produção industrial. No entanto, o processo de industrialização não desbancou, por completo, o modo de produção artesanal e nem seus produtos, porém imprimiu um ritmo e um custo que, inegavelmente, colocou a produção artesanal em uma situação de mercado desfavorecida substancialmente, haja vista que tanto seu processo de produção como também de comercialização dos seus produtos acontecem de forma desorganizada e amadora. Em razão dessas questões, os problemas são de várias ordens: econômico-financeira (capacidade nula de investimento do artesão com economias próprias), tecnológica (equipamento rudimentar e impossibilidade de obter informações quanto a novos métodos de produção e utilização de matéria-prima), comercial (o domínio da figura do intermediário; inexistência de modelos de embalagens para facilitar o transporte do

⁸⁶ “[...] o Artesanato passou a ser, em maior ou menor escala, uma das metas de muitas unidades do poder público e da administração paralela – Secretarias Estaduais de Trabalho, SUDENE, SUDAM, SUDECO, INCRA, MOBRAL, PIPMO, CODEVALE (MG), SESI, SESC, ACAR’S, SUTACO – Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades (SP) e outras – como de várias entidades de natureza privada que, em função dele se constituíram – Associação Pró-Artesanato e Arrastão – Movimento de Promoção Humana (SP), Centro do Artesanato Mineiro, Cooperativa de Produtores Artesanais (RJ), Associação Brasileira de Artesãos (RJ), Centro de Arte Livre (RJ), apenas para exemplificar” (PEREIRA, 1979, p. 107).

produto, impedindo a venda; desatualização de determinados produtos, sobretudo ornamentais, em relação às tendências de mercado, restringindo a venda), gerencial (inexistência de planejamento e controle da produção) e psicológica (falta de motivação para exercer a atividade artesanal em caráter permanente).

Não obstante os resultados alcançados por alguns projetos assistenciais do artesanato, através de programas estatais e de organizações privadas – resultados esses atomizados, o que vem a configurar um panorama compatível com o elenco de problemas exposto acima –, as perspectivas para o setor, a partir de 1975, certamente, foram no sentido de superar a fase de experiências descontínuas e isoladas assim como das tentativas amadorísticas quando, neste ano, realizou-se o Primeiro Encontro Nacional de Artesanato (I ENA) em Brasília, promovido pelo Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Mão de Obra. Inscreve-se, pois, aqui, nesta marca do tempo, o grande divisor de águas do artesanato.

Para compreender todo o processo que culmina no evento citado anteriormente, necessário se faz resgatar um pouco de sua história, que começa em 1974, quando assume o Ministério do Trabalho o Sr. Arnaldo Pietro e a sua Secretaria Geral, o Sr. Jorge Furtado. Cumpre lembrar que ambos foram, respectivamente, Secretário de Estado do Trabalho do Rio Grande do Sul e Presidente da Fundação Gaúcha do Trabalho, na década de 1960. Foram eles que conceberam e implantaram um programa de fomento ao artesanato, executado pela Fundação que, segundo Pereira (1979), obedecia mais a uma linha promocional do que propriamente assistencialista. Comprova esse julgamento o fato de que

[...] no período contido entre 1964 e 1966, mais ou menos, foi procedido o Cadastramento dos artesãos atuantes no Estado, realizados vários Encontros de Artesãos para levantamento de problemas e debates acerca das soluções viáveis, promovidos Cursos para

formação e aperfeiçoamento de artesãos e patrocinadas Feiras de Artesanato, *além de adotadas uma série de outras medidas práticas no sentido de consolidar o Artesanato na economia gaúcha, situando-o, adequadamente, no sistema social do trabalho* (1979, p. 116, grifo nosso).

A experiência positiva vivida por Arnaldo Pietro e Jorge Furtado no exercício de seus cargos públicos, mormente a que diz respeito à concepção, implementação e gestão de uma política pública direcionada ao incentivo do artesanato no Rio Grande do Sul, certamente, serviu de inspiração e referência para a elaboração da agenda de ações do Ministério do Trabalho, o que pode ser comprovado ao se observar que entre as metas traçadas para expandir oportunidades de emprego e renda, a baixo custo, estava a produção artesanal como uma das estratégias de alcançar tal intento. Assim sendo, tal experiência trazida do Rio Grande do Sul, fruto de uma política de âmbito estadual, indicava que, se reelaborada e redimensionada, poderia vir a constituir uma política de abrangência nacional. Foram, portanto, essas ideias e intenções as razões para convocar o Primeiro Encontro Nacional de Artesanato, em 1975. O referido encontro nascia com o objetivo de oxigenar a discussão sobre a problemática do artesanato brasileiro e, assim, definir um planejamento integrado das ações direcionadas à revitalização das atividades artesanais. Nas palavras de Jorge Furtado, seu idealizador, o I ENA deveria ser entendido “como um esforço produtivo do Governo e da iniciativa privada, no sentido de incrementar, com inúmeras medidas de incentivo, a todos os núcleos artesanais que existem ou venham a existir no País”⁸⁷.

A realização do I ENA revelou não só uma iniciativa pioneira, mas também, segundo Pereira, uma importância explícita por todo

⁸⁷ Trecho da palestra do Secretário Geral do Ministério do Trabalho, Sr. Jorge Furtado no Primeiro Encontro Nacional de Artesanato, realizado em Brasília no ano de 1975 (PEREIRA, 1979, p. 123).

um conjunto de motivos entre os quais cabe destacar:

- o fato de ter apresentado ao exame e discussão dos participantes, visando à obtenção de subsídios, um Documento Básico, consolidando a filosofia e a estrutura de um programa de desenvolvimento do Artesanato, a nível nacional;
- a concepção fundamentalmente realística desse programa, respaldado em medidas concretas de organização, coordenação e orçamento, pela primeira vez, estabelecendo um esquema de ação interministerial para assistência e fomento às atividades artesanais e atribuindo, clara e objetivamente, funções específicas a cada um dos organismos envolvidos;
- a circunstância de não ser um programa doutrinário, mas suficientemente flexível e abrangente para conter, no seu campo de estímulos, todas as ações pertinentes aos seus fins, nos limites de uma concepção produtiva para as atividades artesanais;
- acima de tudo, o posicionamento formal do Artesanato como objeto de uma política governamental, por encerrar relevante função social e econômica na esfera do Trabalho.

A estratégia para montar uma política mais efetiva no trato da questão do artesanato passava, em um primeiro momento, pela realização do I ENA. A segunda etapa foi resultante da primeira. As conclusões e sugestões obtidas formalizaram a posição dos órgãos do Governo, das entidades privadas, dos estudiosos e especialistas relacionados à problemática do artesanato, construindo um consenso sobre o qual o Ministério do Trabalho pautaria o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), ensejando-lhe encaminhar ao Presidente da República, General Ernesto Geisel, a

minuta do Decreto para fins de institucionalizar o Programa. No dia 21 de julho de 1977, o então Ministro do Trabalho encaminhou ao Presidente da República o projeto de decreto que objetivava instituir o PNDA. Entre os argumentos que compuseram a justificativa para a instituição do citado Programa menciona-se uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na qual se constataria um universo de 1.000.000 (hum milhão) de artesãos no Brasil, sendo que 430.000 (quatrocentos e trinta mil) vivem na região nordeste. Em uma breve avaliação, contrapondo a expressividade que os números apresentavam e a forma como foi tratado o artesanato até então, posto que “o artesanato no Brasil continuava um setor econômico pouco assistido, tendo sido objeto apenas de iniciativas isoladas, esparsas ou eventuais, sem uma coordenação mais larga que pudesse abranger uma concepção integrada do problema” (PEREIRA, 1979, p. 129), o Ministro Arnaldo Pietro expôs os principais motivos que vinham emperrando a promoção do artesanato no país, conforme pontuados a seguir:

a) inexistência de um organismo coordenador e disciplinador da atividade artesanal;

b) carência de diretrizes adequadas que instruem, no seu todo, as ações executivas nos seus fins essenciais, tecnológicos, culturais, sociais, econômicos, legais etc.;

c) insuficiência de apoio a projetos de assistência técnica e econômica;

d) desconhecimento ou inexistência de instrumentos legais regulamentadores das implicações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e tributárias;

e) ausência de políticas e sistemas, em termos de mercadologia, como base do processo de produção, comercialização e aspectos concernentes;

f) aviltamento da mão de obra artesanal pela presença de

intermediários interessados na desvalorização do produto na origem, prejudicando, dessa forma, grande contingente dos que se dedicam a essa atividade;

g) falta de critérios adequados e uniformes de pesquisa para o conhecimento do artesanato em todos os seus aspectos;

h) falta de conhecimento pleno de recursos subsidiários;

i) insuficiência de pessoal qualificado para estudos e operacionalização dos projetos;

j) inadequação dos métodos de produção, gerando muitos artigos de baixa qualidade e falta de uniformidade de atendimento à demanda, resultando na marginalização econômica do setor.

Sendo essas as razões pelas quais o artesanato no Brasil foi negligenciado, o Documento expõe também os motivos pelos quais esse setor produtivo deveria ser estimulado:

1) o artesanato constitui uma atividade importante, não só pelas potencialidades que lhe são inerentes, mas pela mão de obra ocupada no setor, carente de uma organização, de melhoria de padrões técnicos, métodos produtivos e de comercialização;

2) o artesanato constitui atividade principal ou complementar, contribuindo sobremaneira para elevação da renda familiar dos que a ele se dedicam, o que resulta na melhoria das condições individuais;

3) a matéria-prima disponível nas várias regiões do território nacional oferece possibilidades de comercialização quando tratada artisticamente com temática folclórica;

4) a comercialização do artesanato, quando organizada sob inspiração oficial, produzirá efeitos consideráveis sob o aspecto de receita, evitando a ação de intermediários, expandindo a venda dos produtos não só no País, mas também com sua exportação;

5) o artesanato constitui fonte de atração turística. A venda dos produtos artesanais que retratam a cultura local a turistas nacionais

e estrangeiros transforma-se em receita não só interna, mas também externa. No momento em que a EMBRATUR objetiva o incentivo ao turismo interior, há que se organizar paralelamente o artesanato, para aproveitar a perfeita simbiose entre os dois.

Diante dos motivos justificadores para uma ação mais pragmática que promovesse o desenvolvimento do setor artesanal é que se coloca a necessidade de criação de uma política orientadora e reguladora para o citado setor, no caso, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), sob a alegação de que tal Programa contemplaria

o aspecto social, ou seja, aquele que tem como objetivo básico o desenvolvimento do homem e melhoria de suas condições de vida e o *aspecto econômico*, ou seja, aquele voltado para a rentabilidade econômica do setor na composição da riqueza nacional (PEREIRA, 1979, p. 131).

O PNDA foi criado, formalmente, pelo Decreto número 80.098, de 8 de agosto de 1977, no entanto, o trabalho a ser desenvolvido pelo Programa já vinha, em parte, sendo realizado, informalmente, pelo Ministério do Trabalho, sob a coordenação de sua Secretaria de Mão de Obra há pelo menos três anos, isto é, desde que Arnaldo Pietro assumiu tal Ministério. Com a criação formal do PNDA, este passa a ser vinculado à Secretaria de Planejamento do mesmo Ministério, a qual coordenará o Programa já instituído e, com ele, a Comissão Consultiva do Artesanato (CCA)⁸⁸. De acordo com o Decreto supracitado, a

⁸⁸ Essa Comissão era integrada por dois representantes do Ministério do Trabalho (um da Secretaria de Emprego e Salário e outro da Secretaria de Mão de Obra), um representante do Ministério da Fazenda, um representante do Ministério da Educação e Cultura, um representante do Ministério do Interior, um representante do Ministério da Indústria e do Comércio, um representante do Serviço Social da Indústria, um representante do Serviço Social do Comércio, um representante da EMBRATUR e um representante do INCRA. O presidente da citada Comissão era o coordenador do PNDA.

finalidade do PNDA é “coordenar as iniciativas que visem à *promoção do artesanato* (grifo nosso) e à produção e comercialização do artesanato brasileiro”; e são seus objetivos:

I) promover, estimular, desenvolver, orientar e coordenar a atividade artesanal a nível nacional;

II) propiciar ao artesão condições de desenvolvimento e autossustentação através da atividade artesanal;

III) orientar a formação de mão de obra artesanal;

IV) estimular e/ou promover a criação e organização de sistemas de produção e comercialização do artesanato;

V) incentivar a preservação do artesanato em suas formas de expressão da cultura popular; VI) estudar e propor formas que definam a situação jurídica do artesão;

VII) propor a criação de mecanismos fiscais e financeiros de incentivo à produção artesanal;

VIII) promover estudos e pesquisas, visando à manutenção de informações atualizadas para o setor.

Na montagem do PNDA, a Comissão Consultiva do Artesanato desempenhou o papel de cérebro do Programa, ao exercer, além de sua função orientadora, uma função importante de ordem conceitual, pois era de sua responsabilidade, para execução do Programa, definir Artesanato e caracterizar profissionalmente o Artesão. Assim sendo, constam no documento “Relatório e Proposta da Comissão Consultiva do Artesanato sobre Conceituação do Artesanato, para efeito do PNDA e caracterização Profissional do Artesão”, os seguintes tópicos:

1. conceituação de artesanato: consideram-se artesanato:

- a atividade predominantemente manual de produção de um bem que requeira criatividade e/ou habilidade pessoal, podendo ser utilizadas ferramentas e máquinas;

- o produto ou bem resultado da atividade acima referida;
- o resultado da montagem individual de componentes, mesmo anteriormente trabalhados e que resulta em novo produto.

2. identificação do artesão:

- artesão é aquele que faz artesanato nas condições acima descritas. Ele gozará dos incentivos que a legislação conceder ao artesão e ao artesanato.

Como pode ser observado, o artesanato é considerado um tipo particular de atividade, como também é um produto. O citado documento destaca as características fundamentais do artesanato quanto a três aspectos: i) o primeiro diz respeito ao tipo de matéria-prima que pode ser natural, semielaborada, elaborada ou constituída de sobra de produtos; ii) o segundo versa sobre o processo de produção, apontando que neste deve prevalecer o trabalho manual, não obstante serem utilizadas ferramentas ou máquinas, desde que não seja retirada do processo a criatividade e/ou habilidade pessoal. O artesão deve participar de todas, senão quase todas, as fases da elaboração do produto. A produção artesanal pode ser padronizada e, mesmo que peças artesanais sejam copiadas, devem imprimir sua individualidade, resultado do trabalho predominantemente manual; iii) o último item relaciona-se às condições de trabalho. Assim sendo, para o PNDA, a atividade artesanal deve ser desenvolvida em ambientes domésticos, pequenas oficinas, postos de trabalho ou núcleos associativos de produção. E mesmo essa atividade sendo realizada de maneira associativa, exclui o vínculo empregatício. Em face deste último aspecto, vê-se nitidamente a natureza do trabalho artesanal, ou seja, aquele reconhecido como sendo do tipo “trabalho por conta própria” e, conseqüentemente, inserido na economia informal ou subterrânea.

Com a criação do PNDA, tem-se o começo de uma política governamental inaugurando um novo tempo para o artesanato brasileiro. Foram abertas perspectivas no sentido de organizar o artesanato, não só circunscrito à dimensão cultural, mas como um meio de gerar renda.

3.3 Política dos anos de 1980: continuidade do PNDA

No que se refere à política pública voltada para o segmento artesanal nos anos de 1980, o que se observa é a continuidade de implantação e execução do PNDA no país. Nessa época é possível encontrar algumas literaturas que tecem análises críticas sobre o PNDA, destacando-se, aqui, a contribuição de Lima e Azevedo (1982), que levantam uma série de ponderações a respeito do PNDA e do relatório da Comissão Consultiva. No seu livro intitulado “O artesanato nordestino: características e problemática atual”, os autores endossam a visão de que o artesanato se constitui em atividade que vem chamando a atenção, de forma crescente, de vários setores da sociedade que nele identificam tanto um produto de manifestações culturais como também uma alternativa para melhoria das condições de vida de populações de baixa renda. Tendo em vista as profundas transformações que atravessam o país nessa década, com repercussões importantes na região Nordeste, deve, pois, o artesanato ser considerado como instrumento eficaz de contribuir para o equilíbrio econômico e social do país, destacadamente a região mais pobre do Brasil. Nesse contexto, a função do artesanato seria de absorção de mão de obra pouco qualificada e de elevação do nível de renda de estratos sociais mais desfavorecidos.

É interessante perceber que todas as ponderações sobre a política pública voltada para o setor artesanal nos anos de 1980 têm seu foco canalizado para o PNDA, haja vista que tal Programa é a

referência mais importante para o setor. A questão substantiva, alvo de apreciação crítica pelos autores, trata-se daquela que concerne à conceituação de artesanato, pois, no estudo do artesanato, esta se constitui em uma das primeiras e maiores dificuldades encontradas. Desde o primeiro trabalho sistematizado sobre o artesanato brasileiro, realizado por Oliveira, em 1958, essa dificuldade já se fazia presente⁸⁹. Desse modo, trata-se de uma questão por demais antiga. Nesse pioneiro trabalho sobre artesanato, o autor optou por “entender como atividades artesanais aquelas em que as feições características do produto final dependem em grande parte da habilidade do trabalhador. O trabalho pode ser inteiramente manual ou contar com a ajuda de certos instrumentos” (OLIVEIRA, 1958, p. 8).

As dificuldades de conceituação são apontadas por vários pensadores que estudam o artesanato. Outro exemplo é Pereira (1964, p. 442-443) que, em uma opção deliberada por um enfoque mais operacional do que doutrinário, considerou como artesanato

qualquer atividade industrial, predominantemente manufatureira, executada com finalidade de comercialização imediata, em oficinas de equipamento rudimentar (domésticas ou não), em que produtores se encarregam, individualmente ou mediante auxiliares, de todas ou quase todas as fases da produção. A maior ou menor distorção das características fundamentais deste conceito poderá conduzir a formas de trabalho melhor definidas como arte popular ou pequena indústria.

Faz-se interessante enfatizar a preocupação de Lima e Azevedo

⁸⁹ Oliveira (1958, p. 8) já observava em 1958 “[...] que vários critérios para a configuração do artesanato têm sido propostos. O critério do número de pessoas ocupadas por estabelecimento, geralmente fixado em cinco e menos pessoas ou dez e menos, é apontado como insatisfatório, pois pode haver pequena indústria que se enquadre dentro desse limite, ou artesanato que o ultrapasse. Os critérios de determinado investimento por pessoa e o uso da força motriz no estabelecimento padecem das mesmas limitações”.

em discutir a questão conceitual porque ambos consideram que tal preocupação pode até parecer ociosa ou acadêmica, no entanto, trata-se de uma discussão fundamental, até mesmo elementar, dada à necessidade de considerar devidamente a atividade que se pretende dar apoio técnico ou financeiro por meio de políticas públicas. A imprecisão sobre o conceito de artesanato fez com que o Decreto nº 80.098 que criou o PNDA instituísse, em seu artigo 8º, a criação de uma Comissão Consultiva do Artesanato para “conceituar adequadamente o artesanato, de modo a prescrever a sua identidade como atividade econômica peculiar e caracterizar profissionalmente o artesão” (BRASIL, 2004a).

De acordo com os autores, indubitavelmente, as dificuldades na conceituação do artesanato repercutiram na própria proposta da Comissão Consultiva, de tal modo que eles assinalam que o “seu relatório longe está de apresentar com clareza uma definição satisfatória ou uma caracterização suficientemente adequada” (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 16). No entanto, ressaltam que o trabalho da Comissão mencionou como sendo elementos básicos identificadores do artesanato: i) atividade predominantemente manual; ii) existência de criatividade ou habilidade pessoal; iii) produção de um bem.

Os autores em questão levantaram algumas ponderações a respeito do PNDA. Observaram que a Comissão Consultiva reproduziu a tendência popular ao conceituar artesanato como sendo “o produto ou bem resultante da atividade acima referida” ou ainda “o resultado da montagem individual de componentes, mesmo anteriormente trabalhados e que resulta em novo produto”. Para esses autores, tal pensamento, inadvertidamente, tendeu a abranger um tipo de trabalho que apresenta possibilidade mínima de ser considerado como artesanal, por exemplo, a montagem de aparelhos de rádio ou a de móveis industrializados (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 16-17).

No que tange às características básicas do artesanato, seguindo essas mesmas fontes teóricas, consideram-se relevantes alguns pontos:

quanto às matérias-primas, afirmam que a abrangência foi de tal envergadura que praticamente englobou qualquer tipo de material. No que concerne ao processo de produção, apesar de enfatizar que a atividade deveria ser predominantemente manual, consentiram o uso de ferramentas e máquinas, desde que não tomasse o lugar da criatividade e/ou habilidade. Paradoxalmente, logo depois, aceitaram a padronização do produto sob a argumentação de que, mesmo que os objetos sejam cópias, estes não perdem sua individualidade em razão do trabalho ser predominantemente manual: “A rigor, o fato de o produto ser padronizado, ou constituir cópia, excluiria a sua característica artesanal, notando-se aqui, mais uma vez, certa tendência a uma abrangência maior do conceito” (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 17). Com relação às condições de trabalho, a Comissão limitou-as ao ambiente doméstico, pequenas oficinas, postos de trabalho ou centros associativos de produção. Apesar disso, a Comissão propôs a retirada do vínculo empregatício na atividade artesanal – incentivo ao trabalho por conta própria? “Há de admitir-se que, em verdade essa exclusão nada tem a ver com as ‘características básicas do artesanato’, e sim com a institucionalização da profissão [...]” (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 17).

Faz-se importante destacar o objetivo que mobilizou Lima e Azevedo a debruçarem-se criticamente sobre o PNDA. Ao partirem do pressuposto de que o Relatório e a Proposta da Comissão Consultiva do Artesanato não têm força normativa, procuraram elaborar uma análise crítica da conceituação adotada do artesanato, no intuito de orientar a ação do Banco do Nordeste na assistência que pretendia ofertar à atividade artesanal. Nesse sentido, esses autores procuraram sugerir uma conceituação sumária de artesanato, buscando contemplar seus elementos básicos. Tal tentativa procura fugir da perspectiva simplificadora e pragmática do Banco do Brasil que considera artesanato a “atividade estritamente caseira de pequena indústria de fabricação de peças, objetos ou produtos, baseada em habilidade técnica ou artística

[...]” (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 17) e da abordagem do PNDA que se coloca por demais abrangente. Assim sendo, tais autores propõem como conceito de artesanato, para fins de ação do BNB, no setor artesanal, o seguinte conceito:

Artesanato é a atividade predominantemente manual de produção de bens, exercida em ambiente doméstico ou em pequenas oficinas, postos de trabalho ou centros produtivos, com equipamento rudimentar, na qual se admite a utilização de máquinas ou ferramentas, desde que não dispensem a criatividade ou habilidade individual e em que o agente produtor participa, diretamente, de todas ou quase todas as etapas da elaboração do produto (LIMA; AZEVEDO, 1982, p. 18).

A questão principal levantada por Lima e Azevedo repousa na conceituação do artesanato, também trabalhada, já no final da década de 1980, por Jeolás (1998), que certamente traz mais luz para o discernimento da querela já enunciada. Essa autora afirma que

Ao adotar ou discutir critérios para definir ou delimitar o que é artesanato, as pessoas envolvidas com ele [...] estão de certa forma discutindo com qualificações genéricas [...] Estas qualificações tentam substantivar o conceito de artesanato atribuindo-lhe propriedades gerais e permanentes (JEOLÁS, 1988, p. 185).

Na sua pesquisa sobre artesanato urbano, evidenciou que os agentes públicos envolvidos em tal problemática estão construindo “um campo de concepções de artesanato que transborda as tentativas de definições fechadas, onde ele aparece como possuidor de elementos intrínsecos” (JEOLÁS, 1988, p. 185). A razão para tal é porque a prática do “fazer artesanato” tornou-se diversa e complexa. De acordo com a autora, alguns elementos mais significativos dessas qualificações

genéricas que estão envolvidos nos debates sobre o assunto reúnem-se nos pontos a seguir: o primeiro ponto refere-se à ideia do “feito à mão”, que se relaciona à noção do manual em contraste com o intelectual – as chamadas artes mecânicas ou os ofícios – e do manual por oposição à máquina⁹⁰ – a ideia do homem tendo o controle e domínio de todo o processo de trabalho e não somente operando uma parte dele.

Outro ponto a ser destacado pela autora é o que se relaciona à habilidade, criatividade e originalidade. A habilidade manual se manifesta como sinônimo do saber-fazer e muitas vezes como dom; já a criatividade e originalidade destacam a noção da não cópia, isto é, da padronização. Nesses termos, “o verbo fazer e o criar estão, na maioria das vezes, juntos e é muito difícil separar as noções que ambos expressam, estando assim a definição de arte muito ligada a de artesanato” (JEOLÁS, 1988, p. 190). Uma questão suscitada pela autora marca que, em algumas situações,

[...] o verbo criar define o artesanato sem o fazer: um expositor nos disse que se uma pessoa apenas monta uma peça, ou seja, se ela tem todas as partes industrializadas para montar um brinco, por exemplo, mesmo neste caso é artesanato, pois esta pessoa teve que criar para compor as partes, ou seja, colocar uma certa cor ao lado de outra e isto saiu de sua cabeça, de sua imaginação – o produto final é também único, não feito em série (JEOLÁS, 1988, p. 190, grifo da autora).

⁹⁰ “O usar a máquina nem sempre é razão para que o produto não seja artesanato e seu produtor não seja artesão. Basta que ele tenha o controle de seu trabalho e não seja ‘dominado’ pela máquina ou que seu trabalho não seja automatizado, tornando-se apenas um apêndice dele. Isto é expresso nos textos do PNDA (Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato criado em 1977), onde a utilização de máquinas e ferramentas é permitida desde que sejam equipamentos primários e o ‘manual’ seja predominante, não se tornando o homem um mero acessório da máquina, mas tendo ascendência sobre ela, ou seja, não havendo automatização do trabalho” (JEOLÁS, 1988, p. 188).

O que se apreende desta percepção e desse exemplo é, essencialmente, uma dilatação, na prática, dos limites estreitos que a noção de artesanato pretende muitas vezes apresentar, em função da onda de transformações – demanda do mercado, moda, alternativa de trabalho – que assola o mundo do trabalho e da produção capitalista.

Para finalizar, são considerados também como aspectos caracterizadores do trabalho artesanal o fato de ele expressar uma forma de trabalho autônomo sem vínculos empregatícios e, por último, ser resultado de um aprendizado familiar. Para Jeolás (1988), todos os elementos até aqui elencados constituem o “campo de concepções do artesanato”. No entanto, as mudanças significativas que vem acometendo a produção artesanal, com a sua reinserção no mercado produtivo, agora com outros significados, fazem com que várias formas de “fazer artesanato” apareçam reivindicando legitimidade junto ao mercado, ao público consumidor e ao Estado. Jeolás (1988), no final da década de 1980, afirma que há uma gama de variantes encontradas no “fazer artesanato” em nossa sociedade. E, mais ainda, que o “fazer artesanato”, como vem se encaminhando, ultrapassa os limites das tentativas de definições que se conhece.

3.4 Política dos anos de 1990: criação do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)

O encontro entre artesanato e empreendedorismo aconteceu na década de 1990, a partir de várias iniciativas – formuladas e executadas – advindas tanto do setor público quanto do setor privado e também em forma de parceria entre ambos. Tal encontro – artesanato e empreendedorismo – não se reveste de um caráter casual. Para se compreender essa inferência, faz-se importante recuar ao final da década de 1980 e início dos anos 90, no sentido de recuperar historicamente o contexto socioeconômico que atingia o Brasil naquele período. Cabe

destacar aqui dois pontos: o processo de desestruturação do mercado de trabalho e a adoção, pelo governo do Presidente Fernando Collor, de reformas liberalizantes que o país assume como vias inevitáveis para sua inclusão no mercado globalizado.

Observa-se que, nessa época, uma das políticas criadas para enfrentar o desemprego e o subemprego é a que estimula a atividade de mercado com a disseminação da ideologia do empreendedorismo. Tal política, ao incentivar a prática econômica de viés empreendedor, concebe-a como estratégia capaz de alforriar aqueles indivíduos – pessoas que, para sobreviver, precisam vender sua força de trabalho para outrem – do jugo do subemprego, da desocupação, da exploração e da exclusão socioeconômica gerada pelo aumento do índice de desemprego. E, convém destacar, também alforriá-los do jugo do patrão – eis a oportunidade de tornarem-se patrões de si mesmos. Chega-se aqui à essência na qual se localiza o conteúdo e a força ideológica do empreendedorismo: a avaliação de que o mundo do trabalho está submetido a uma nova e irreversível realidade na qual é mais fácil encontrar trabalho do que emprego formal com carteira assinada, ou seja, a realidade agora é do trabalho temporário, do trabalho por tarefas, da terceirização, do trabalho nas residências, do teletrabalho, do trabalho por conta própria, do autoemprego, do autônomo. O que tal ideologia fomenta são a liberdade e as conquistas econômicas e sociais que trabalhar por conta própria oportuniza, como se vê nas propagandas, políticas, programas, literatura⁹¹. Assim sendo, o trabalho por conta própria, ou autoemprego, ou ainda autonegócio surge como uma alternativa para aqueles indivíduos que só possuem a capacidade de vender sua força de trabalho, na condição de formal e/ou informal, como garantia de sua sobrevivência na

⁹¹ Em 2003, pela editora do SENAC-MG, foi lançado o livro “Tchau, patrão!” de Eder Luiz Bolson cuja chamada é: “O cenário mudou! Os empregos sumiram! O livro que pode mudar o rumo de sua vida! Muito mais que uma despedida, um grito de liberdade”. A 1ª edição dessa obra foi vendida em menos de cem dias.

economia de mercado capitalista. Além da situação exposta acima, pode-se registrar outra referente àqueles indivíduos que desenvolvem determinadas atividades produtivas consideradas marginais no circuito de mercado capitalista, o que se poderia chamar de “setores produtivos geneticamente incompatíveis ao sistema de mercado capitalista”, isto é, ao mundo da fabricação de mercadorias. É, portanto, neste campo que se encontra o artesanato.

Trata-se o artesanato de uma atividade produtiva que, no desenvolvimento do sistema capitalista de produção, foi perdendo espaço, significado e função socioeconômica. Em função disso, tornou-se, dentro da sociedade e da economia capitalista, um setor produtivo marginal. Com o advento do desenvolvimentismo e do incremento da modernização industrial nos moldes capitalistas, acreditava-se que tal atividade produtiva iria sucumbir⁹².

⁹² Conforme mostra Lopes (1976), quando afirma que o processo de industrialização e modernização da produção no Brasil iria atingir o setor terciário (aquele que congregava ocupações com tendências divergentes face à industrialização) – biscateiros, vendedores ambulantes, engraxates, artesãos e outras ocupações características do subdesenvolvimento –, posto que a lógica do desenvolvimento socioeconômico promovido pela industrialização seria capaz de garantir emprego para a maioria da população, isto é, esta seria absorvida pelo setor secundário. A explicação para tal fenômeno assim se apresenta: o surgimento gradual do mercado em escala nacional, além de provocar o êxodo rural, seria responsável pelo desaparecimento do artesanato nessas áreas. A previsão para o desaparecimento do artesanato no pensamento desenvolvimentista era de que a melhoria do sistema de transporte viria oportunizar a integração dos consumidores marginais à economia mercantil, em razão da elevação da renda monetária, mudança de gostos e pela penetração dos artigos industrializados. A constituição do mercado interno nacional dizia respeito a um processo social que traria em seu bojo aspectos psíquicos de novas necessidades e diminuição da indústria doméstica. Nesse sentido, o artesanato de natureza autossuficiente seria em parte substituído pelo produto fabril e também pelo artesanato realizado em alta escala (indústria a domicílio). Esse tipo de artesanato seria organizado pelo comerciante capitalista. Como o mercado é nacional – constituído de pessoas de baixa renda disseminadas pela zona rural, vilas e pequenas cidades –, o produto passaria a ser comprado pelo consumidor marginal, recém-saído da economia natural e em processo de integração no mercado nacional. A consumação deste processo viria quando o produto artesanal fosse substituído pelo fabril.

Durante muitos anos, as políticas públicas que contemplavam o setor artesanal reconheciam-no como atividade produtiva de subsistência e, conseqüentemente, tratava-o de forma assistencialista. No entanto, a partir dos anos 90, o que se observa é o início de um processo no qual a percepção da atividade artesanal e sua função socioeconômica começa a ser revista. Entrementes, desponta um olhar diferente sobre o artesanato, no sentido de questionar, romper a visão anterior, de encarar o artesanato como uma atividade incompatível com o modo de produção capitalista. Em outras palavras, é possível sim tratar o artesanato como negócio. Afinal, o que isso significa? Significa perceber o artesanato enquanto expressão econômica que passa a ser tratado como atividade de mercado, que tem função social e econômica na gestão da economia capitalista, na medida em que se favorece e se promove o crescimento sustentável de tal setor produtivo. E, para que tal redimensionamento aconteça, não só a atividade artesanal precisa passar por um processo de ressignificação, mas também a definição de artesanato.

O que se apreende de tudo o que foi exposto focando a atividade artesanal é que, diante de um contexto de desestruturação do mercado de trabalho e elevação do índice de desemprego experimentado no final dos anos 80, o Estado assume como estratégia de enfrentamento da ociosidade e do desemprego a formulação de políticas que objetivam inserir setores produtivos, dantes marginais – incompatíveis com as leis de mercado e das mercadorias segundo a lógica do modo de produção capitalista – sendo, a partir daí, capturados para o circuito de mercado, na condição de trabalhadores por conta própria, autônomos, patrões de si mesmos e, na linguagem atual, empreendedores. Vale a pena ressaltar que o trabalho por conta própria e seus sinônimos sempre existiram coabitando com o sistema de emprego. O que se quer chamar a atenção é que o termo *empreendedor* reveste o trabalho por conta própria de um conteúdo ideológico libertador, emancipatório⁹³. O que se tem,

⁹³ Para efeito de ilustração, apesar de não ser o foco central desta pesquisa, faz-se pertinente, pois, salientar que a disseminação da ideologia do empreendedorismo passa

nesse caso, é a integração do artesanato com o circuito de mercado, na perspectiva de uma atividade produtiva de significativa capacidade empreendedora, propiciando a essa atividade a sua submissão às leis de mercado e preparando-a para enfrentar as dificuldades e para usufruir os benefícios que a liberdade de mercado oferece. O núcleo central que sustenta tal sistema de ideação é o seguinte discurso: tornar-se um empreendedor é transformar-se em uma pessoa de negócio, patrão de si mesmo, dono de seu futuro. Assim sendo, o sonho, ou a ilusão, ou ainda a necessidade de tornar-se produtivo e assim ter condições de assegurar sua sobrevivência através de uma geração de renda-trabalho faz com que setores das camadas populares e desempregados reconheçam na ideologia do empreendedorismo os fundamentos, valores e princípios que acreditam serem legítimos para enfrentar a pobreza; e para o poder público, por sua vez, a via de promover um tipo de desenvolvimento a partir dos pequenos negócios.

A política de disseminação da prática empreendedora perpetrada pelo poder governamental e órgãos da iniciativa privada para o artesanato revela um processo de “ampliação ao contrário” das bases do empreendedorismo, haja vista que a vinculação deste, no seu estado natural, ocorre com o mundo empresarial dos grandes negócios e com a expressiva quantidade de capital das grandes empresas cuja figura simbólica é a do grande empresário, capitalista, industrial – o poderoso e rico homem de negócios. O que se pretende salientar é que a difusão do empreendedorismo como uma ideologia busca atrair setores produtivos, no caso, o artesanato, sinônimo do atraso para o mundo dos negócios. Ao tentar transformar o artesanato em negócio, em um nicho de mercado, conseqüentemente, a mencionada política intenta transformar artesãos(ãs) em empreendedores(as). A relação artesanato-negócio e artesão-empreendedor há algum tempo atrás era

não só a “tornar” agentes econômicos setores das camadas populares “desempregados” ou pertencentes a setores produtivos marginais, mas também os fazem responsáveis pelo próprio fracasso.

uma incoerência. Mas não esqueçamos que a economia capitalista, que é ditada pela produção de mercadorias e fomentadora de consumo, é um ambiente dinâmico, que não se esgota em si mesmo e busca superar suas crises a partir dele próprio – inovando, criando, ressignificando, transformando coisas e pessoas.

À vista de uma realidade de desestruturação do mercado de trabalho, de desassalariamento, de crescimento da informalidade e de informalização, pode-se aduzir à seguinte questão: o que fazer para enfrentar tamanho problema socioeconômico que envolve milhões de brasileiros jovens e adultos, homens e mulheres, brancos, negros, pardos etc.? É, portanto, como uma tentativa de enfrentar tal problema que o Estado brasileiro elabora políticas que incentivam o empreendedorismo, levando-o a setores produtivos marginais e indivíduos em situação de risco, de pobreza. Mas, no afã de saber o que aproxima o artesanato do empreendedorismo e o que o artesanato tem que o torna compatível com a ideologia do empreendedorismo e com o mundo dos negócios, a tentativa de responder tais questões esbarra na evocação de alguns conceitos e o cruzamento entre eles: Desenvolvimento Endógeno, Capital Humano e Empreendedorismo.

O desenvolvimento endógeno remete à emergência de uma visão de desenvolvimento⁹⁴, batizado também de Desenvolvimento

⁹⁴ Cabe aqui recuperar a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico. “[...] o crescimento econômico pode ser visto como um simples processo de aumento de riqueza sem relação com a melhoria das condições de vida da maioria das pessoas envolvidas no processo, um aumento apenas quantitativo do produto nacional, regional ou local sem a contrapartida do desenvolvimento destes espaços. O desenvolvimento, por sua vez, deve ser visto como um processo de melhoria de condições de vida da população envolvida no processo, e neste caso, torna-se obrigatório repensar os conceitos do desenvolvimento econômico, social e cultural de países, regiões e localidades” (CARPINTÉRO; BACIC, 2001, p. 10). O Brasil foi um dos países que experimentaram expressivo crescimento econômico em passado recente, porém foi também um dos países que mais aumentaram a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Tal crescimento não dinamizou a sociedade e não diminuiu a exclusão nem a desigualdade social. O país cresceu economicamente, modernizou-se

Local⁹⁵, na agenda política brasileira, sobretudo a partir da década de 1990⁹⁶. A discussão sobre desenvolvimento endógeno surgiu como uma reação à insatisfação que produziu o esgotamento de um modelo exógeno, somada à industrialização sustentada em grandes empresas, em grandes cidades. O novo paradigma organizou-se em torno de três questões fundamentais: a) novo conceito de desenvolvimento; b) uso de mecanismos que favorecem os processos de desenvolvimento; e c) formas de atuação mais eficazes dos atores econômicos e sociais. Sobre tal abordagem, afirma Franco que

Essa é uma nova onda que vem se avolumando nos últimos anos: a onda do desenvolvimento de dentro para fora, de baixo para cima, com base nas capacidades das pessoas e nos recursos da comunidade. Essa nova visão pode alterar profundamente a forma de atuação

administrativamente, avançou tecnologicamente, mas a pobreza e a desigualdade ainda persistem.

⁹⁵ A experiência da Terceira Itália exemplifica o modelo de desenvolvimento local protagonizado na Europa, em especial na Itália, a partir dos anos de 1950, quando uma série de ações empresariais privadas com empresas de pequeno porte objetivou desenvolver sua base industrial a partir das condições socioeconômicas locais. “Assim sendo, a região compreendida como Terceira Itália faz do desenvolvimento regional endógeno um compromisso de longo prazo por parte das iniciativas empresariais e da comunidade local. Esse processo está calcado numa identidade regional em que todos compartilham e participam das decisões políticas, econômicas, sociais e culturais, visando ao fortalecimento local e regional de forma contínua e crescente” (FARAH JUNIOR, 2001, p. 17). Sobre desenvolvimento local e capital social, ver Putnam (2002), Tendler (1998) e Maciel (1996).

⁹⁶ Não é por acaso que o tema do desenvolvimento local, acompanhado dos conceitos de capital social e capital humano, tenha ganhado destaque a partir dos anos de 1990, época em que o Banco Mundial passa a explorá-los em questões vinculadas à pobreza. Tal mudança deve-se à avaliação, feita pelo próprio Banco e UNICEF, de que as políticas de ajustes estruturais conduzidas pelo referido Banco estavam aumentando o índice de pobreza, sobretudo, na América Latina e África. Daí a mudança de foco realizada pelo Banco Mundial no qual a preocupação agora é fortalecer os laços sociais em comunidades carentes e fazer dos projetos de desenvolvimento projetos geradores de capital social, capital humano e empreendedorismo.

de governos, empresas e organizações da sociedade civil [...] Programas centralizados, assistencialistas e clientelistas não conseguem acabar com a pobreza e reduzir a desigualdade (FRANCO, 2008, p. 10).

Face aos pressupostos enunciados, de maneira sistemática, outros dados podem fundamentar esse tipo de desenvolvimento, por exemplo, analisar quais seriam, então, as ideias que constituem tal abordagem. Veja-se:

- a) investir na capacidade das pessoas;
- b) construir parcerias entre indivíduos e organizações da sociedade civil, empresas e governos em todos os níveis, para executar programas inovadores de investimento em capital humano e em capital social⁹⁷;
- c) apostar nos ativos que toda comunidade possui e, assim, não incorrer no erro de privilegiar a satisfação das necessidades das populações;
- d) mapear as potencialidades que já existem em estado latente e podem ser dinamizadas, alavancando novos recursos;
- e) promover o protagonismo comunitário, no sentido de tomar iniciativas, agregar competências, aproveitar oportunidades, exercer o empreendedorismo e assumir responsabilidades para provocar o desenvolvimento local.

O segundo conceito encontra-se inserido na Teoria do

⁹⁷ O conceito de capital social, embora não seja tão novo, alcançou notoriedade a partir do livro de Robert Putnam, publicado em 1993, intitulado *Making Democracy Work: civic traditions in Modern Italy* (Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna, primeira edição brasileira em 1996). Este autor define capital social como “traços da vida social – redes, normas e confiança – que facilitam a ação e a cooperação na busca de objetivos comuns” (1993). Sobre capital social ver também Coleman (1988), Fukuyama (1996), Tendler (1998), Sem (2000).

Capital Humano⁹⁸. O termo capital humano remete ao conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de uma dada população e também indica as aptidões e habilidades pessoais que possibilitam ao indivíduo auferir uma renda. Tal capital deriva de aptidões naturais e/ou adquiridas no processo de aprendizagem. Assim sendo, o conceito de capital humano equivale à capacidade de trabalho. Para acompanhar o novo processo de desenvolvimento, em que os serviços e a criatividade dão o tom, o capital físico ou não humano, que era a variável-chave do crescimento econômico, perde lugar para o capital humano, representado pelo conjunto de capacitações que as pessoas adquirem através da educação, de programas de treinamento e da própria experiência, que são habilidades, destrezas, talentos, aptidões para desenvolver seu trabalho com competência, bem como para desenvolver várias capacidades do ponto de vista profissional. Como afirma López-Ruiz (2004, p. 190),

O capital humano [...] é um conjunto de capacidades, destrezas e talentos que, em função do avanço do capitalismo, deve se tornar valor de troca [...] o humano, um conjunto de habilidades, destrezas e aptidões próprias dos homens, adquire valor de mercado e se apresenta como forma de capital (...). O capital, desta vez, concretiza-se não em dinheiro ou mercadorias, mas em atributos humanos; o capital investido de formas humanas.

O terceiro conceito a ser elencado é empreendedorismo. Trata-se o empreendedorismo, segundo Schumpeter, de um mecanismo econômico capaz de explicar a dinâmica do sistema econômico a partir do próprio sistema econômico. Para tal, recorre a elementos ou fatores

⁹⁸ A teoria do Capital Humano foi desenvolvida na década de 1960, na Universidade de Chicago, pelos economistas Theodore Schultz (Prêmio Nobel 1979) e Gary Becker (Prêmio Nobel 1992). Segundo essa teoria, pode-se dizer, de forma resumida, que o desenvolvimento de um país é alavancado pelo investimento em pessoas.

econômicos que expliquem as transformações da vida econômica, não recorrendo a dados exteriores a ela. Enfim, o empreendedorismo, diz respeito a um mecanismo interno ao próprio universo econômico. Pensando-se mais especificamente, cogita-se: se o empreendedorismo é um mecanismo econômico, como o sistema econômico produz a força que permanentemente o transforma? A resposta para tal indagação está no aparecimento da figura do empreendedor – a força transformadora responsável pela vivacidade do sistema econômico. O que cabe, então, ao empreendedor? Inovar, inovar e inovar, ou seja, encontrar novas maneiras de organizar os fatores de produção existentes, criar novas combinações⁹⁹, buscar incessantemente a inovação. É, pois, a inovação o espírito e o empreendedor a fonte de energia que fazem do empreendedorismo um mecanismo econômico que promove e fomenta o desenvolvimento.

Após evocar os três conceitos ora comentados – desenvolvimento endógeno, capital humano e empreendedorismo – pretende-se, ao fazer o cruzamento entre eles, desenhar um quadro teórico-interpretativo que possibilite a compreensão de uma realidade socioeconômica e também político-histórica de um “capitalismo repaginado” no Brasil que tem na década de 1990 seu ponto de inflexão. É, portanto, a partir dessa década que se observa o aparecimento de iniciativas pautadas em um modelo de desenvolvimento endógeno que destaca a importância do capital humano em uma perspectiva empreendedora. A ideia que se emoldura é a que percebe no modelo de desenvolvimento endógeno a prerrogativa de se reconhecer e se desenvolver o capital humano como uma estratégia de alavancar o empreendedorismo. O que se pretende aqui não é fazer um trabalho sobre desenvolvimento endógeno, mas

⁹⁹ Refere-se à “tarefa de introduzir no mercado um novo bem ou uma nova qualidade de um bem; de adotar um novo método de produção; de abrir um novo mercado; de conquistar novas fontes de suprimento de matérias-primas ou de produtos semi-industrializados; ou também de executar uma nova forma de organização para uma indústria qualquer” (LÓPEZ-RUIZ, 2004, p. 107).

tão somente apontar que tal conceito tem uma relação de fundo com a problemática investigada neste estudo, haja vista que se propõe estudar as políticas públicas destinadas ao setor artesanal na década de 1990, seguindo até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A tentativa de mostrar a articulação entre os conceitos ora citados vem da necessidade de mapear, no nível teórico, os pensamentos – ideias e conceitos – que, condensados, proporcionam recuperar o ambiente intelectual fomentador de uma nova visão de mundo que, indubitavelmente, repercute no modo de olhar a sociedade, na maneira de agir do Estado – tanto como ente político quanto espaço público – e, finalmente, na formulação e execução das políticas.

A partir da proposta de desenvolvimento endógeno, depara-se com o que seja capital humano. É esse capital que alimenta o núcleo teórico do empreendedorismo e sustenta sua legitimidade. Apostar no capital humano é a chave que abre novas portas para outro capitalismo e modelo de desenvolvimento, isto é, o capitalismo dos pequenos negociantes, dos pequenos empresários, do pequeno capital e, na linguagem econômica, do microcrédito¹⁰⁰. O que fundamenta

¹⁰⁰ O marco da experiência no tocante à política do microcrédito, a nível mundial, como instrumento de combate à pobreza foi idealizada pelo economista bengalês Muhammad Yunus – conhecido como o banqueiro dos pobres – com a criação, em 1976, do *Grameen Bank*, cuja proposta era oferecer acesso ao crédito aos mais pobres em Bangladesh. A trajetória brasileira do microcrédito tem na década de 1980 seu marco fundamental, com a criação do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos-CEAPE, tendo como origem o CEAPE do Rio Grande do Sul. Este último surgiu a partir de uma experiência piloto promovida em 1986 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a *Accion Internacional*: o projeto “Apoio a Atividades Econômicas Informais de Mulheres e Famílias de Baixa Renda”, realizado na periferia de Porto Alegre. Em 1987, tal experiência piloto veio a se institucionalizar como entidade civil sem fins lucrativos, o CEAPE/RS (denominado Centro Ana Terra). A consolidação do CEAPE/RS incentivou a continuidade da parceria entre a UNICEF e a *Accion* na perspectiva de ampliar a experiência para outros estados, prioritariamente para a região nordestina. Nesse sentido, foram criados em 1989 os CEAPEs no Maranhão e no Rio Grande do Norte e, a partir dos anos de 1990, o crescimento foi contínuo: 1992 - Pernambuco, Sergipe e Distrito Federal; 1994 - Paraíba e Goiás; 1995 - Pará e Bahia; 1997 - Piauí

tal percepção é a ideia de que é possível gerar renda-trabalho em setores pobres de recursos financeiros, através de uma política de microcrédito, porém ricos em capital humano. É o capital humano – o indivíduo com seus conhecimentos, habilidades, destrezas, aptidões – a fonte de onde brota a inovação, a criatividade. Então não são essas as palavras que passam a ser sinônimas de empreendedorismo? Anteriormente, a palavra inovação quase que exclusivamente estava ligada ao mundo material da tecnologia representado pelo universo do incremento de máquinas, instrumentos – a inovação tecnológica. Ultimamente, o termo inovação passa a relacionar-se também com habilidade, conhecimentos (não necessariamente científicos), destreza, criatividade, isto é, contempla o mundo imaterial das ideias, suscetível de conceber e criar novidades, de fazer coisas diferentes e/ou fazer as mesmas coisas de maneira criativa.

Assim sendo, o que se verifica é a difusão do empreendedorismo pela esfera governamental e não governamental, capturando setores produtivos que antes não pertenciam ao circuito de mercado empresarial, ou melhor, ao mundo dos negócios. Tal ideologia é uma estratégia socioeconômica que objetiva tirar do artesanato sua

e Espírito Santo. Em 1990, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE). A missão do CEAPE é “a melhoria da qualidade de vida dos pequenos empreendedores, através da massificação ao acesso do crédito orientado, no âmbito estadual como estratégia de combate à pobreza [...] O microcrédito orientado trata-se de um programa de crédito rápido, eficiente e desburocratizado, que visa a estruturação, o crescimento e, na última etapa, a autossustentação dos empreendedores por meio da concessão de pequenos empréstimos financeiros, de forma orientada para o sucesso do empreendimento [...] além dos empréstimos, o programa oferece acompanhamento gerencial aos empreendedores, buscando aperfeiçoar a sua capacidade produtiva e tornar o seu negócio mais competitivo, única forma de permanecer no mercado” (CEAPE-MA, 2005). O tema do microcrédito entra na agenda pública na esfera federal nos últimos anos de 1990: o Programa de Crédito Popular do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1996; o CrediAmigo pelo Banco do Nordeste (BNB), em 1998; e o Programa Brasil Empreendedor, no ano de 1999. Percebe-se, pois, que a política do microcrédito no Brasil começa na esfera da iniciativa privada.

roupagem característica, deixar de ser uma atividade produtiva de subsistência exclusivamente para imprimir-lhe uma ressignificação produtiva que o insere na economia de mercado capitalista, tentando transformá-lo em negócio e empreendimento e o seu agente em empresário e empreendedor. Com isso, objetiva-se gerar trabalho e renda, o que viria repercutir na diminuição da desocupação e da pobreza.

Em síntese, o que se tenta evidenciar é que, no momento em que o Estado e setores privados passam a formular políticas pautadas na ideologia do empreendedorismo, estimulando a prática empreendedora no setor artesanal, buscam incluí-lo no circuito de mercado produtivo capitalista e, para tal, necessário se faz imprimir em tal setor produtivo um processo de ressignificação produtiva que vem acompanhada de uma transformação de mentalidade econômica quando intenta transformar artesãos em empreendedores e, assim, assumindo uma condição de protagonistas, uma mudança de visão de mundo, ao exigir-se a adoção de valores, princípios, comportamentos, condutas que revelem o jeito de ser, ver e fazer do empreendedorismo, enfim, uma nova mentalidade econômica. Tem-se, portanto, uma estratégia pública e privada de popularizar o empreendedorismo e a prática econômica empreendedora, isto é, descê-los a ponto de atingir segmentos produtivos marginais (no caso em tela, o artesanato), exemplificação do que se propõe denominar de “empreendedorismo em novas bases”.

No intuito de mostrar tal processo no setor artesanal, cabe reconstituir o processo histórico das políticas que originam e possibilitam os programas voltados para o artesanato na década de 1990. O encontro formal das palavras artesanato e empreendedorismo foi antecedido por uma série de iniciativas preliminares, ensaiando aproximações até a consumação do fato: o casamento entre artesanato e empreendedorismo. Tal processo pode ser vislumbrado a partir da formulação de políticas e programas de apoio ao setor artesanal no

início da década de 1990. Fazem parte dessa história não só os termos utilizados na elaboração da política, mas também o lugar onde tal política se localiza, suas migrações, ou seja, a sua saída de um Ministério para outro, de um setor para outro, enfim, a sua “trajetória de vida”. A reconstrução de tal trajetória é assunto a ser tratado no próximo capítulo, focando essencialmente a história do PAB.

Na primeira aproximação, ainda não se utiliza o vocábulo “empreendedorismo”; usa-se a expressão “empresa artesanal”. Trata-se do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)¹⁰¹ criado no governo do presidente Fernando Collor de Mello, em 1991, que, por sua vez, nasce vinculado ao Ministério da Ação Social¹⁰², sob a supervisão da Secretaria Nacional de Promoção Social, de acordo com o Decreto s/n de 21/03/1991:

Art. 1º- Fica instituído no Ministério da Ação Social, sob a supervisão da Secretaria Nacional de Promoção Social, o Programa do Artesanato Brasileiro, com finalidade de coordenar e desenvolver atividades que visem valorizar o artesão brasileiro, elevando seu nível cultural, profissional, social e econômico, bem assim desenvolver e promover o *artesanato e a empresa artesanal* (BRASIL, 2004d, grifo nosso).

Depois que o então vice-presidente Itamar Franco assume efetivamente a presidência da república, após renúncia de Fernando Collor, em 29 de dezembro de 1992, o Ministério da Ação Social (MAS) é transformado no Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em cumprimento à Lei nº 8.490 de 19/11/1992. É, portanto, neste Ministério que o PAB é abrigado. Assim sendo, no que tange à política voltada para o setor artesanal no governo de Itamar Franco, o PAB

¹⁰¹ O Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) foi instituído pelo Decreto s/n de 21 de março de 1991.

¹⁰² Estava no posto de Ministra da Ação Social a Sra. Margarida Maria Maia Procópio.

continua, porém agora vinculado ao MBES, sob a supervisão da Secretaria de Promoção Humana.

Em 1º de janeiro de 1995 assume a presidência da República o sociólogo Fernando Henrique Cardoso¹⁰³, prometendo manter a economia estável¹⁰⁴ e dar especial importância aos cinco lemas de sua campanha: saúde, educação, agricultura, emprego e segurança. O seu primeiro mandato (1995-1999) tem como compromisso a consolidação do Plano Real e o aprofundamento das reformas que darão sustentação ao crescimento econômico amparado nos princípios do liberalismo contemporâneo, no contexto de uma economia globalizada. Assim se posiciona o Presidente Fernando Henrique, na Mensagem ao Congresso Nacional (MCN) de 1995:

Estou convencido de que a agenda de modernização do país nada tem em comum com um desenvolvimento à moda antiga, baseada no populismo econômico, no descontrole dos gastos e no forte intervencionismo estatal. Por isso, serei inflexível na defesa da disciplina fiscal e monetária, que é o fundamento da estabilidade econômica, e persistente na remoção dos regulamentos cartoriais que travam a competição e inibem a criatividade da iniciativa privada [...] Por sua vez, o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o setor produtivo não implica que a ação estatal deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. O Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se esforça a autoridade pública para regular e fiscalizar

¹⁰³ Há de se recuperar que a participação de Fernando Henrique Cardoso no poder executivo federal começa em maio de 1993 quando o então presidente da República Itamar Franco nomeou-o para o Ministério da Fazenda, e como presidente da República no período de 1995-2003.

¹⁰⁴ Na sua gestão como Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso implantou um novo plano econômico – o Plano Real – que baixou a inflação, aumentou o consumo, contido por meio de medidas de controle de crédito.

as atividades transferidas para a iniciativa privada – notadamente os serviços essenciais (BRASIL, 1995a, p. XVI).

Tem-se, pois, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a adoção e os encaminhamentos, às claras, da agenda neoliberal na qual a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo, além de outras condições para que se alcance a estabilidade social e política indispensáveis à retomada do desenvolvimento a médio e longo prazos. Porém, a avaliação do então Presidente é de que

[...] obstáculos importantes permanecem no rumo do crescimento com estabilidade e justiça social. Para superá-los, temos dedicado o melhor de nossos esforços a três objetivos primordiais: 1) realizar as reformas constitucionais necessárias à reconstrução do Estado brasileiro; 2) afirmar um novo padrão de investimentos na economia, mediante maior participação da área privada nos serviços públicos; 3) renovar práticas, concepções e prioridades da ação do governo na área social (BRASIL, 1996b, p. XI).

Os objetivos acima elencados, segundo o citado Presidente, permitiriam que o Estado exercesse sua função elementar na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de maneira que o mercado responda eficientemente às demandas de crescimento do país, além de exercer com mais eficiência seu papel na distribuição justa do produto desse crescimento, de forma que proporcionem uma melhoria no padrão de vida da população. Dessa forma, há o compromisso em diminuir os desequilíbrios espaciais e sociais e as disparidades entre pessoas mediante uma inserção mais adequada no processo produtivo. A grande chave para se alcançar tal desejo está, entre outras questões, na criação de políticas específicas para incentivar a geração de novos empregos e o aumento

das oportunidades de trabalho e geração de renda. “O Programa Comunidade Solidária é peça fundamental dessa ação. Suas prioridades se identificam com as das principais áreas de atuação do Governo no campo social” (BRASIL, 1996b, p. XVII). Por sua vez, “o cerne da política social do governo Fernando Henrique Cardoso estrutura-se em torno de dois objetivos: oferecer mais e melhores serviços sociais básicos e atuar para aumentar as oportunidades de trabalho e renda” (BRASIL, 1996e, p. 41-42). Para dar viabilidade a tal propósito, têm-se na política de investimentos ações direcionadas a recursos físicos e recursos humanos. No que se refere a estes últimos, encontram-se as seguintes ações: a) Educação Básica, Formação e Reciclagem Profissional; b) Programa de Geração de Emprego e Renda-PROGER; c) Programa do Seguro-Desemprego; d) Área de Desenvolvimento Regional e Social; e) Gestão por Trabalhadores; f) Reestruturação Produtiva; g) Privatização; h) Crédito Assistido – “um programa de financiamento e de capacitação para os microempreendimentos, *artesãos* [grifo nosso], prestadores de serviços, cooperativas e formas associativas de produção, com o objetivo de gerar emprego e renda” (BRASIL, 1996e, p. 62).

No que se refere à política voltada para o setor artesanal, o governo Fernando Henrique manteve o PAB, porém remaneja-o para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT)¹⁰⁵, conforme Decreto nº 1.508 de 31 de março de 1995, que dispõe sobre a subordinação do Programa de Artesanato Brasileiro:

Art. 1º- O programa do Artesanato Brasileiro, instituído com a finalidade de coordenar e desenvolver atividades que visem valorizar o artesão brasileiro, elevando o seu nível cultural, profissional, social e econômico, bem assim desenvolver e promover o artesanato e a empresa artesanal, passa a subordinar-se ao Ministério da

¹⁰⁵ O MICT é criado pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, no governo do presidente Itamar Franco.

Indústria, do Comércio e do Turismo (BRASIL, 2004e, p. 1).

Destaca-se o que se considera uma novidade da agenda política do governo de Fernando Henrique Cardoso, que é o Programa Comunidade Solidária¹⁰⁶. Tal Programa surge em 1995 e permanece até 2002 e concretiza uma estratégia de governo para o combate à fome e à pobreza, buscando articular as ações da Administração Federal, dos Estados e Municípios e organizações não governamentais nas áreas de maior concentração de pobreza no país¹⁰⁷. O Comunidade Solidária surgiu como um espaço de interlocução entre o Governo e a Sociedade Civil. Tal Programa criou um novo padrão de projetos sociais no Brasil, no qual o desenvolvimento é o investimento em capital humano e em capital social¹⁰⁸. Os projetos gerados pelo Comunidade Solidária foram: Alfabetização Solidária, Artesanato Solidário, Capacitação Solidária, Universidade Solidária, Portal do Voluntariado e Rede Jovem.

O Programa Artesanato Solidário¹⁰⁹ é uma iniciativa do Conselho

¹⁰⁶ O Conselho e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária estavam vinculados à Casa Civil da Presidência da República. A presidência do Conselho Consultivo era ocupada pela Primeira Dama, D. Ruth Cardoso.

¹⁰⁷ Desigualdade e pobreza estavam na ordem do dia. “O Brasil não é um país pobre, é um país injusto”, afirmava o presidente Fernando Henrique Cardoso. É nesse contexto que, por decreto presidencial, a Comunidade Solidária é criada em janeiro de 1995.

¹⁰⁸ São pressupostos e princípios do Comunidade Solidária: a) toda pessoa tem capacidades, habilidades e dons. Toda comunidade tem potencialidades e ativos; b) recursos financeiros podem ser escassos, mas ativos como ‘capital social’ – relações de confiança e colaboração entre as pessoas, redes de proteção e ajuda mútua existem em volume superior do que se imagina; c) combater a pobreza não é transformar pessoas em beneficiários passivos de programas sociais. Combater a pobreza é fortalece as capacidades e os recursos da comunidade; d) diálogo, parceria e colaboração em rede entre múltiplos atores – ONGs, comunidades, empresas, universidades, governo – ampliam competências e recursos, facilitando o crescimento em escala e sustentabilidade de projetos sociais.

¹⁰⁹ Inicialmente, surgiu como projeto-piloto de combate à pobreza, em regiões castigadas pela seca, sobretudo no Nordeste e norte de Minas Gerais. Em 1998 é que o Artesanato Solidário torna-se um programa social no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária.

da Comunidade Solidária em parceria com SEBRAE, SUDENE e Caixa Econômica Federal, cujo objetivo é revitalizar, como alternativa de renda, o artesanato tradicional¹¹⁰, partindo da ideia de que

o artesanato com forte marca cultural é mercadoria de especial aceitação na economia globalizada [...] Com isso em mente, o estabelecimento do valor justo do produto, a conquista de mercados e a possibilidade de gerir a própria produção contribuem para que o artesanato se torne uma atividade economicamente viável [...] (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002).

Dessa forma, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política para o segmento artesanal manifestou-se a partir de duas frentes, a saber: uma que se encaminhou pelo MICT, através do PAB, assumindo uma perspectiva, ainda tímida, de desenvolvimento e a outra pelo Programa Comunidade Solidária, por meio do Artesanato Solidário¹¹¹, assumindo uma roupagem de programa social de assistência ao pobre.

Outro programa ligado ao setor artesanal criado na década de 1990, precisamente no ano de 1998, já no final do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aquele que nasceu dentro do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)¹¹², chamado Programa SEBRAE de Artesanato.

¹¹⁰ Artesanato tradicional refere-se à produção artesanal ligada aos “modos de vida do lugar, à utilização das matérias-primas disponíveis, aos conhecimentos transmitidos pelos mais velhos e com padrões estéticos desenvolvidos a partir da vivência da própria comunidade” (Programa Artesanato Solidário).

¹¹¹ No Piauí, tal programa atuou nos seguintes municípios: Buriti dos Lopes (bordado em ponto cruz), Cajueiro da Praia (trançados de palha de carnaúba), Luís Correia (trançados em taboa), Parnaíba (trançados de palha de carnaúba), Pedro II (tecelagem e cerâmica), São João da Varjota (cerâmica), São Raimundo Nonato (trançado em carnaúba e caroá).

¹¹² O SEBRAE existe como instituição desde 1972, mas a sua história começa no início da década de 1960. Em 1964, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atualmente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituiu

Este programa nasce dentro de uma entidade privada e de interesse público, o SEBRAE, que busca criar, por vários mecanismos – capacitação, mobilização, disseminação do empreendedorismo, do associativismo entre outros –, um ambiente favorável à sustentabilidade e ampliação dos pequenos negócios. Tal entidade parte do princípio

o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME). Neste mesmo ano, o FIPEME torna-se unidade operacional com a reestruturação do BNDE, quando é criado o Fundo de Desenvolvimento Técnico-científico (FUNTEC), atualmente Financiadora de estudos e Projetos (FINEP). Com tal reestruturação, o FIPEME e O FUNTEC formam o Departamento de Operações Especiais do BVNDE, no qual foi montado um sistema de apoio gerencial às micro e pequenas empresas. No ano de 1967, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) institui nos estados nordestinos, no âmbito das universidades, os Núcleos de Assistência Industrial (NAI) voltados para dar assistência gerencial às empresas de pequeno porte. Em 1972, após a realização da III Conferência das Classes Produtoras do Brasil (CONCLAP) – a primeira foi em 1945 e a segunda, em 1949 –, em que se discutiu o processo de desenvolvimento do Brasil, por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento foi criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena empresa (CEBRAE). Verifica-se a partir de 1977 a atuação do CEBRAE em operações voltadas especificamente para as pequenas e médias empresas, levando ao empresariado o atendimento de que necessitavam – tecnologia, crédito ou mercado. No ano de 1982, o CEBRAE passa por uma nova fase, atuando mais politicamente junto às micro, pequenas e médias empresas, servindo como canal de ligação entre as empresas e os demais órgãos governamentais no encaminhamento das questões ligadas aos pequenos negócios. Investiu-se muito em pesquisa para a elaboração de diagnósticos setoriais que fundamentassem as ações dos Estados. Entre os anos de 1985 a 1990, no governo dos Presidentes José Sarney e Fernando Collor, o CEBRAE enfrentou uma operação desmonte. Transferiu-se do Ministério do Planejamento para o Ministério da Indústria e Comércio. Em 1990, o CEBRAE quase fecha quando foram demitidos 110 profissionais correspondentes a cerca de 40% de seus recursos humanos. Nesse mesmo ano, pelo Decreto 99.570, que complementa a Lei 8.029 de 12/04/1990 (que desvincula o CEBRAE da administração pública, transformando-o em serviço social autônomo), o CEBRAE transforma-se em SEBRAE. Este último vem trabalhar pelo desenvolvimento sustentável das empresas de pequeno porte através de cursos de capacitação, acesso a serviços financeiros, estímulo à cooperação entre empresas, organização de feiras e rodadas de negócios, incentivando, dessa forma, o desenvolvimento de atividades que contribuam para a geração de emprego e renda. O SEBRAE atua nos 26 estados e no Distrito Federal, que formam um sistema de capilaridade, com aproximadamente 600 pontos de atendimento no país.

de que as micro e pequenas empresas são atualmente o grande fator gerador de ocupação, porque a grande empresa, pela necessidade imperiosa de aumentar a produtividade, exigência da globalização, automatiza-se cada vez mais e, conseqüentemente, emprega menos. O papel do SEBRAE, julgando-se a si mesmo, é estratégico para o desenvolvimento do Brasil, pois tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo.

É, portanto, após o diagnóstico de que a atividade artesanal possui um elevado potencial de ocupação e renda que o SEBRAE cria O Programa SEBRAE de Artesanato para estimular a produção artesanal no Brasil. Segundo o documento do SEBRAE (2006), tal Programa busca fortalecer essa atividade como fonte geradora de emprego e renda, dando tratamento empresarial ao setor. Seu objetivo é transformar o artesanato¹¹³ em um negócio rentável para os artesãos e

¹¹³ O conceito de artesanato adotado pelo Programa é o mesmo proposto pelo Conselho Mundial de Artesanato, isto é, trata-se de toda atividade produtiva que resulte em objetos e artefatos acabados, feitos manualmente ou com utilização de meios tradicionais, com habilidade, destreza, qualidade e criatividade. Tipologia utilizada para classificar os tipos de artesanato: a) artesanato indígena: objetos produzidos no seio de uma comunidade indígena, por seus próprios membros, resultantes, em sua maioria, de uma produção coletiva incorporada ao cotidiano de diversas etnias; b) artesanato tradicional: conjunto de artefatos expressivos da cultura de um determinado grupo, representativo de suas tradições e incorporados ao seu dia a dia; sua produção, geralmente, é de origem familiar ou em pequenos grupos que vivem no mesmo território, o que favorece a transferência de conhecimentos sobre técnicas, processos e desenhos originais; faz parte integrante e indissociável dos usos e costumes de um determinado grupo; c) artesanato de referência cultural: produtos que se caracterizam pela incorporação de elementos próprios da região onde são produzidos; resultam de uma intervenção planejada de artistas e designers, em parceria com artesãos, com o objetivo de diversificar produtos e ao mesmo tempo resgatar ou preservar seus traços culturais representativos; d) artesanato conceitual contemporâneo: objetos produzidos por pessoas com alguma formação artística, resultante de um projeto deliberado de um estilo de vida ou afinidade cultural; a inovação é o elemento principal que distingue este artesanato das demais categorias; e) alimentos típicos: produtos alimentícios típicos processados segundo métodos tradicionais, em pequena escala, muitas vezes realizados em família ou por um

em expressão da cultura brasileira. Para isso, necessário se faz: ampliar as oportunidades de ocupação e renda; contribuir para a formalização do setor; ampliar o acesso ao crédito e capitalização; promover o acesso a tecnologias adequadas para o aumento e melhora da capacidade produtiva; utilizar a inovação como um dos fatores de diferenciação da produção artesanal; promover a educação empreendedora; promover a cultura da cooperação, estimulando a criação e o fortalecimento de associações e cooperativas; promover o acesso ao mercado, assim como a identificação de canais de comercialização; resgatar a cultura como elemento que agrega valor ao artesanato, promovendo produtos com a identidade brasileira; disponibilizar informações sobre a utilização racional e controlada dos recursos naturais segundo os postulados da legislação ambiental; socializar o acesso às informações e ao conhecimento no âmbito artesanal; articular parcerias para aumentar a participação do artesanato na produção nacional e fortalecer o setor; estabelecer estratégias de desenvolvimento de negócios e a utilização do marketing como uma ferramenta para impulsionar a competitividade.

Nesse sentido, o Programa SEBRAE de Artesanato, conforme sua orientação institucional, surge com a proposta de apoiar e promover o setor artesanal brasileiro com o intuito de contribuir efetivamente para a mudança, de forma sustentável, das condições de vida e de trabalho dos artesãos. Para tal, atua em seis frentes: a) estratégia de negócios; b) estudos e pesquisas do setor e de mercado; c) inovação (ações relacionadas à tecnologia, processo produtivo, *design*, embalagem, infraestrutura, preservação do meio-ambiente e reciclagem); d) acesso ao mercado; e) acesso ao crédito; f) gestão.

No segundo mandato (1999-2003) de Fernando Henrique Cardoso, na Presidência da República, a política voltada para o artesanato

determinado grupo; f) trabalhos manuais: produtos resultantes de trabalhos que exigem destreza e habilidade, porém utilizando moldes e padrões pré-definidos, muitas vezes desvinculados da cultura de um lugar, não representando um processo criativo efetivo, mas uma reprodução e cópia de padrões universais.

não sofre grandes alterações de conteúdo, mas de lugar. O PAB, que até então estava vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), com a Medida Provisória (MPV) nº 1.795 de 01/01/1999, passou a fazer parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), para logo após, por meio da MPV nº 2.123-271 de 27/12/2000 ser transferido para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O que se pode observar é que a política para o segmento artesanal migra de um Ministério para outro, de acordo com as alterações promovidas pela Presidência da República, no âmbito de sua organização interna.

Ainda no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, é possível notar que há, por parte da Presidência, uma agenda para o desenvolvimento do país¹¹⁴. Basta observar a criação de alguns programas e projetos, como por exemplo: Programa Brasil Empreendedor (encarna a ideia de desenvolvimento a partir do

¹¹⁴ O que se pode avaliar pelas Mensagens ao Congresso Nacional do primeiro e segundo mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso é que, no seu primeiro mandato, há uma política de “arrumar e preparar a casa”, e aí se tem o “Programa Brasil em Ação” (1996) que corresponde a empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento nas áreas social e de infraestrutura. No seu segundo mandato, com o “Programa Avança Brasil” (1999), “não se pode mais insistir na tecla de que este Governo não oferece ao país um projeto nacional de desenvolvimento [...] que incorpora visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2000, p. X). Faz-se interessante mencionar que, nesse documento MCN 2000, pela primeira vez, encontram-se termos referentes ao empreendedorismo. O primeiro tópico do citado documento tem como título “A Gestão Empreendedora para o Desenvolvimento”, o qual enfatiza: “o que se busca é implantar a *gestão empreendedora* na administração federal, uma nova cultura gerencial nos moldes das organizações que estão vencendo os desafios da modernização e da globalização. O desafio do Governo Federal é fazer mais com menos recursos” (BRASIL, 2000, p. 2). Encontra-se também, no mesmo documento, menção ao Desenvolvimento Local: “pela primeira vez na história do País, a estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS) foi assumida pelo Governo Federal como uma alternativa de desenvolvimento para o Brasil. Trata-se de buscar novo modo de promover o desenvolvimento, que contribua para a melhoria da qualidade de vida das populações das pequenas cidades e favoreça o surgimento de comunidades mais sustentáveis” (BRASIL, 2000, p. 9).

incentivo à micro, pequena e média empresa, articulada a uma política de crédito assistido), Avança Brasil (o projeto nacional de desenvolvimento), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável/DELIS (1999) que será desencadeado pelo Comunidade Ativa (1999)¹¹⁵, além de buscar imprimir uma gestão empreendedora para viabilizar o desenvolvimento nacional.

Quanto ao Programa Artesanato Solidário, com a finalização do Comunidade Solidária, em 2002, ele é incorporado pelo Comunitas, uma organização da sociedade civil de interesse público, criada em 2000, que assegura a continuidade das ideias e ações promovidas pelo Comunidade Solidária. A missão do Comunitas, a exemplo do Comunidade Solidária, é o fortalecimento da sociedade civil, da democracia e desenvolvimento social no Brasil. Por sua vez, o Comunitas faz parte da RedeSol, uma articulação de organizações e projetos gerados pelo Comunidade Solidária. No ano de 2002, o Programa Artesanato Solidário transforma-se em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), a saber, “Artesanato Solidário: programa de apoio ao artesanato e geração de renda – ArteSol”, que permanece ativo ainda em nossos dias. Vale ressaltar que o ArteSol também faz parte da RedeSol.

O Programa SEBRAE de Artesanato permanece em ação até os dias de hoje, operacionalizando a sua política de incentivar o

¹¹⁵ Trata-se de uma “estratégia inovadora de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país, um passo adiante na política social desenvolvida pela Comunidade Solidária [...] o programa aposta no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. Políticas assistenciais e compensatórias aliviam, mas não resolvem o problema da pobreza. Somente uma iniciativa de parceria entre o Estado e a sociedade pode mudar as condições das localidades mais necessitadas: o desenvolvimento local integrado e sustentável. A ideia é estimular o surgimento de comunidades sustentáveis que caminhem com as próprias pernas, dependendo cada vez menos do governo” (BRASIL, 2000, p. 10). São os participantes do Programa: governo federal, governo estadual, prefeitura, SEBRAE e a Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED).

empreendedorismo nos artesãos e colaborar para a construção de uma visão empresarial para o setor artesanal.

Diante do exposto, tem-se um apanhado das políticas públicas – tanto do setor privado quanto estatal – destinadas ao setor artesanal durante a década de 1990 até o segundo mandato da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Como é possível observar, o casamento entre artesanato e empreendedorismo corresponde a um processo gradual de aproximação que é ensaiado no PAB, articulado no Programa Artesanato Solidário e consumado no Programa SEBRAE de Artesanato.

4

Análise de políticas públicas: um campo de estudo



A década de 1960 pode ser considerada o ponto de inflexão, quando se trata de mapear o nascedouro do interesse pelo estudo das políticas públicas, justificado pelo desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países industrializados e pelos esforços do programa desenvolvimentista na periferia (Estado em ação). À luz de Flexor e Leite (2007, p. 1), “esses processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação do Estado, a partir da segunda metade do século vinte resultaram na emergência de um novo campo de investigação social que podemos denominar de análises das políticas públicas”.

O atual crescimento dos estudos nessa área, nas últimas décadas, no Brasil, revela o amadurecimento de um campo de pesquisa em processo de consolidação acadêmica¹¹⁶. Quanto ao objeto de

¹¹⁶ Observa-se um número considerável de dissertações e teses a respeito de temas relacionados às políticas governamentais. Intensificam-se a criação ou inserção de disciplinas de políticas públicas nos programas de graduação; a criação de linhas de pesquisa particularmente voltadas para esse campo de conhecimento, na pós-graduação e nas agências de fomento à pesquisa, com financiamento para investigação nessa área; os programas de pós-graduação – mestrado e doutorado – específicos em políticas públicas; a participação da área de políticas públicas nas áreas temáticas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), como também na Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Como afirma Marta Arretche (2003, p. 7),

estudo referente a tal subdisciplina, é consenso tratar-se da análise do “Estado em ação”¹¹⁷ a partir da investigação e exame de programas governamentais, especificamente “suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (ARRETCHE, 2003, p. 8).

Aos que se lançam ao universo teórico das políticas públicas, a discussão sobre a relação Estado *versus* globalização se impõe como questão preliminar. Tal ideia inicial justifica-se pela natureza do debate que se construiu em torno da questão da falência ou não do Estado no ambiente da globalização. A querela que se evidencia refere-se à defesa ou não do pensamento de que, com o processo de globalização, o Estado se atrofiaria ou até mesmo desapareceria. Para alguns denominados globalistas, a integração do mundo econômico desbancou o Estado da posição de ator indispensável no tocante aos seus poderes de decidir, influenciar e agir soberanamente nos campos econômico, político e social. Para outros, o Estado, mesmo inserido no ambiente de integração econômica, não perdeu seu papel de ator relevante, até porque defendem que ele tem um papel mais decisivo, crucial, pois um ambiente mais agressivo e competitivo demanda um Estado mais forte. Como afirma Weiss (1998), os Estados estão longe de serem rendidos no confronto com as forças de um mercado global. As mudanças implicam uma adaptabilidade do Estado, não uma retração do mesmo. Partindo dessa consideração preliminar, pergunta-se: no ambiente da globalização, ainda é factível se induzir o Estado ao desenvolvimento ou tal atribuição faz parte do passado?

Segundo Evans (1993), o Estado permanece central no processo de mudança estrutural imposto pela globalização. Reconhecer, pois, a centralidade dele indica a necessidade de trazer à baila uma questão fundamental, que é justamente a que trata sobre a capacidade

“não há dúvidas, portanto, quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil”.

¹¹⁷ Título do livro de Jobert e Müller (1987).

de ação do Estado. Tal ponto remete a pensar a ação dele em três momentos¹¹⁸. O primeiro remonta aos anos 1950 e 1960, quando a teoria do desenvolvimento sustentava que os Estados poderiam ser utilizados para promover o desenvolvimento. Nessa perspectiva, ele era considerado o principal agente transformador para promoção de mudança estrutural. O segundo momento, na década de 1970, em função de seu fraco desempenho no avanço do crescimento econômico, entre outras questões, o Estado passa a ser encarado como obstáculo ao desenvolvimento. Nesse sentido, vislumbra-se a alteração de seu perfil. O que antes era considerado um instrumento de desenvolvimento passa a ser um instrumento de estagnação, ou seja, um problema. No final dos anos de 1980, tem-se a terceira onda, a qual reconhece o Estado como agente importante no processo de mudança estrutural, enquanto organização institucional durável e efetiva.

É importante salientar que, para cada momento elencado, reivindica-se do Estado uma capacidade de ação, com ênfase e características peculiares. Assim sendo, pode-se observar que, nos anos de 1950 e 1960, a expectativa em torno da ação estatal era de um agente transformador, intervindo diretamente nos aspectos econômicos e assumindo o papel, em alguns momentos e situações, de empresário. Tem-se aqui um modelo de desenvolvimento a partir do Estado. Nos anos de 1970, exige-se dele um tipo de atuação de caráter mais regulatório e menos intervencionista, principalmente na economia. A ideia que subjaz a tal reivindicação é aquela do Estado mínimo. Apregoa-se, assim, um tipo de desenvolvimento a partir do mercado.

Nos anos de 1980, solicita-se do Estado uma capacidade de possuir “uma institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos” (EVANS, 1993, p. 109). É nessa época que se estabelece uma agenda para rediscutir o papel dele na

¹¹⁸ Evans (1993) caracteriza esses três momentos como ondas de reflexão sobre o papel do Estado.

seara do desenvolvimento, haja vista que o Estado mínimo também não demonstrou efeitos significativos no que tange ao crescimento econômico e às suas derivações. A tese, agora, é a de alavancar o desenvolvimento a partir de um envolvimento ativo do Estado com a sociedade, instituindo o que Evans (1993) denomina *autonomia inserida*. Trata-se da capacidade do Estado de construir um “conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993, p. 136). Para Weiss (1998), a terceira onda de reflexão sobre o Estado tem no livro de Peter Evans “Trazendo o Estado de volta” (1985) o marco de seu reconhecimento enquanto instituição importante.

Pensar o reconhecimento da capacidade estatal para promoção do desenvolvimento requer algumas considerações. Para Weiss (1998), é equivocada a concepção de uma capacidade estatal generalizada, abarcando os diversos campos de atuação do Estado – seja na arena doméstica ou internacional, nos setores industrializados ou nas políticas sociais, entre outros. Faz-se necessário, portanto, começar a pensar no sentido de que o Estado não é uma estrutura monolítica e unitária com igual capacidade para administrar a diversidade de demandas que lhe é impingida. Argumenta a autora que é preciso pensar em termos de capacidades estatais em arenas particulares. Ao se indagar por que alguns países são mais efetivos do que outros, em determinadas arenas particulares, afirma-se, em atenção ao questionamento, sob a ótica dessa autora, que encarar a desigualdade da capacidade estatal em determinadas arenas é fundamental para se compreender o comportamento do Estado. Por que este é eficiente e eficaz em determinado setor e em outros não? Por que um Estado é mais eficiente do que outro quando comparada a atuação de ambos no mesmo setor? As pistas para responder tal indagação apresentam-se em dois eixos. Em primeiro lugar, como já foi citado, eles não devem ser entendidos como estruturas monolíticas e unitárias; em segundo lugar,

há de se compreender a capacidade do Estado como o produto de sua habilidade e competência para coordenar um conjunto de instituições, em vista de uma meta definida por ele. Nesse sentido, abandona-se a concepção de Estado como ator e passa-se a vê-lo como arena política, isto é, como uma arena de atores públicos e privados interagindo no espaço público em que o Estado assume o papel de ator mais relevante.

O trabalho de Weiss (1998), ao questionar a tese sobre a fraqueza e a fragilidade do Estado diante das pressões econômicas externas sobre as economias nacionais, demonstra que, no campo da economia industrial, a capacidade transformativa do Estado refere-se a habilidades dos fazedores de políticas (burocracia) para procurar estratégias de ajustes domésticos que, em cooperação com grupos economicamente organizados, venham promover ou transformar a economia industrial. O seu estudo revela que o Estado é capaz de induzir o desenvolvimento a partir das políticas públicas, como também apresenta as condições para tal, mesmo porque as instituições, inclusive o Estado, existem para criar e impor soluções para os problemas que acometem a sociedade. Mas, qual é a capacidade que o Estado deve ter e como deve ser o seu comportamento para propor e impor soluções para os problemas?

Ao propor um reexame do papel do Estado na agenda desenvolvimentista, Evans (1993) procura tecer um retrato analítico das características institucionais que diferenciem os Estados de maior e menor êxito em tal empreitada. Para ilustrar essa tentativa, lança mão de três tipos de Estado – o predatório¹¹⁹, o desenvolvimentista¹²⁰ e o intermediário¹²¹ – em uma perspectiva comparada. O primeiro reflete o modelo patrimonialista em que as relações de mercado dominam o comportamento administrativo e em que há a ausência

¹¹⁹ A evidência empírica é o Zaire, na época em que Joseph Mobutu Sees Seko assumiu o governo, em 1965.

¹²⁰ A evidência empírica é composta pelo Japão e os Novos Países Industriais (NPIs) do leste asiático – Coreia e Taiwan.

¹²¹ A evidência empírica é o Brasil e a Índia.

de um aparelho burocrático coerente. Tem-se, nesse tipo particular, uma clara demonstração das imperfeições anunciadas pela concepção neoutilitarista¹²². O segundo, desenvolvimentista, reflete um modelo ativo em que há coerência burocrática interna¹²³, excelente capacidade administrativa e autonomia inserida que, segundo Evans, constitui o componente organizacional fundamental para o êxito do Estado desenvolvimentista. Tem-se, em tal modelo, a confirmação das expectativas institucionalistas. O terceiro tipo, denominado “casos intermediários” pelo autor, constitui um tipo de Estado que apresenta características do Estado desenvolvimentista e do Estado predatório, ou seja, combina elementos desses dois tipos ideais, produzindo resultados que nem são puramente predatórios nem consistentemente desenvolvimentistas. Exibe uma estrutura organizacional e institucional interna problemática, com a instituição de procedimentos incompatíveis com a construção de uma coerência burocrática interna e corporativa, tais como o apadrinhamento, o clientelismo, o incrementalismo, entre outras distorções (particularmente no Brasil). A consequência disso é a ausência de uma estrutura burocrática estável. Tal fato diminui a capacidade do Estado de estabelecer relações regulares com o setor privado e atuar no jogo político-institucional da interação público-privado. Gera-se, assim, uma incapacidade de estabelecer conexões com a estrutura social circundante, pois

[...] suas burocracias, que são caricaturas patrimoniais de estruturas weberianas como no caso predatório, ainda carecem da coerência corporativa do tipo

¹²² “A relação de troca entre ocupantes de cargos e apoiadores é a essência do Estado [...] A competição pelo ingresso no serviço governamental é, em parte, uma competição por rendas” (EVANS, 1993, p. 112).

¹²³ Tal coerência burocrática interna vem impedir ou neutralizar a maximização individual dos burocratas com a instituição de um sistema meritocrático, seletivo, com recompensas de carreiras de longo prazo, fomentando compromisso e coerência corporativa.

desenvolvimentista ideal [...] Com uma capacidade burocrática menos desenvolvida esses aparelhos intermediários contudo enfrentam estruturas sociais complexas e divididas (EVANS, 1993, p. 149).

A autonomia inserida pressupõe a combinação de dois elementos: autonomia e inserção. Tal combinação, por sua vez, depende de fatores nacionais (internos) e internacionais (externos). Portanto, é a capacidade de desenvolver a autonomia inserida, isto é, a combinação de coerência interna e conexão externa que devolve ao Estado a possibilidade de fomentar um tipo de comportamento que o outorga e o legitima a criar e a impor soluções para as demandas sociais. A autonomia inserida é “um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que pode fornecer informações úteis e implementação descentralizada” (EVANS, 1993, p. 137). Assim sendo, em uma conjuntura em que se coloca em xeque a capacidade do Estado, a autonomia inserida aparece como sendo uma solução diferente diante da querela da impossibilidade e da incapacidade dele em viabilizar desenvolvimento. Evidente que, em tal perspectiva, o Estado não caminha sozinho. Ele precisa da sociedade civil como coadjuvante, à medida que as interações com ela constituem a solução e não o problema. Atesta Evans que “a inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem destes para sua implementação” (EVANS, 1993, p. 153), mas, ao mesmo tempo, alerta que “a eficácia da autonomia inserida depende da natureza da estrutura social bem como do caráter interno do Estado” (EVANS, 1993, p. 153). Como partidário da terceira onda, Evans defende a reconstrução do Estado, pois transformá-lo em solução, em vez de problema, é condição *sine qua non* para principalmente os países pobres fomentarem ou retomarem as vias do desenvolvimento. E, nessa trajetória, assumir a autonomia inserida como mecanismo de resgatar a capacidade de ação estatal

aparece como uma das chaves para a retomada do Estado como uma instituição relevante.

Dito isso, resta agora enveredar no universo particular das políticas públicas, evocando a contribuição de Frey (2000) quanto à análise das políticas. Tal pensador chama atenção inicialmente para as três dimensões da política: a *polity* (dimensão institucional), a *politics* (dimensão processual) e a *policy* (dimensão material). A primeira diz respeito às instituições políticas; a segunda, aos processos políticos; a terceira, ao conteúdo concreto das políticas públicas. Ressalte-se que tais dimensões estão imbricadas e se influenciam mutuamente. O autor ainda inclui as seguintes categorias: *policy networks* (rede de interações composta de diferentes instituições e grupos na gênese e na implementação de uma determinada política); *policy arena* (espaço em que os processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas da política acontecem) e o *policy cycle* (complexo temporal dos processos político-administrativos).

No conjunto de categorias realçadas por Klaus Frey (2000, p. 226), o ciclo da política é o que mais chama atenção pelo fato de propor analisar a política pública nos seus diferentes estágios – formulação, implementação e avaliação –, isto é, propõe “subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo [...] O *policy cycle* revela-se um modelo interessante para a análise da vida de uma política pública”. Para atingir tal escopo, o autor enumera cinco fases desse processo: a) percepção e definição de problema; b) montagem da agenda; c) elaboração de programa e decisão; d) implementação de políticas; e) avaliação de políticas e correção da ação.

O primeiro ponto mencionado diz respeito a “como em um número infinito de possíveis campos de ação política alguns problemas vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e consequentemente acabam gerando um *policy cycle*” (FREY, 2000, p. 227). Esse item merece atenção especial porque revela o ponto da questão, ou seja, o que trata da relevância política de um determinado

problema. O simples fato de um problema social existir não justifica, por si só, a intervenção estatal. Afinal, o que é um problema social para o Estado? Quando, por que, em que condições e contexto determinado problema social se transforma em um problema de política, ou seja, tem-se a certeza de que tal problema necessita de uma intervenção política e administrativa?

Essa discussão é fundamental para se compreender a ação estatal e sua capacidade de atuação. A percepção de um determinado problema e a maneira como ele é alçado para o campo da intervenção estatal são reveladoras tanto da capacidade do Estado para resolver os problemas quanto do desdobramento operacional da política.

No extenso leque de problemas sociais, quem os percebe, pela primeira vez, como problema político? Frey (2000) elenca que podem ser grupos sociais isolados, políticos, grupos de políticos ou o próprio Estado, porém adverte sobre o papel da mídia e outras formas de comunicação política e social como grandes influenciadoras a atribuir relevância política a um problema particular.

A fase seguinte é a que trata sobre a montagem da agenda política. É neste momento que se decide se um determinado tema será inserido na pauta política, ou seja, se ele tem capacidade de impor-se na arena política. É claro que, em tal processo de confecção da agenda, a participação dos atores sociais mais expressivos envolvidos na temática é condição fundamental para que tal tema possa vir a compor a agenda. Trata-se aqui da discussão da viabilidade política da política.

Após esse estágio, vem o momento da elaboração de programas e decisão. Evidente que o processo de elaboração de um programa não é desprovido de conflitos e de acordos, sejam internos – aparelho de Estado – e/ou externos. Afinal de contas, o resultado da elaboração de um programa é reflexo da política e da percepção e concepção do problema. A elaboração e a decisão de um programa podem ser limitadas à esfera administrativa (burocrática) ou pode contar com a participação de atores privados.

A implementação de políticas pode ser abordada de duas formas: a) quando o foco principal é a análise da qualidade material e a técnica de projetos e programas. A estratégia aqui é comparar os objetivos definidos com os resultados alcançados, pois se acredita que tal procedimento manifestará em que medida a ação foi cumprida e as causas dos déficits de implementação¹²⁴; b) quando o foco refere-se às estruturas político-administrativas envolvidas e o desempenho dos atores implicados no processo de implementação¹²⁵.

A fase de avaliação e correção da ação consiste na apreciação dos impactos efetivos dos programas. Tal fase favorece a construção de um ambiente em que se realiza a avaliação do desenvolvimento do programa, como também os ajustes e as adaptações necessárias quanto às formas e aos instrumentos da ação estatal.

O modelo *policy cycle* guarnece o campo de análise das políticas públicas de um instrumental que oportuniza a análise das políticas em um quadro de referência processual. Não obstante, fazem-se necessários, como alerta Frey, alguns esclarecimentos.

Primeiramente, a clareza de que essa sequência de passos é dinâmica, interativa entre si. Ou seja, é preciso recusar a ideia do *policy cycle* como um cordão composto de fases estruturalmente estáticas e impenetráveis. Dificilmente, na prática, os atores político-administrativos se comportam de acordo com essa sucessão de etapas; em segundo lugar, pode-se dizer que o controle de impacto não se realiza, exclusiva e necessariamente, no final do processo, mas pode e deve acompanhar todos os estágios deste, favorecendo um ambiente de reformulação contínua da política; terceiro, que o *policy cycle*,

¹²⁴ Segundo Silva e Melo, esta é uma visão tradicional do processo de implementação. Nessa abordagem, a “implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4).

¹²⁵ “A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

como todo modelo, fornece a possibilidade de comparação entre os processos reais e um tipo-ideal puro.

É preciso ter cuidado com as análises de política que negligenciam os aspectos estruturais da política, isto é, as regras do jogo que são postas e/ou construídas na arena política em que as decisões são tomadas. Frey chama a atenção para tal ponto quando alerta para o fato de que a *policy analysis* tradicional privilegia os conteúdos da política, em vez das condições institucionais; reveste o estudo de políticas públicas de um caráter quantitativo, sendo que a maioria dos estudos que contribuíram para a expansão dessa vertente foram realizados em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis.

A observação de Frey (2000, p. 212) é por demais pertinente, à medida que seu propósito é mostrar que o procedimento para a análise de políticas públicas nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, caracterizados por democracias não consolidadas, demanda “uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise das políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento”. A abordagem do autor fornece uma perspectiva que tenta suprir a deficiência da *policy analysis* tradicional e desenvolve uma abordagem de análise capaz de oferecer um instrumental analítico seminal para a realidade político-institucional dos países em desenvolvimento. Trata-se de uma reorientação na análise de políticas públicas, não a limitando ao universo somente das instituições em si, mas ampliando para os próprios atores políticos e suas interações (ou não), como também para o papel das ideias no processo de formação da agenda pública e na produção de políticas.

Quanto a este último aspecto, o papel das ideias na produção de políticas, faz-se pertinente uma breve consideração. Para Peter John (1999), a quantidade de processos cognitivos que se encaixam nesta rubrica (ideias) é bem diversificada. As ideias podem ser definidas como “afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que

expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (JOHN, 1999, p. 144). Para efeito deste trabalho, importante se faz destacar o impacto das ideias na análise de políticas públicas, no sentido de perceber como as ideias e o conhecimento influenciam na elaboração e redefinição de políticas. Como afirma John (1999, p. 157),

[...] As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de idéias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem, que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo [...]. Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as idéias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os *policy makers* percebem os *policy issues* [...].

Considera-se que a contribuição teórica de Frey, por estar ancorada na abordagem do neoinstitucionalismo, representa um contraponto às perspectivas tradicionais da *policy analysis*. Não se trata de uma perspectiva teórica de pensamento único, posto que congrega pelo menos três métodos de análise distintos, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, como atesta Hall e Taylor (2003) e Immergut (1998). Apesar dessa diversidade metodológica, o neoinstitucionalismo objetiva, segundo Hall e Taylor, esclarecer o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. São, portanto, questões fundamentais na análise institucional: a relação entre instituição e comportamento e o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

Para a realização desse trabalho, adotou-se o neoinstitucionalismo histórico porque: a) define instituição como: “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196); b) recorre à trajetória histórica como recurso fundamental para a análise institucional, haja vista que tal tipo de análise não se explica tão somente por mecanismos estruturais, pois o contexto histórico, por não ser aleatório, é importante na construção do campo institucional.

4.1 Modelo de Rothstein para a análise de políticas públicas

Nesse panorama de reconstrução do Estado, as ponderações de Rothstein (1998) sobre o que ele pode e não pode fazer, iluminam, por outro ângulo, a discussão sobre a capacidade do Estado. Restringindo-se ao debate sobre a implementação de políticas públicas, ele fornece uma tipologia muito interessante para a análise da *performance* do Estado.

A abordagem teórico-metodológica do autor fornece ao pesquisador da área de políticas públicas uma percepção diferente quanto aos fatores influenciadores do sucesso ou fracasso de programas governamentais. Herdeira do paradigma neoinstitucionalista¹²⁶, essa

¹²⁶ Conforme Frey (2000), o pressuposto central do neoinstitucionalismo está na importância da variável institucional para a explicação de acontecimentos políticos reais, o que o diferencia da abordagem institucional tradicional que ousa explicar tudo através de instituições. Nesse sentido, reconhecer o papel desempenhado pelas “ideias” no processo de concepção de políticas (PETERS, 2001) exemplifica a diferença que o neoinstitucionalismo traz em sua proposta teórico-metodológica. Várias são as correntes embutidas na matriz neo-institucionalista. De acordo com Peter (2001), têm-se as correntes: normativa, escolha racional, histórica, empírica, sociológica, representação de interesses e internacional. Conforme Hall e Taylor (2003) e Immergut (1996), pode-se relacionar apenas três, que são: escolha racional, histórica e sociológica.

abordagem destaca a importância das dimensões histórico-institucional, organizativa e processual na dinâmica das políticas públicas. Ao buscar formular uma teoria geral de implementação de políticas, o autor pretende, a partir daí, explicar a ação do Estado, indagando sobre o que ele pode ou não fazer. Tem-se, pois, a implementação enquanto instrumento seminal para a avaliação de políticas públicas. Sua tese central é de que qualquer programa, mesmo habitualmente projetado, falhará se sua implementação for confiada a uma organização inadequada.

O modelo de análise proposto pelo autor sustenta-se na ideia de que, para entender o que o Estado pode fazer, não se deve levar em consideração apenas sua capacidade para tomada de decisão e para adequada implementação da política, haja vista que não é possível ter conhecimento de todas as informações necessárias para uma racional e satisfatória tomada de decisão. A novidade que tal modelo traz, que é a análise da legitimidade da política, vem revelar uma realidade que se resume nesta formulação: por mais bem desenhado que tenha sido e, ainda, por melhor que seja sua implementação, se a política não usufrui da confiança do público para o qual ele é direcionada, inevitavelmente tenderá ao fracasso.

Bo Rothstein declara inicialmente que o desejo de compreender o que o Estado pode fazer não deve pautar-se apenas no exame de sua capacidade para implementação racional de políticas, mas também no processo de tomada de decisão racional. Este autor em foco oportuniza um mergulho mais profundo na compreensão da capacidade de ação estatal, à proporção que permite adentrar-se na área mais específica das políticas públicas. Para tal, elabora uma ferramenta para a análise de políticas públicas, destacando três áreas: desenho, implementação e legitimidade da política. Cada qual, por sua vez, decomposta em dois pontos: a) substância (conteúdo da política) e b) processo (dinâmica da política). Veja-se o quadro a seguir:

Quadro 1- Dimensões de políticas públicas

	Substância (conteúdo da política)	Processo (dinâmica da política)
Desenho	1	2
Organização	3	4
Legitimidade	5	6

Fonte: Rothstein (1998).

A substância (1) do desenho de uma política parte da premissa de que o conhecimento para formulá-la é limitado. É impossível e impraticável aos fazedores de políticas condensarem todo conhecimento sobre determinado problema social para, depois disso, elaborar a política como se tal domínio de conhecimento fosse um pré-requisito essencial para a elaboração de política. Isso se justifica pelo fato de que os fazedores de política operam em um ambiente prenhe de incertezas, que se expressam de várias maneiras: em primeiro lugar,

enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações [...] derivam da complexidade dos fenômenos com os quais lidam [...]; em segundo lugar, “os formuladores de política não controlam nem muito menos têm condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

Assim sendo, o conteúdo do desenho da política é classificado quanto ao grau de dificuldade para sua implementação. O primeiro ponto a ser abordado é quanto à natureza operativa na qual a política pretende intervir, ou seja, se é um ambiente totalmente dinâmico ou completamente estático. O segundo refere-se à forma de intervenção do Estado: se ele pretende intervir de maneira direta (intervencionista) ou indireta (reguladora). Segundo a teoria de Bo Rothstein, o tipo de

política pública mais difícil de ser implementada, indubitavelmente, é aquela classificada como dinamicamente intervencionista porque procura, de vários modos, influenciar o comportamento das pessoas em um processo dinâmico. São exemplos de tal tipo de política: política educacional, de moradia, mercado de trabalho, entre outras.

O processo (2) de elaboração de uma política demonstra o impacto dos conflitos políticos sobre o seu desenho. A formulação de uma política certamente constitui uma arena política em que há jogos de interesses. A busca do consenso é uma consequência esperada no embate político. No processo de construção do consenso, muito do desenho da política pode ser modificado, podendo, às vezes, sofrer transmutações que venham alterar significativamente a essência dela. Isto é, a política sofre tantos remendos que os objetivos do programa podem vir a perder sentido e legitimidade.

No que diz respeito à organização de uma política (3), é preciso saber que tipo de estrutura organizacional é compatível para implementar determinada política. Isso se justifica porque as necessidades organizacionais são diversas. Bo Rothstein considera dois fatores fundamentais para se pensar a implementação: a) o tipo de tarefa que a organização deve realizar; b) a espécie de técnica a empregar. As tarefas podem ser de dois tipos: uniforme e variada; e as técnicas: padronizada e não padronizada. Adverte o autor que uma forma organizacional inapropriada conduz a falhas na implementação da política. Em outras palavras, as formas organizacionais devem ser compatíveis com o tipo de tarefa que se pretende realizar. Não é adequado implantar uma política de saúde (tarefa variada) utilizando uma organização burocrática (técnica padronizada). Faz-se mister, portanto, compreender as formas de organização como instrumentos que precisam ser apropriados à execução de tarefas estabelecidas.

Desse modo, entender o processo de organização de uma política (4) é buscar respostas para a seguinte questão: que tipos de problemas organizacionais envolvem sua implementação? Rothstein (1998)

aponta como problema central neste item o que ele denomina “sopro de responsabilidade” ou “buraco negro das democracias recentes”, os quais são explicados pelo vazio de responsabilidade político-administrativa na condução da política. Tal vazio pode ser encontrado nos níveis individual e organizacional. O tipo de política que ilustra essa situação é a dinamicamente intervencionista. Em tal política há, no processo de implementação, o envolvimento de diferentes organizações (públicas e/ou privadas, lucrativas ou não), simultaneamente. Esse tipo de política envolve a participação de diferentes níveis do governo central, regional, local, além das organizações privadas. Na construção de redes de implementação, certamente as relações de poder e autoridade afloram e podem tornar-se pontos nevrálgicos no processo de implementação. Como a política pública nos seus contornos atuais não é realizada somente pelo Estado, mas também por instituições parcialmente autônomas (porque formalmente estão dispostas a agir de acordo com metas e diretrizes estabelecidas pelo Estado), o que resta a ele é o papel de coordenar, dirigir, orientar a atuação das instituições co-implementadoras (produtoras) e regular seus procedimentos com os cidadãos, o que Evans (1993) reconhece como “autonomia inserida”.

Dessa forma, as políticas públicas envolvem uma relação tridimensional, ao abranger Estado, instituições produtoras e cidadão. O que interessa reter em tal ponto é que, nesse ambiente, com todas as complicações que uma estrutura de implementação em rede pode gerar, torna-se difícil identificar e apontar, diante das falhas, quem é o responsável pelo quê. Para contornar tal dificuldade, é preciso estar atento aos problemas de coordenação e descentralização e tornar o processo de implementação e distribuição de responsabilidades o mais transparente e simples possível.

A contribuição de Bo Rothstein nessa discussão é argumentar que, apesar das dificuldades que envolvem a implementação de políticas públicas, estas não precisam, necessariamente, falhar. É factível o Estado coordenar tal processo com resultados exitosos à medida que

for: a) aplicar políticas antiperfeccionistas, isto é, políticas com metas amplas; b) permitir variações regionais de implementação em redes, porém retendo o controle de certos instrumentos administrativos, favorecendo um quadro em que poder e responsabilidade devem estar juntos sobre cada nível operacional da política; c) estruturar incentivos para as instituições produtoras, de tal forma que as torne racionais para agir *vis-à-vis* ao cidadão.

A outra área para análise trata da questão da legitimidade política da política. A sua dimensão substantiva (5) relaciona-se à legitimidade do Estado e ao nível de confiança dos cidadãos nas instituições políticas. O grau de legitimidade que o Estado goza é decisivo para mostrar o que ele pode ou não fazer. A ausência da confiança popular nas instituições responsáveis pelo processo de implementação da política é sinal de que tal processo provavelmente falhará. O que interessa aos cidadãos é constatar se o Estado como uma unidade de ação coletiva e as instituições envolvidas na implementação da política são, ou não, confiáveis e responsáveis. É pertinente ressaltar que a execução de uma mesma política pode variar entre diferentes países, estados, municípios porque não só os atores da política não são os mesmos em todo lugar, como também podem não gozar da mesma legitimidade. Esta, no campo da política, pode ser geral (ligada ao sistema político inteiro) ou específica (ligada a instituições e programas particulares).

Por sua vez, a dimensão processual da legitimidade (6) propõe discutir a relação implementação x legitimidade ou, melhor dizendo, examinar o que o Estado pode fazer para assegurar a legitimidade na implementação de suas políticas públicas. Com o escopo de clarificar tal questão, Bo Rothstein elabora uma tipologia composta de seis tipos-ideais, que são seis modelos para obtenção de legitimidade no processo de implementação, abaixo mencionados, enfatizando apenas a base de legitimidade de cada um¹²⁷:

¹²⁷ No trabalho já citado de Rothstein (1998) encontra-se um quadro-resumo em que estão expostas outras características (organização, ator principal, pré-condição, efeitos

Quadro 2- Modelos de implementação e sua base de legitimidade

Tipo de modelo	Base de legitimidade
Burocrático	Regras gerais
Profissional	Conhecimento científico
Corporativo	Interesses compartilhados
Orientado para o usuário	Co-determinação
Orientado por políticos	Eleições livres e gerais
Loteria	Chances iguais

Fonte: Rothstein (1998).

Faz-se necessário esclarecer que essas seis maneiras diferentes que o Estado dispõe para implementar políticas com legitimidade são construções analíticas que, em determinadas situações, podem conter formas híbridas e todas elas possuem vantagens e desvantagens.

Levando em consideração as dimensões de conteúdo e de processo das áreas de desenho, implementação e legitimidade da política, a conclusão a que se chega quanto ao “que pode o Estado fazer” pode ser sistematizada a partir das seguintes ideias: a) o Estado pode e deve agir, mesmo quando lhe falta o conhecimento exaurido sobre determinada problemática social ou sobre o que funciona ou não para atender às demandas oriundas de tal problemática. O que Bo Rothstein condena é a visão de que o conhecimento sobre as relações causais operativas na sociedade precisa estar disponível antes que alguma medida possa ser aplicada; b) o Estado não pode fazer tudo. O fato de

um problema social existir não é uma justificativa indiscutível para o estabelecimento de um programa público. Uma questão importante a se analisar é como e quando um problema social é reconhecido pelo Estado como digno de sua intervenção, isto é, quando se torna uma questão que demanda a atuação do Estado; c) o Estado pode agir de forma exitosa se ele não estiver amarrado a receitas organizacionais. É preciso escolher o tipo de organização que possibilite uma melhor adequação às tarefas a serem cumpridas e às técnicas a serem utilizadas; d) o que o Estado pode fazer depende muito de como ele estrutura e coordena a relação entre as instituições implementadoras e o cidadão.

Diante de tais prerrogativas em torno do aporte crítico do pensador e da matéria em foco, é lícito dirigir as observações em torno do seguinte questionamento: de que forma a contribuição teórico-metodológica de Bo Rothstein auxilia na elaboração da análise sobre a política pública do artesanato no Brasil? Incorporando do seu método de análise a orientação de que é necessário rastrear historicamente as iniciativas e as medidas públicas que envolvem o conteúdo da política, haja vista que são capazes de revelar o ser e o fazer da política, favorecendo, por sua vez, um modelo que contribui para a **análise da vida de uma política pública**. Isso, além de recomendar que, na realização de uma análise de política pública, deve-se dar especial atenção aos atores políticos como também ao papel das ideias, dos valores, das ideologias no processo de formação da agenda pública e na produção de políticas. Dessa forma, encontra-se na contribuição teórica de Rothstein (1998) a orientação teórico-metodológica para analisar a política pública do artesanato brasileiro, particularmente, o PAB.

4.2 Aplicação do modelo de Rothstein para análise do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)

Este trabalho de pesquisa tem como foco de interesse o segmento artesanal, e como objeto de análise uma determinada política pública para o setor, que é o PAB. Para tal intento busca-se a contribuição teórico-metodológica de Rothstein (1998). Acompanhando a sugestão do autor, antes propriamente de proceder ao exame da política em si, é preciso rastrear as iniciativas e as providências públicas que estão relacionadas ao objeto da política.

4.2.1 Rastreamento do PAB

a) O PAB nasce no governo Collor (15/03/1990 a 02/10/1992)

O Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) é uma política do governo federal voltada para o setor artesanal que nasce pretendendo romper com o viés assistencialista do então Programa Nacional do Artesanato Brasileiro (PNDA), resquício do governo militar.

A avaliação feita pela equipe que elaborou tal Programa, a respeito das iniciativas relacionadas ao artesanato brasileiro, antes de sua criação na década de 1990, relata a seguinte trajetória:

I) até a década de 1950, o setor artesanal evoluiu de forma espontânea;

II) a partir da década de 1950, com a importância que se revestiu o folclore, a extensão rural, a educação de base e o desenvolvimento comunitário, brota a tentativa de operacionalização de medidas assistenciais, educacionais e de fomento à atividade artesanal, como

alternativa de ocupação familiar no meio rural¹²⁸;

III) nos anos de 1960, a questão do artesanato já se manifesta como oportunidade de emprego e renda, assumindo assim uma relativa importância econômica¹²⁹;

IV) na década de 1970, por iniciativa do Ministério do Trabalho (MTb), foram realizados dois Encontros Nacionais de Artesanato: o primeiro em 1975 e o segundo em 1977, nos quais foram discutidas questões relativas a cadastro, cooperativas, treinamento, comercialização e fomento. No segundo Encontro (1977), foram estabelecidas as linhas básicas que viriam conceber o PNDA¹³⁰;

Durante a década de 1980, através do PNDA, a atividade artesanal passou a ser foco da atenção do poder público em todos os níveis; cresceu a quantidade de entidades privadas de assistência ao artesanato e tais iniciativas estavam voltadas para a valorização do produto e privilegiavam a comercialização como meio de aumentar as oportunidades econômicas e sociais para a população envolvida;

A avaliação do governo de Fernando Collor quanto ao segmento artesanal destaca que, apesar dos esforços empreendidos pelo PNDA,

¹²⁸ Instituições que se envolveram com o segmento artesanal: Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), filiado a UNESCO; Comissão Nacional de Folclore (CNF); Companhia Nacional de Educação Rural (CNER); Ministério da Educação (MEC); Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR); Ministério da Agricultura (MA); Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Conferência Nacional da Indústria (CNI); Instituto Industrial Feminino Visconde de Mauá (Bahia).

¹²⁹ Órgãos que atuaram nesta fase: Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e o Instituto de Pesquisas e Treinamento do Artesanato (IPTA), ambos situados no estado da Bahia; Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Serviço Social Rural (SSR) do Rio Grande do Norte; Superintendência do Desenvolvimento da Região Nordeste (SUDENE), Artesanato do Nordeste S/A (ARTENE).

¹³⁰ O PNDA, sob a coordenação do MTb, passou a exercer uma orientação política mais centralizadora que, de certa forma, atingiu as iniciativas regionais.

tal Programa não conseguiu reverter a situação socioeconômica dos artesãos que ainda permanecia apresentando um “baixo padrão de vida” atestando que

Além desta lastimável constatação, ainda é preciso considerar que as iniciativas oficiais, por diversos fatores intervenientes, não compreenderam adequadamente a dimensão humana da atividade artesanal e sua importância na preservação dos valores culturais. Os planos, programas e projetos não conseguiram relacionar satisfatoriamente o homem e seu meio, o processo de produção ao produto, o objeto aos canais de comercialização, o artesão e sua atividade às suas carências e problemas de subsistência (BRASIL, 1991b, p. 16).

O Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) surge em um ambiente socioeconômico e político-institucional prenhe de expectativas de mudanças e desafios, assumidos pelo então presidente Collor¹³¹ a partir da proposta de uma gestão arrojada que intenta inserir o Brasil na “abertura de mercado”, “nas reformas estruturais do mercado e do capital”, na “caça aos marajás” etc.

Na estrutura administrativa do governo Collor, o PAB surge vinculado ao Ministério da Ação Social (MAS)¹³². Ao MAS “compete

¹³¹ Primeiro presidente civil eleito por voto direto, desde 1960, empossado juntamente com seu vice Itamar Franco, em 15 de março de 1990 e, no dia seguinte, implantou seu plano de estabilização econômica: Plano Collor. Tratava-se de um plano de modernização da economia brasileira e de reforma da administração: mudou o cruzado novo para cruzeiro novamente; confiscou depósitos bancários e aplicações financeiras, que devolveu meses depois em prestações; congelou preços; reformulou cálculos de cobrança da correção monetária; demitiu funcionários públicos em massa; fechou alguns órgãos públicos, autarquias, fundações; privatizou estatais. A avaliação que se tem é de que o Plano teve bons resultados no início, todavia não acabou com a inflação e aumentou a recessão.

¹³² O MAS foi criado pelo Decreto n°. 99.244, de 10 de maio de 1990, o qual dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. “Art. 235 - O Ministério da Ação Social tem em sua área de competência:

formular e executar a política governamental nos campos da habitação, saneamento, assistência social, radicação de populações, ocupações do território e migrações internas, bem como na área da defesa civil” (BRASIL, 1991a, p. 160) e “tem como objeto prioritário de sua atuação a população de baixa renda” (BRASIL, 1992, p. 173). Assim sendo, tal Programa está inserido no campo da política social do governo, cujas diretrizes assinalam como meta prioritária:

[...] dar aos indivíduos condições para que, graças à melhor qualificação, possam desenvolver seu potencial produtivo. Dessa forma, garante-se à população melhores possibilidades de emprego e remuneração condignos. Políticas de cunho assistencialista são indispensáveis em determinadas situações, no entanto, o que se busca é a crescente satisfação das necessidades da população, por intermédio do mercado. Nesse sentido mais amplo, o grande instrumento de política social assenta-se na retomada do dinamismo da economia que, por sua vez, depende da estabilização do nível de preços (BRASIL, 1991a, p. 36).

A condução da política de promoção social do MAS estava sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Promoção Social (SENPROS)¹³³. Cabe destacar, nessa mesma linha de ação, o trabalho

I - assistência social; II - radicação de populações, ocupação do território e migrações internas; III - políticas habitacionais e de saneamento; IV - defesa civil. Art. 236 - São órgãos específicos do Ministério da Ação Social: I - o Conselho Nacional de Serviço Social; II - a Secretaria Nacional de Habitação; III - a Secretaria Nacional de Saneamento; IV - a Secretaria Nacional de Promoção Social; V - a Secretaria Especial de Defesa Civil; VI - a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (BRASIL, 2004c).

¹³³ Art. 245 - À Secretaria Nacional de Promoção Social compete: I - assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Promoção e Assistência Social, desempenhando as atividades de manutenção, planejamento e acompanhamento do setor; II - zelar e assegurar o permanente cumprimento das políticas governamentais de assistência social, alimentar e nutricional da criança e do adolescente, do portador

da Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹³⁴.

O fato de o Programa do Artesanato Brasileiro nascer dentro do MAS e ser abrigado no campo da política de promoção social já enuncia e anuncia, por si só, muito sobre ele. A finalidade do MAS é atuar na satisfação das demandas sociais, no que se refere à diminuição das desigualdades exibidas pela existência de significativa camada da população em condições de pobreza absoluta. Tal problemática seria, nesta visão, resultado do processo de concentração de renda e dos níveis crescentes de desemprego, subemprego e marginalização. Nesse contexto, a inclusão do artesanato na política de promoção social justifica-se por se tratar de uma atividade produtiva marginal e composta, na sua grande maioria, por pessoas pobres. A estratégia de ação embutida no PAB para o desenvolvimento do setor artesanal brasileiro é a de encarar o artesão como agente e o artesanato como instrumento de transformação socioeconômica e cultural.

Na década de 1980, a política para o segmento artesanal foi conduzida pelo PNDA que, segundo avaliação da equipe formuladora do PAB, não conseguiu resolver, ou mesmo minimizar, determinadas deficiências que dificultavam o atendimento a tal setor, dentre as quais cabe destacar: dificuldade de aquisição de matéria-prima; utilização de técnicas e instrumentos rudimentares na produção de artefatos; baixo investimento na capacitação e assistência técnica; inexistência de linhas de crédito para o setor¹³⁵; baixo estímulo à comercialização e formação

de deficiência e de desenvolvimento comunitário; III - examinar propostas e programas que envolvam a atuação de diferentes órgãos e acompanhar a sua implementação; IV - promover estudos e pesquisas relacionados com os problemas sociais brasileiros, com a questão do menor e do portador de deficiência, com a assistência alimentar e nutricional e com o desenvolvimento” (BRASIL, 2004c).

¹³⁴ “Art. 252 - Ao Ministério da Ação Social vinculam-se a Fundação Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência” (BRASIL, 2004c).

¹³⁵ Conforme atesta o documento do PAB, “É bastante complexa uma forte ação creditícia voltada para o artesão [...] poder-se-á ativar um sistema que assegure apoio financeiro contínuo, adequado e diferenciado ao artesão” (BRASIL, 1991b, p. 21).

de mercado;¹³⁶ deficitária organização dos artesãos; cooperativas administradas por outras pessoas que não os artesãos; ineficiência da rede de apoio institucional¹³⁷.

A formulação de um novo programa voltado para o artesanato brasileiro, na gestão do presidente Fernando Collor, o PAB, surge com o intuito de demarcar um tratamento diferente para o segmento artesanal, no sentido de “valorizar o artesão [...] e desenvolver e promover o artesanato e a empresa artesanal” (BRASIL, 1991b, p. 46).

Assim sendo, o PAB é formulado a partir de uma situação-problema, que é a condição de pobreza do artesão brasileiro justificada pelos elementos condicionantes: baixo nível de renda, baixa produtividade, economia informal, exploração do trabalho artesão e sistema desestruturado. As razões explicativas para tal situação de pobreza são: dificuldade para aquisição da matéria-prima, ocupação marginal, instalações de trabalho precárias, equipamentos obsoletos, subutilização da capacidade técnica do setor, incapacidade para mudança por falta de melhores expectativas, perda da identificação cultural do produto e a produção de artefato massificado pelas demandas do turismo. Porém, é possível vislumbrar na produção artesanal potencialidades como: gerar empregos com menos capital, utilizar matéria-prima local, exigir mínimo investimento em máquinas e equipamentos, promover o desenvolvimento local, fixar a população, favorecer o mercado interno, apoiar o turismo e conferir valor de identificação cultural.

A necessidade de elaboração de um programa para o artesanato

¹³⁶ “Embora diferenciado em suas características sócio-culturais, aparentemente incompatíveis com as leis do mercado contemporâneo, o produto artesanal depende, para sua colocação efetiva, de estratégias de divulgação, publicidade e distribuição já incorporadas às práticas atuais” (BRASIL, 1991b, p. 22).

¹³⁷ Apoio institucional realizado de forma isolada, ausência de uma política coerente, pulverização de recursos, superposição de ações, apoio mal distribuído, inexistência de normas que regule a atividade artesanal, pouca dotação orçamentária, deficiência de recursos técnicos e materiais, baixa qualificação das equipes de trabalho.

brasileiro, nos moldes do PAB, tinha como justificativa a leitura de que a não intervenção no setor traria consequências imediatas – subutilização e vulnerabilidade do artesão – e futuras – degeneração, marginalização, extinção da atividade artesanal. A política do PAB considera que a forma tradicional na qual a produção do artesanato estava assentada, a oficina artesanal¹³⁸, além dos processos rudimentares de formação de preços e comercialização, impedia que o trabalhador brasileiro dedicado à produção artesanal formasse um “pequeno capital para investir, seja na armazenagem de matéria-prima, seja na modernização de seu processo ou na sua própria qualificação” (BRASIL, 1991b, p. 30), retratando, assim, uma realidade que limitava as condições de desenvolvimento autônomo do artesão. Para tentar reverter tal quadro, urge a formulação de políticas que venham promover e apoiar o artesanato e o artesão que busquem atenuar os aspectos condicionantes de reprodução da pobreza no segmento artesanal, como também venham reforçar as potencialidades do setor, no sentido de proporcionar seu desenvolvimento autônomo. É com essa percepção e objetivo que o Programa do Artesanato Brasileiro é formulado no ano de 1991, pautado na seguinte diretriz política:

A política de desenvolvimento do artesanato brasileiro adota uma postura centrada no reconhecimento do artesão como cidadão e trabalhador, sujeito do conhecimento e da ação, com o propósito final de alcançar padrões de crescimento que redundem na geração de benefícios sociais e econômicos para os segmentos produtivos, bem como na defesa da identidade cultural que a atividade representa para a sociedade (BRASIL, 1991b, p. 27).

¹³⁸ “Tradicionalmente, cada oficina artesanal constituía-se como uma verdadeira escola de capacitação, onde os pais ou mestres transmitiam o ofício a seus filhos e aprendizes, de forma natural e assistemática” (BRASIL, 1991b, p. 20).

A atuação do Programa estava estruturada em quatro direções básicas: I) assistência e cooperação técnica¹³⁹; II) desenvolvimento de um sistema de informações¹⁴⁰; III) definição das bases legais, jurídicas e normativas para o artesão e para a atividade artesanal; IV) estabelecimento de planos de viabilidade econômica.

A implementação das ações definidas no Programa “impõe a racionalização dos recursos humanos e financeiros, envolvendo a atuação integrada dos diversos ministérios, de instituições do governo federal, dos governos estaduais e municipais e de organizações privadas¹⁴¹” (BRASIL, 1991b, p. 30).

No que se refere à implementação da política, tem-se de forma destacada três recomendações:

- Os investimentos devem, num primeiro momento, dar ênfase especial aos subsetores artesanais ou núcleos

¹³⁹ Assistência e cooperação técnica para aprimorar tanto o processo de produção quanto da integração do artesão ao sistema econômico e social, haja vista que o Programa objetiva a qualificação e a profissionalização do produtor de artesanato e assim deve atuar para o aperfeiçoamento do produto, das técnicas de produção e da comercialização, atendendo três níveis de clientela: a unidade produtiva (formada por grupos familiares ou comunitários que apresentam estrutura informal de organização), organizações (entidades, instituições ou grupos que apresentam formas legais de organização empresarial ou associativa) e o artesão individual.

¹⁴⁰ Desenvolvimento do sistema de informações para construir um banco exaustivo de informações que compreenda estudos básicos sobre o setor e suas questões, um banco de dados (estatísticas, análises e estudos consolidados em diversos suportes – vídeos, filmes, microfilmes, publicações etc.) e divulgação de material informativo.

¹⁴¹ “Podem-se enumerar, a princípio, algumas instituições, entidades e órgãos que constituem agentes naturais para um trabalho conjunto, resguardando-se as peculiaridades e o perfil que as ações de apoio ao artesanato adquiriram em cada Estado ou região: coordenações estaduais dos programas de artesanato; secretarias de Estado; institutos tecnológicos, organizações governamentais; Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional do Comércio com seus respectivos serviços – SENAI, Sesi, SENAC, SESC e SEBRAE. Órgãos federais com a atuação descentralizada: universidades; FLBA; FCBIA; EMBRAPA; FUNAI; superintendências de desenvolvimento regionais e outros” (BRASIL, 1991b, p. 31).

produtores de maior potencialidade.

- [...] revisão do acesso ao crédito em volume adequado para desencadear mudanças estruturais no setor, conduzindo à sua auto-sustentação.

- Importante e emergente é a elaboração dos mecanismos que definam e regulamentem a atividade artesanal, sem os quais qualquer ação do Estado terá caráter meramente assistencial (BRASIL, 1991b, p. 31).

Quanto ao acompanhamento e avaliação do Programa, foi pensada uma ação integrada entre o MAS – através da SENPROS e os demais órgãos dos governos federais, estaduais e municipais – e entidades privadas que promoverão um acompanhamento contínuo das atividades do PAB e desenvolverá um processo constante de avaliação.

O que se verifica a partir dos resultados apresentados nas Mensagens ao Congresso Nacional (MCN) de 1991 e 1992, no que tange à política de promoção social do governo Collor, que, no desenvolvimento das principais ações, a LBA se fez presente nas principais linhas de atuação: i) Alimentação e Nutrição; ii) Ação Comunitária; iii) Assistência ao Menor; iv) Assistência ao Idoso e ao Deficiente.

Dentre tais linhas de ação, cabe destacar aquela que se refere à “Ação Comunitária”, pois onde se localizam as atividades de desenvolvimento comunitário e de incentivo à geração de renda, visando aos grupos mais carentes da população de baixa renda, a partir do apoio a microunidades de produção, execução de projetos comunitários, auxílio financeiro e econômico e formação ou reciclagem de profissionais. É na MCN de 1992 que aparece, pela primeira vez, referência textual ao PAB como se pode atestar:

Na área de assistência comunitária, a maior complementaridade de atuação da LBA com a Secretaria

Nacional de Promoção Social propiciará a otimização do apoio prestado às microunidades de produção, aos projetos comunitários, às iniciativas de reciclagem profissional e ao Programa de Artesanato Brasileiro (BRASIL, 1992, p. 179)

b) O PAB no governo Itamar Franco
(02/10/1992 a 01/01/1995)

Na gestão do presidente Itamar Franco, o PAB continuava sob o véu da promoção humana, porém abrigado em um novo ministério, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Dessa forma, observa-se que a política voltada para o setor artesanal mantém o PAB e este, por sua vez, muda de endereço migrando para o MBES e passa a ser alvo da supervisão da Secretaria de Promoção Humana (SPH).

A avaliação do governo Itamar Franco a respeito das ações realizadas pelo extinto MAS evidenciou a persistência do clientelismo na implementação de programas e projetos da área de promoção e assistência social, além do desperdício do dinheiro público e outras formas de irregularidades. Ao condenar tal prática política, o novo governo desencadeia ações predispostas ao saneamento financeiro em busca do rígido controle e fiscalização do gasto público e da elevação da eficiência do aparato administrativo. Cabe destacar as ações de:

- *descentralização*: parceria entre União, os Estados e os Municípios, envolvimento da comunidade e organizações não-governamentais, descentralização de programas de habitação, descentralização político-administrativa das ações de promoção humana e assistência social [...]

- *municipalização*: oferecimento às administrações locais de oportunidades adicionais de geração de renda e emprego e de controle dos investimentos federais realizados;

- *integração* das ações de saneamento, habitação e assistência social;
- *focalização* dos programas para a população mais pobre e para a geração de renda e ocupação; implantação de critérios técnicos para a concessão de recursos financeiros;
- *reordenamento institucional* para maior flexibilidade institucional e eficácia na alocação dos fundos;
- *seleção*: prioridades para a política de família, da maternidade, da infância e adolescência, da pessoa idosa e dos portadores de deficiência;
- *modernização* [...] na promoção humana, buscando implementar a Política Nacional de Assistência Social;
- *controle e fiscalização* (BRASIL, 1994b, p. 212-213).

Particularmente, na questão que trata da promoção humana e assistência social, os programas e projetos voltaram-se preferencialmente para a geração de ocupação e renda e para o provimento de serviços básicos no combate à miséria e à fome, destacando dentre outras ações:

- projetos de *Unidades de Apoio à Profissionalização* (UAP'S), estruturas físicas de pequeno porte em áreas desassistidas, destinadas ao treinamento/aproveitamento de mão-de-obra não qualificada e de baixa renda, como corte e costura, bordado, datilografia, digitação, mecânica, cerâmica, pedreiro, serralheiro e marceneiro;
- projetos de *Microunidades Produtivas* (MPU'S), unidades de produção de bens de consumo com matéria-prima local e para consumo na região, como casas de farinhas, doces e conservas, confeitaria, marcenaria, padaria

comunitária e pré-processamento de alimentos;

- o *Programa do Artesanato Brasileiro-PAB* (Decreto de 21 de março de 1991), com apoio previsto, em 1994, a 27 Planos estaduais do Artesanato;

- o *Programa de Geração de Emprego e renda em Áreas de Pobreza-PROGER*, que visa acelerar o desenvolvimento social e econômico das áreas de alta concentração de pobreza urbana e rural, mediante investimentos em empreendimentos associativos/cooperativos geradores de novos empregos e renda (BRASIL, 1994b, p. 220-221).

Vale destacar que nas Mensagens ao Congresso Nacional (MCN) da era Itamar Franco encontra-se claramente referência ao Programa, citando-o literalmente como parte do conjunto da política de promoção humana e assistência social, focado no fomento à geração de ocupação e renda. Na MCN de 1993, encontra-se, no espaço reservado ao MBES, no item que trata da Assistência Social, a citação de que faz parte da política de tal Ministério incentivar o artesanato brasileiro, dando “prosseguimento à implementação dos Programas do Artesanato Brasileiro [...], de forma descentralizada, a nível dos Estados e Municípios, visando à geração de trabalho e renda” (BRASIL, 1993, p. 150). No ano de 1993, foram aplicados Cr\$ 530 milhões no setor artesanal beneficiando cerca de cinco milhões de artesãos. No ano de 1994, registra-se o apoio previsto aos Planos Estaduais do Artesanato das 27 unidades da federação do país.

c) O PAB no governo de Fernando Henrique Cardoso
(01/01/1995 a 01/01/2003)

No governo de Fernando Henrique, a grande novidade que se pode evidenciar é a política de desenvolvimento social que, com a criação

do Programa Comunidade Solidária e a extinção da LBA, apresenta uma significativa alteração no modelo de assistência social adotado até então por seus antecessores. Tal mudança não deve ser entendida de forma casual e autônoma. É, pois, resultado de uma reforma efetiva do Estado que procurou exercer um papel fundamental na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de maneira que o mercado responda de forma positiva às demandas de crescimento do Brasil, além de permitir que o Estado desempenhasse, com mais eficiência, sua função na distribuição mais justa do produto desse crescimento, de forma tal que os indivíduos melhorassem seu padrão de vida, através de uma inserção mais adequada no processo produtivo.

[...] A diminuição das disparidades entre as pessoas constitui um compromisso deste Governo. Mas as disparidades no seio da população refletem, em parte disparidades no crescimento e na modernização das regiões. Por isso, a estratégia governamental deve visar a ambos os objetivos simultaneamente. Criação de novas oportunidades, redução de custos, aproveitamento das potencialidades econômicas [...] terão um tratamento regional específico (BRASIL, 1996b, p. XVII).

No que se refere a este aspecto, ou seja, à inserção dos indivíduos na esfera produtiva, a política do governo para o setor mais vulnerável da sociedade encaminhou-se, em linhas gerais, por duas vias: a das políticas que visam à promoção da qualificação profissional¹⁴² e aquelas

¹⁴² Cabe destacar o Plano Nacional de Educação Profissional-PLANFOR, implementado, a partir de 1995, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que, em parceria com as unidades da federação e em articulação com a rede de educação profissional do país, objetivava treinar “trabalhadores em cursos de qualificação e requalificação profissional, em diferentes áreas e especialidades, com prioridade àqueles de baixa escolaridade, do mercado formal e informal, desempregados, subempregados, empresários e empregados de micro e pequenos empreendimentos, justamente as

que fomentam a geração de emprego e renda¹⁴³.

No documento “Os Rumos para 1996”, têm-se claramente, de forma sucinta, o pensamento e as estratégias do governo Fernando Henrique para o Brasil:

O que queremos para 1996?
consolidar o real
investir para crescer
crescer para distribuir renda O que precisamos fazer?
equilibrar as contas públicas
reduzir o custo de produção
prosseguir a reforma do Estado Que resultados esperamos?
crescimento sustentado
geração de empregos
ampliação dos gastos sociais (BRASIL, 1996d, p. 14-20).

No que se refere propriamente ao item geração de empregos, o governo enfrentará o problema do desemprego com medidas de natureza estrutural (estabilização da economia, aumento da poupança

camadas mais vulneráveis aos processos de reestruturação e modernização produtiva” (BRASIL, 1997b, p. 39) como também ‘populações em desvantagem no mercado de trabalho: jovens, portadores de deficiência, grupos étnico-raciais’ (BRASIL, 1998a, p. 74).

¹⁴³ Assinala-se aqui o Programa de Geração de Emprego e renda-PROGER, que fora instituído, em 1995, com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) como um dos “instrumentos de que dispõem o Governo e a sociedade para fazer com que pequenos e microempreendedores urbanos e rurais, suas cooperativas e formas associativas de produção e os trabalhadores autônomos passem a ter acesso facilitado ao crédito, aliado a programas de qualificação técnico-gerencial e profissional” (BRASIL, 1998a, p. 73). Pretende o governo com o PROGER, juntamente com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF, contribuir para manter e gerar ocupação e renda, pois “direcionados às famílias mais carentes, numa perspectiva não-assistencialista, esses programas oferecem apoio técnico e financeiro àqueles que já são empreendedores e desejam ampliar seus negócios e aos que pretendem se tornar dono de seu próprio empreendimento” (BRASIL, 1998a, p. 73).

e do investimento e redução da taxa de juros). Além disso, procurará promover incentivos localizados, como:

- redução dos encargos trabalhistas;
- apoio ao trabalhador rural, por meio do PRONAF;
- apoio às pequenas e médias empresas, que hoje respondem por 43% da produção e 59% do emprego no País [...];
- *promoção do artesanato* [grifo nosso];
- qualificação e treinamento (BRASIL, 1996d, p. 21-22).

No governo de Cardoso, a estratégia de desenvolvimento social é de diminuir a indigência e a pobreza e reduzir a desigualdade de renda e, para tal, tem a política econômica como um dos instrumentos utilizados para alcançar esses objetivos. Assim sendo, constituem seus grandes desafios: “retomar o crescimento econômico sustentado; garantir a geração de mais e melhores empregos e oportunidade de obtenção de renda; melhorar a distribuição de renda” (BRASIL, 1996e, p. 3). E, para tal, sua política de investimentos enfoca três pontos:

Reforçar a participação do BNDES, das empresas estatais, da indústria automobilística e das áreas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano; Intensificar a formação e reciclagem profissional; apoiar os programas de geração de emprego e renda (BRASIL, 1996e, p. 4).

No conjunto da Política de Investimentos, cabe destacar aquela que trata do Crédito Assistido, “[...] um programa de financiamento e de capacitação para os microempreendimentos, artesãos, prestadores de serviços, cooperativas e formas associativas de produção, com o objetivo de gerar emprego e renda” (BRASIL, 1996e, p. 62). Tal programa encontra-se no campo das políticas de “Trabalho, Emprego e Renda” que adota como programas básicos para criação de

oportunidades de trabalho e de geração de renda:

PROGER Rural¹⁴⁴; PROGER Urbano¹⁴⁵; PROEMPREGO¹⁴⁶; Sistema Nacional de Emprego – SINE¹⁴⁷; Abono salarial¹⁴⁸; Programa de Crédito Produtivo Popular¹⁴⁹ (BRASIL, 1996e, p. 5).

É, portanto, pautado neste paradigma que a referida política social é montada estruturando-se, pois, em torno de dois objetivos: oferecer mais e melhores serviços sociais básicos e agir para elevar as

¹⁴⁴ Objetivos: “Gerar emprego e renda por meio do apoio aos pequenos e microempreendedores rurais, suas cooperativas e formas associativas de produção e aos trabalhadores autônomos, no acesso ao crédito junto ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste do Brasil” (BRASIL, 1996e, p. 72).

¹⁴⁵ Objetivos: “Gerar emprego e renda por meio do apoio aos pequenos e microempreendedores urbanos, suas cooperativas e formas associativas de produção e às iniciativas do setor informal, no acesso ao crédito junto ao Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil (BRASIL, 1996e, p. 73).

¹⁴⁶ Objetivos: “Apoio a projetos de investimento em infra-estrutura, visando ao aumento de oportunidades e emprego e à melhoria das condições de vida da população, com aplicação de recursos nos seguintes segmentos: transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, ferrovias, hidrovias, portos, infra-estrutura turística” (BRASIL, 1996e, p. 73-74).

¹⁴⁷ Objetivos: “Prestar atendimento integrado ao trabalhador nas áreas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego” (BRASIL, 1996e, p. 74).

¹⁴⁸ Objetivos: “Assegurar a destinação de recursos do PIS/PASEP para pagamento do Abono Salarial aos trabalhadores de baixa renda” (BRASIL, 1996e, p. 74).

¹⁴⁹ Objetivos: “a) viabilizar novos mecanismos de financiamento, por meio do BNDES, para a geração de ocupação e renda que atendam à população de baixa renda, dando acesso, inclusive, aos trabalhadores do setor informal, seja para o auto-emprego, seja para formação de cooperativa de trabalho, de forma a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios; b) criar alternativas de investimento para a geração de empregos, notadamente nas microempresas; c) elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, por meio do incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização da microempresa” (BRASIL, 1996e, p. 75).

oportunidades de trabalho e renda.

Incidindo diretamente no PAB, o que se observa no governo em questão é, em primeiro lugar, a sua saída, formalmente, da esfera da política de ação social – do campo da promoção humana, seja vinculada ao Ministério da Ação Social (Collor), seja no Ministério do Bem-Estar Social (Itamar Franco) – para o da política econômica, no campo do setor produtivo, ao ser deslocado para o então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Tal deslocamento revela, de fato, o propósito do governo em questão pensar o desenvolvimento pautado em uma política macroeconômica de estabilização da moeda, conjugada a uma mentalidade de buscar o incremento do setor produtivo privado. É possível perceber tal pensamento no discurso do Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), Francisco Dornelles, no Encontro com Empresários do Rio de Janeiro no dia 10 de junho de 1996:

[...] Sem moeda estável não existe sociedade estruturada, economia forte e estabilidade política. [...] No momento em que me convidou para integrar seu Ministério, o Presidente Fernando Henrique Cardoso indicou que deveria ser eu o Ministro do Setor Privado. É por esse motivo que sob a liderança do Presidente Fernando Henrique Cardoso vamos trabalhar juntos no MICT fortalecendo o nosso comércio interno e externo, as atividades de turismo e consolidando no país um parque industrial moderno, competitivo, forte e pujante dentro do contexto de uma economia globalizada e aberta.

O PAB permanece no MICT¹⁵⁰ durante toda a primeira gestão de Fernando Henrique. Com a promulgação da Lei nº 9649 de 27 de maio

¹⁵⁰ A pasta do MICT foi comandada pelos ministros Dorothea Fonseca Furquim Werneck (01/01/1995 a 30/04/1996), Francisco Oswaldo Neves Dornelles (06/05/1996 a 30/03/1998) e José Botafogo Gonçalves (30/03/1998 a 31/12/1998).

de 1998, o MICT é transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) no qual se encontra, dentre os assuntos de sua competência, o seguinte tópico: “e) formulação da política de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato;” (Lei nº 9649, art. 17, inciso VI). Por sua vez, o PAB acompanha tal alteração ficando sobre a guarda do novo Ministério que se mantém até dezembro de 2000.

No segundo mandato de Cardoso (01/01/1999 a 01/01/2002), tal pasta passará por outra mudança. Conforme a Medida provisória nº 2.123-27 de 27 de dezembro de 2000, o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC) é transformado em Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, permanecendo com a sigla MDIC. No seu segundo mandato, agora com o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior tem-se na supracitada Medida Provisória menção a “políticas do comércio exterior”. Assim nasce o MDIC com a missão de

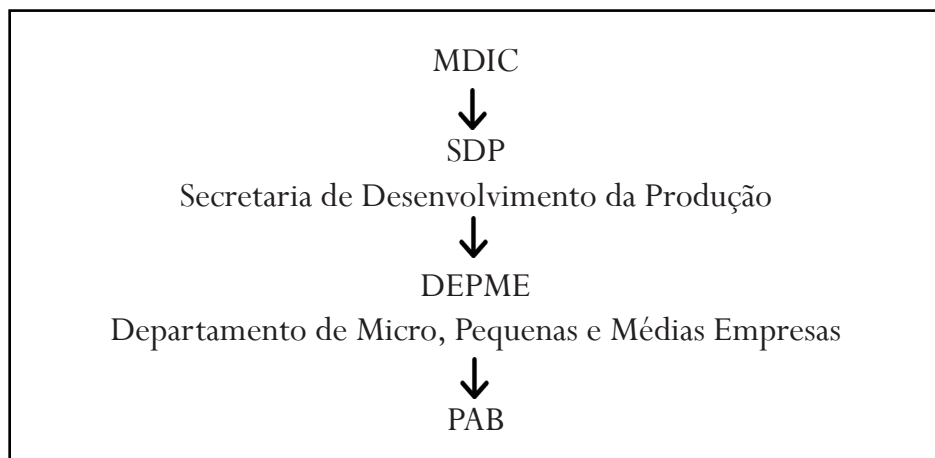
[...] promover o desenvolvimento econômico sustentável, a competitividade empresarial, o acesso simplificado a mercados de exportação, a incorporação de um universo crescente de empresas no setor produtivo, com ênfase nas micro e pequenas empresas, com vistas à expansão da ocupação e renda e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2002b)

Dentre os programas desenvolvidos pelo MDIC, destaca-se o Programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas¹⁵¹,

¹⁵¹ O Programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas tem o objetivo de fortalecer este segmento empresarial por meio de instrumentos de financiamento, aval, crédito, infraestrutura, capacitação e assessoramento, com vistas à redução da taxa de mortalidade das empresas nos primeiros anos de existência. A concepção do programa fundamentou-se em estudo realizado pelo SEBRAE, em 1998, em treze estados, que apontava alto índice de mortalidade das empresas nos primeiros anos de vida. Só no primeiro ano, esse índice atingia 39%. Em 2002, o segmento das micro,

pois é dentro de tal programa específico que se encontra o PAB. Assim tem-se a seguinte estrutura organizacional:

Organograma 1 – O PAB na estrutura organizacional do MDIC



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do MDIC (BRASIL, 2002b).

Na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, tem-se de forma mais evidente, a política de incentivo aos micro e pequenos negócios, inserindo o segmento artesanal na arena do setor produtivo voltado para o mercado – interno e externo – imprimindo-lhe o espírito do empreendedorismo. A ênfase no artesanato veio em 2001, dada a necessidade comum de fortalecimento do Programa do Artesanato Brasileiro e das micro e pequenas empresas.

O diagnóstico realizado pelo DEPME a respeito das causas da mortalidade das empresas, incluindo o segmento artesanal, relacionava os seguintes motivos: ausência de um ambiente favorável à instalação e ao fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas e do segmento

pequenas e médias empresas chegou a representar 98% das empresas brasileiras. As empresas com até 99 empregados (micro e pequenas empresas) representam cerca de 52,8% da força de trabalho PAB, em 2000. Somente no segmento artesanal, estimativas apontam 8,5 milhões de pessoas envolvidas com a produção e a comercialização.

artesanal; dificuldade de acesso ao crédito; necessidade de capacitação empreendedora; dificuldades de engajamento e permanência na condição de exportador; dificuldade de acesso à tecnologia; dificuldade em promover ajustes tecnológicos em sua produção, bem como na certificação de produtos e serviços; dificuldade de acesso a instrumentos de apoio à inovação; insuficiência de instrumentos acessíveis às micro e pequenas empresas, para a promoção da melhoria da qualidade da sua gestão, dos seus produtos e serviços e do design; pouca informação, sensibilização, mobilização e instrumentos que permitam a promoção de ajustes dos produtos artesanais às tendências e demandas dos mercados, por meio da qualidade e do design; pouca organização e estruturação do segmento artesanal; escassez de instrumentos voltados para a conscientização quanto às questões de meio ambiente; falta de informações sobre o manejo sustentável de matéria-prima; dificuldade de acesso e escassez de pesquisas sobre as matérias-primas utilizadas, seu tratamento e possibilidades de substituição, incluindo-se a reciclagem.

Diante de tais dificuldades, o DEPME propõe um conjunto de ações corretivas na tentativa de enfrentá-las e estrategicamente dar condições para o incremento do setor produtivo que inclui as micro, pequenas e médias empresas e o segmento artesanal. Destacam-se para o segmento artesanal as seguintes ações: instalação de infraestrutura física onde sejam promovidos o associativismo local, a capacitação e a disponibilização de espaços conjuntos para a produção e comercialização; fortalecimento e implantação de incubadoras de empresas; desburocratização do acesso ao crédito; ampliação do universo de beneficiários da capacitação em gestão empreendedora; preparação de uma rede de multiplicadores que possam assessorar, em organização e gestão, incluindo-se a elaboração de plano de negócios, quando o empreendedor necessitar de acessar linhas de crédito; criação de cursos complementares para os alunos da rede pública, beneficiários da Bolsa-Escola, que contemplem técnicas artesanais, que se constituiriam em uma opção de ocupação e renda; ampliação da Rede de Agentes de Comércio Exterior e formação de

agentes para o atendimento específico do segmento artesanal; elaboração e divulgação de cartilha contendo informações e orientações sobre como exportar para entidades de artesanato; realização de missões com o segmento artesanal; estruturação de um site que contenha mecanismos de comércio eletrônico para o segmento artesanal; capacitação para a introdução e utilização de instrumentos voltados para o aumento da qualidade, com foco no cliente; realização e disponibilização de pesquisas e estudos voltados ao aperfeiçoamento do design dos produtos artesanais; organização e estímulo à gestão empreendedora dos núcleos de produção artesanal, com a formação de multiplicadores e de técnicos que os possam assessorar neste campo; promoção e divulgação do artesanato brasileiro no País e no exterior; ampliação da participação das representações de artesanato dos estados em feiras, exposições e missões no País e no exterior; provimento de infraestrutura física e equipamentos para o atendimento de artesãos das Coordenações de Artesanato dos Estados e do Distrito Federal; desenvolvimento de parcerias com a iniciativa privada voltadas para a redução dos custos com matéria-prima para os artesãos e geração de maior competitividade dos seus produtos; implantação de linhas de crédito ou microcrédito para o atendimento do setor artesanal; organização de pólos produtivos de artesanato; implementação de workshops para conscientização sobre questões relacionadas ao meio ambiente.

As principais metas do Programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, de 2000 a 2002 eram, dentre outras, a estruturação de 189 núcleos de artesanato em todo o País. A estratégia para alcançar tal meta foi ventilada a partir da ação “Estruturação dos Núcleos de Produção Artesanal” que visava a fortalecer o segmento artesanal brasileiro, abrangendo a organização, a gestão, a formação empreendedora dos artesãos, a melhoria dos produtos, a estruturação de canais de comercialização e a divulgação e promoção do artesanato brasileiro.

Segundo o documento “Balanço Geral da União (BGU) – 2002”,

da Controladoria Geral da União (CGU) de 2000 a 2001, foram estruturados 108 núcleos de produção artesanal nos 26 Estados e no Distrito Federal, envolvendo a gestão/organização, a formação empreendedora e a melhoria dos produtos. Em 2002, o projeto de viabilizar a estruturação de 33 novos núcleos não foi possível. Dessa forma, as ações e resultados no campo dessa atividade, neste exercício, foram canalizados particularmente para a comercialização, divulgação e promoção do artesanato brasileiro, enumerando-se tais iniciativas e ações: participação dos Estados e do Distrito Federal em feiras, mostras e exposições¹⁵²; doação de um caminhão-baú para cada um dos 26 Estados e o Distrito Federal; publicação do livro “A Arte do Artesanato Brasileiro” em português, inglês e espanhol; lançamento da campanha “A arte é brasileira, o mercado é mundial” para fomentar a ação exportadora entre os artesãos; implementação do Projeto Rotas de Artesanato e Turismo, em parceria com o SEBRAE; parceria com o Grupo Pão de Açúcar, voltada para a comercialização de artesanato em suas lojas¹⁵³; elaboração da cartilha “Artesão e a Previdência Social” em cooperação com o Ministério da Previdência e Assistência Social; inauguração de polos produtivos em parceria com o Banco do Nordeste¹⁵⁴; inclusão do segmento artesanal nos Encontros de Comércio Exterior.

Faz-se interessante lembrar que, a partir do segundo mandato de

¹⁵² Feira Nacional de Artesanato (Belo Horizonte – 2000/2001/2002), Desejo Internacional – Beleza, Conforto e Lazer (São Paulo – 2002), Feira Nacional de Negócios do Artesanato (Recife- 2002) etc. “Somente na Feira Nacional de Artesanato, realizada em Belo Horizonte/MG, no mês de novembro/2002, foram comercializadas mais de 30 mil peças de artesanato, com um faturamento de R\$ 268 mil, em cinco dias de evento, superando em 43% todo o volume de negócios em 2001” (BRASIL, CONTROLADORIA..., 2004).

¹⁵³ A experiência-piloto ocorreu com 5 lojas em Brasília, na qual artesãos do Distrito Federal comercializavam diretamente nos espaços organizados pelo MDIC.

¹⁵⁴ Foram lançados pólos produtivos nos seguintes estados: Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas, Piauí, Sergipe, Paraíba, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Maranhão e Pernambuco.

Fernando Henrique, em 1999, os programas de governo e determinadas políticas públicas passam a incorporar em suas formulações e títulos, de forma mais textual, menção ao termo empreendedorismo. Como, por exemplo, a criação do Programa Brasil Empreendedor, lançado no dia 05 de outubro de 1999, voltado para o fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas e empreendedores informais, através da capacitação gerencial, creditícia e assessoria técnica ao segmento.

A menção textual do termo empreendedorismo e seus derivados, nos documentos do governo, marca, de maneira inédita, a inclusão de tais vocábulos na agenda política brasileira quando se vê na MCN de 2000 (ano da comemoração dos 500 anos do Brasil), no seu primeiro item, a seguinte inscrição “I. A GESTÃO EMPREENDEDORA PARA O DESENVOLVIMENTO”, legitimando um conjunto de mudanças pelos quais o Estado brasileiro passou nos últimos cinco anos. Tal processo de mudança pelo qual foi submetida tal esfera de poder sob os auspícios da ideologia do empreendedorismo exigiu uma transformação no campo da gestão pública quando

requer gestores empreendedores, dotados de maior autonomia, flexibilidade e motivação para o desempenho de seus objetivos. A revolução gerencial já está operando e permeia toda a concepção do Avanço Brasil, o Plano Plurianual para o período 2000-2003 (BRASIL, 2000, p. 1).

A onda do empreendedorismo aporta no domínio público brasileiro, em um momento em que, pela gestão de Fernando Henrique, adota-se um modelo de desenvolvimento orientado pelo mercado, em outras palavras, assume a agenda neoliberal e, assim, em uma conjuntura de elevação do número de desempregados – na qual o ano de 1999 ostenta um índice significativo –, diminuição de postos de trabalho, flexibilização e precarização das condições e relações de trabalho, a alternativa é gerar ocupação e renda e, assim, a grande

estratégia é fortalecer as políticas de fomento ao trabalho por conta própria, ao autônomo, à forma associativa ou cooperativa, ou ainda às micro, pequenas e médias empresas e ao setor informal. Dentro de tal estratégia, encontra-se a manifestação e intenção prática de apanhar o segmento artesanal e incluí-lo no circuito de mercado. No final, o que se tem, pelo menos no desenho da política, é a tentativa de capitalizar o artesanato e transformar os artesãos em empreendedores, ou seja, indivíduos que tenham visão de mercado.

Resgatando a teoria do capital humano e cruzando-a com a ideologia do empreendedorismo, tem-se um arcabouço teórico-analítico que sustenta todo o aparato político-ideológico-institucional que acredita e aposta na capacidade, criatividade e o jeitinho do povo brasileiro, como se só dele dependesse o desenvolvimento e o futuro do país, como ilustra a fala do presidente Fernando Henrique:

Para se integrar mais à economia mundial, preservando sua soberania e seus interesses fundamentais, o Brasil precisava, antes de tudo, investir no seu povo. Um povo sadio, educado e empreendedor, mais do que recursos naturais ou máquinas modernas, é a grande vantagem competitiva dos países no mundo de hoje (BRASIL, 2002a, p. XV).

E é nesse espírito que o presidente Fernando Henrique Cardoso, em um balanço geral do seu mandato, finaliza seu governo de oito anos. Invoca-se aqui a célebre frase de Câmara Cascudo que, por sua vez, em 2004, simbolizou um movimento lançado pela Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) - “O melhor do Brasil é o brasileiro” - para ilustrar a força da ideologia do empreendedorismo.

4.2.2 PAB: desenho, organização e legitimidade

A incapacidade para uma exitosa implementação pode refletir, em síntese, deficiências em um emaranhado de elementos, em especial, naqueles relacionados ao desenho da política, à organização e à legitimidade, conforme se avalie a substância da política e os processos pelos quais ela seja implementada. Conforme já citado anteriormente, no início deste capítulo, as questões relativas à substância estão relacionadas ao conteúdo da política. Por sua vez, as questões relacionadas a processo referem-se à dinâmica da política, isto é, dizem respeito a como os níveis diferentes de sistematização política estão agindo de acordo como a política deveria ser, por exemplo, centralizada ou descentralizada.

a) Desenho do PAB

Em um primeiro momento, há de se recuperar um ponto importante na elaboração de políticas que é aquele que trata das condições externas – econômica, política, social, cultural – que naturalmente influenciam o processo de criação de determinada política.

A questão central que subsidia a substância da política é: Quais foram os motivos para sua criação? No caso específico em questão, o que o PAB quer? Como o PAB foi projetado?

O PAB, no momento de sua criação, 1991, era uma política que pretendia romper com o caráter, segundo ele próprio, assistencialista do PNDA. Assim sendo, pretende retomar a política para o artesanato investindo em uma forma diferente de atuação da esfera federal para o setor. É instituído no Ministério da Ação Social, sob a supervisão da Secretaria Nacional de Promoção Social, com o objetivo de coordenar e desenvolver atividades que busquem valorizar o artesanato brasileiro, elevando o seu nível cultural, profissional, social e econômico, bem

como desenvolver e promover o artesanato e a empresa artesanal.

Em face da avaliação de que até então as iniciativas do governo federal para o setor artesanal não vinham sendo bastante adequadas para reverter a situação socioeconômica dos artesãos brasileiros que ainda permaneciam apresentando um baixo padrão de vida, o governo Collor, para discutir tal questão, foi buscar assessoria na Associação Iberoamericana para o Desenvolvimento e Comercialização do Artesanato (AIDECA)¹⁵⁵. Mas, por que neste contexto aparece a AIDECA?

A explicação começa a partir do ano de 1989, precisamente em 12/05/1989, em Hammamet, Tunísia, quando foi aprovado pela UNESCO o “Plano de Ação Decenal para o Desenvolvimento do Artesanato no Mundo (1990-1999)”. Tal documento foi preparado por um grupo de especialistas e representantes de organizações internacionais, com a perspectiva de responder à urgente necessidade, em distintas regiões do mundo, de empreender uma ação coerente e ajustada para proteger e intensificar as repercussões culturais, sociais e econômicas do artesanato. O objetivo geral de tal Plano era servir de marco de referência para os programas iniciados pelos Estados Membros e as organizações governamentais e não governamentais que intervinham neste setor e favorecem uma ação ajustada dos organismos de financiamento¹⁵⁶.

Assim sendo, observa-se que a criação do PAB vem na esteira de uma política internacional para o setor, capitaneada pela UNESCO, o que significa mais uma resposta do que uma iniciativa do governo federal propriamente dita. Então, o PAB foi projetado para incluir o país em uma agenda política internacional voltada para o fomento da

¹⁵⁵ A AIDECA é uma associação espanhola de natureza privada, criada em 26/04/1989, formada por especialistas na matéria sobre artesanato que ancorou as ações preliminares do Ministério da Ação Social.

¹⁵⁶ [...] Conviene recordar a este respecto que El Plan se sitúa em el marco Del Decenio Mundial para El Desarrollo Cultural, auspiciado conjuntamente por las Naciones Unidas y UNESCO” (UNESCO, 1994, p. 1).

atividade artesanal, o que implica dizer que a formulação da política já parte de um *script* quando, total ou parcialmente, assume os objetivos e as diretrizes do programa da UNESCO para o fomento do artesanato, quais sejam: construção de um banco de dados sobre a atividade artesanal, aperfeiçoamento dos artesãos, promoção do artesanato, financiamento de projetos regionais, comercialização de produtos, recomendações relativas à condição do artesão.

O desenho da política, no quesito substância, revela a forma como a política fora projetada. Nesse aspecto, têm-se, segundo Bo Rothstein (1998), duas questões: i) a natureza das condições operativas (que tipo de intervenção o Estado pretende imprimir para tal política): dinâmica ou estática; ii) o grau para o qual pretende intervir nas condições sociais: direta (intervencionista) ou indireta (regulatória).

Nessa tipologia, defende o autor que quanto mais intervencionista a política, isto é, quanto maior sua pretensão de influenciar comportamentos e atitudes, mais complexa será sua implementação, haja vista que se trata de um campo de ação difícil de ser trabalhado, independente de qual seja o sujeito-foco da política: cidadãos comuns, profissionais, servidores públicos etc. O quadro a seguir traduz a tipologia do autor:

Quadro 3- Dimensões de política pública

Tipos de medidas	Condições operativas	
	Estática	Dinâmica
Regulatória	Pensões	Direito civil
Intervencionista	Transferências com condicionalidades	Qualificação profissional

Fonte: Rothstein (1998).

Aplicando tal tipologia para análise do PAB, verifica-se que a sua concepção apresenta-se como um programa que combina uma natureza dinâmica e estática e que pretende sustentar um grau de intervenção do tipo misto, à medida que é possível reconhecer, no desenho da política, as duas formas de intervenção, direta e indireta, posto que sua orientação política e executiva contempla ações de caráter regulatório e intervencionista. Assim, podemos classificar o PAB como uma política que apresenta um desenho marcado por características dos tipos regulatória-estática (definição das bases legais, jurídicas e normativas para o artesanato e para a atividade artesanal) e dinâmica-intervencionista (qualificação e profissionalização do artesanato). É possível observar tal inferência quando se destacam suas diretrizes políticas, alinhadas com suas ações e objetivos, na época de sua criação.

Em relação à dimensão processual do desenho da política, que diz respeito ao seu processo de implementação, afirma-se que o PAB contará com a participação de várias entidades, “envolvendo a atuação integrada dos diversos ministérios, de instituições do governo federal, dos governos estaduais e municipais e de organizações privadas, dentro de projetos consensualmente estabelecidos, principalmente quanto às atribuições dos diversos agentes” (BRASIL, 1991b, p. 30). Porém, não se encontra uma definição de quais são as organizações e o que cada uma tem que desempenhar. No seu desenho, o que se antevê é apenas a intenção de montar uma política que se executará a partir do envolvimento de várias organizações sob a coordenação do poder federal. Na sua fase inicial, coube ao Ministério da Ação Social o papel efetivo de coordenação e promoção da política¹⁵⁷. Com o decorrer do tempo, como já fora demonstrado ao se fazer o rastreamento do PAB,

¹⁵⁷ Tal “papel de coordenação exige, de imediato, a organização de uma infra-estrutura política, técnica e administrativa que permita tanto a execução competente da proposta como também a busca de investimentos públicos e compatíveis ao desenvolvimento do setor artesanal na totalidade dos Estados brasileiros” (BRASIL, 1991b, p. 31).

tal coordenação continuou ainda sob o véu da política de ação social, quando foi acolhido no Ministério do Bem-Estar Social (MBES), no governo Itamar Franco. No primeiro governo do presidente Fernando Henrique, o PAB migra para o campo da política econômica, fixando-se no Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC). Em tal Ministério, o PAB encontra-se vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Produtivo (SDP), e ao Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (DEPME)¹⁵⁸. O que se observa, portanto, é que o processo de implementação, desde a sua criação, quanto ao modelo operacional da política em si, permanece apresentando a mesma estrutura organizacional, isto é, um vácuo operacional combinado com uma imprecisão administrativa.

Quadro 4 – Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)

Diretrizes Políticas	Ações	Objetivos
Assistência e cooperação técnica: - unidade produtiva ^A ; - organizações ^B ; - artesanato individual ^C .	Qualificação e profissionalização do produtor de artesanato; Aperfeiçoamento do produto, das técnicas de produção e da comercialização.	Elevar o grau de cidadania do artesão.
Desenvolvimento do sistema de informações	Criação de um sistema de informação dividido em três etapas: - estudos básicos ^D ; - banco de dados ^E ; - divulgação e transferência ^F .	Organizar um Centro de Documentação Nacional; Divulgação e distribuição de material informativo.

¹⁵⁸ De acordo com o Decreto n° 3.839 de 07/07/2001, compete ao DEPME formular políticas para o segmento artesanal e implementar programas voltados para o fortalecimento dos núcleos estruturados de artesanatos.

Definição das bases legais, jurídicas e normativas para o artesanato e para a atividade artesanal.	Normatizar e detalhar procedimentos, através de instrumentos legais, articulando-se com os demais órgãos do Poder Executivo e do Congresso Nacional; Apresentar proposições, requerer modificações e aperfeiçoar as proposições em tramitação nas questões que, direta ou indiretamente, estão afetas ao setor artesanal.	Criação de documentos legais de estímulo, amparo e valorização do produto e do produtor artesanal; Divulgação destes instrumentos; Disponibilização de assessoria para o artesanato.
Estabelecimento de planos de viabilidade econômica.	Racionalizar a possibilidade de canalizar recursos para a atividade artesanal.	Não distribuir de forma paternalista subsídios para o artesanato.

Fonte: PAB, 1991.

A | “A unidade produtiva – formada por grupos familiares ou comunitários que apresentam estrutura informal de organização” (PAB, 1991, p. 28).

B | “Organizações – entidades, instituições ou grupos que apresentam formas legais de organização empresarial ou associativa” (PAB, 1991, p. 28).

C | “O artesanato individual - aquele que ainda trabalha isoladamente” (PAB, 1991, p. 28).

D | “Estudos Básicos – O Programa deverá criar um acervo de estudos solicitados a especialistas de várias instituições, universidades e centros tecnológicos, sobre temas fundamentais da área (matéria-prima, ferramentas, maquinarias, desenho, embalagem, transporte etc.), que subsidiem o trabalho dos técnicos e dos artesãos em seus vários estágios” (PAB, 1991, p. 29).

E | “Banco de Dados – Estatísticas, informações, análise, cadastro e estudos consolidados em diversos suportes – vídeos, filmes, microfilmes, publicações etc. ou informatizados, de fácil acesso – estarão organizados e em permanente atualização para uso dos técnicos, artesãos, lojistas, pesquisadores, meios de comunicação, intermediários e interessados em geral” (PAB, 1991, p. 29).

F | “Divulgação e Transferência – a atribuição de organizar, publicar e distribuir material informativo aos vários segmentos participantes [...] como forma alternativa de conscientizar, qualificar e esclarecer os artesãos e o pessoal envolvido direta e indiretamente na área” (PAB, 1991, p. 29).

Há de se considerar que a mudança do PAB para o campo da

atuação econômica traz em si uma gama de sentidos e propósitos. Nesse novo lugar, o PAB é revisitado à medida que incorpora o discurso do empreendedorismo, às vezes, de forma velada, outras não. Certamente, tal mudança não ocorre pelo acaso, pois está relacionada de alguma forma com a avaliação do “Plano Decenal para o Desenvolvimento do Artesanato no Mundo (1990-1999)”, através do documento “Avaliação da Primeira Fase do Plano de Ação: Balanço e Perspectivas (1990 - 1994)”¹⁵⁹ no qual apresenta orientações e propostas que, partindo das lições retiradas da primeira fase (1990-1994) do Plano Decenal, permitiram introduzir modificações concretas na execução das atividades correspondentes à segunda fase (1995-1999). A divulgação de tal documento e suas recomendações coincidem com a primeira gestão de Fernando Henrique à frente da Presidência da República do Brasil. Não há como desconsiderar a conexão entre os fatos. Mais uma vez se verifica a adesão do governo brasileiro às orientações de uma agenda política internacional para o setor artesanal capitaneada pela UNESCO.

É interessante reter para fins de análise que, no Plano Decenal (1990-1999), não se encontram registros do vocábulo “desenvolvimento”. No entanto, o segundo documento “Avaliação da Primeira Fase do Plano” (1990-1995) já contempla, na sua redação, referência ao ambiente de crise no cenário internacional e o quadro de recessão econômica que tem afetado muitos Estados Membros. As orientações e estratégias para este segundo momento (1995-1999) são sustentadas na percepção que é possível uma relação entre cultura e desenvolvimento, mais concretamente a integração entre atividades artísticas e desenvolvimento e, assim, um maior reconhecimento das

¹⁵⁹ Tal balanço geral foi redigido a partir de uma síntese das respostas dos Estados Membros ao Questionário da Avaliação da UNESCO, realizada pelo Consultor Sr. Dominique Bouchart. As respostas recebidas até 30 de maio de 1994 correspondem à participação de 50 Estados Membros assim distribuídos: 13 da África, 9 da América Latina e Caribe, 6 dos Estados Árabes, 8 da região Ásia/Pacífico e 14 da Europa e América do Norte. Esclareça-se que o Brasil consta entre os Estados Membros que responderam ao questionário de avaliação promovida pela UNESCO.

possibilidades que oferece o artesanato a partir do ponto de vista econômico, social e cultural. Dessa forma, a UNESCO orienta que, para a segunda fase do Plano Decenal, os governos deveriam dar prioridade aos seguintes objetivos: fomento ao artesanato, aperfeiçoamento dos artesãos, sobretudo no *design*¹⁶⁰, no controle de qualidade dos produtos e no financiamento de projetos. Em resumo, as novas orientações se sustentam na percepção de que se deve abandonar o enfoque excessivamente cultural e assumir um enfoque mais global e intersetorial.

As estratégias estabelecidas para essa nova agenda deveriam enfatizar: i) a ideia das atividades e dos vínculos que o artesanato tem com outros setores do desenvolvimento — meio ambiente, turismo, educação, formação etc. —, priorizando projetos e atividades que possam demonstrar visível e concretamente a contribuição do artesanato à promoção do desenvolvimento; ii) uma maior mobilização dos organismos de financiamento.

A noção subjacente ao exposto acima é a de que, no primeiro governo de Fernando Henrique, o PAB não só muda de lugar, mas também incorpora e assume o discurso do empreendedorismo de forma mais explícita. Data da criação do PAB, no governo Fernando Henrique, a expressão “promover o artesanato e a empresa artesanal”. Veja-se:

[...] O Programa estimula [...] à formação de uma mentalidade empreendedora, por meio da preparação de organizações e de seus artesãos para o mercado competitivo [...]. Organizar e fortalecer a produção artesanal brasileira, estimulando a sua comercialização e promoção como importante atividade econômica do País, são as principais diretrizes do trabalho, no âmbito do Programa do Artesanato Brasileiro (BRASIL, 2002b).

¹⁶⁰ Ressalte-se aqui que “Artesanato e *Design*” foi um dos temas escolhidos pela UNESCO em comemoração aos seus 60 anos completados no ano de 2006.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o desenho da política PAB é traduzido de forma emblemática na fala da coordenadora do Programa, na época, Márcia Martins Alves, ao destacar o esforço do governo em transformar o artesanato em uma atividade econômica permanente, que gere renda e ocupação para a população e o caminho para tal acredita ser transformar os artesãos em empreendedores¹⁶¹.

O que se constata é que a substância do desenho da política PAB, desde sua criação até o governo de Fernando Collor, apresenta modificações no universo ideacional quando se verifica explicitamente, a partir do seu segundo mandato, a inclusão dos vocábulos empreendedorismo e empreendedor na agenda pública brasileira. Atesta tal aferição a invocação de tal palavra para qualificar seu programa de governo, quando aparece na Mensagem ao Congresso Nacional de 2000 a expressão “A Gestão Empreendedora para o Desenvolvimento” (BRASIL, 2000, p. VI), como também o lançamento do “Programa Brasil Empreendedor”, em outubro de 1999.

A concepção do PAB exemplifica um tipo de política que engloba diferentes níveis de poder – federal, estadual e municipal – e um conjunto de instituições, entidades e órgãos “que constituem agentes naturais para um trabalho conjunto, resguardando-se as particularidades e o perfil das ações de apoio ao artesanato que adquiriram em cada Estado ou região¹⁶²” (BRASIL, 1991b, p. 31).

Assim sendo, constata-se que o desenho do PAB contempla

¹⁶¹ Tal depoimento foi dado quando da participação do PAB, com um espaço de 1.200 metros quadrados, na Feira de Utilidades Domésticas (UID), no Parque Anhembi - São Paulo, em abril de 2002. A área foi dividida em 26 estandes com a exposição do artesanato produzido nos Estados e no Distrito Federal.

¹⁶² “[...] coordenações estaduais dos programas de artesanato; secretarias de Estado; institutos tecnológicos, organizações não governamentais; Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional de Comércio com seus respectivos serviços – SENAI, SESI, SENAC, SESC E SEBRAE. Órgãos federais com atuação descentralizada: universidades; FLBA, FCBIA, EMBRATUR; FUNAI; superintendências de desenvolvimento regionais e outros” (BRASIL, 1991b, p. 31). Ressalte-se que algumas dessas instituições foram extintas.

a participação de diversos atores em níveis diferenciados de poder, mas sem uma definição clara e formal das atribuições das instituições-parceiras, o que pode desencadear um processo de implementação frouxo, sem controle do governo federal, prenhe de lacunas e vazio de definições. Tal prognóstico se revelará através de ações descentralizadas nas quais tais atores estão soltos e desconexos. O que se pode apreender disto, de acordo com o modelo de análise adotado para este trabalho, é a eminência de uma política fadada ao fracasso, pois são grandes as possibilidades de uma política assim estruturada se diluir ao ponto de não ser conhecida e nem reconhecida, isto é, perder a identidade ou subsumir a partir da atuação de outras organizações parceiras (públicas ou privadas).

b) Organização do PAB

A ideia fundamental de Bo Rothstein (1998) é a de que um sistema de administração depende tanto do tipo de tarefa e das técnicas que a organização necessita executar e das incertezas a serem controladas (substância) quanto dos diversos níveis das organizações responsáveis pela implementação (processo). Alerta o autor que quanto mais complexas as tarefas e mais incerta a natureza dos objetos de intervenção mais difícil será a implementação da política.

No caso das tarefas, a indagação é: até que ponto as medidas da política precisam ser ajustadas a casos individuais e como se deve implementar um programa que exija um alto grau de ajustes de situações para que o processo seja rotinizado? Tais tarefas podem ser classificadas em uniformes e variadas. No que se refere às técnicas, tem-se que observar quais os repertórios de ação estão disponíveis para lidar com as várias situações que possam aparecer. As técnicas se dividem em padronizadas e não padronizadas.

De acordo com o desenho do PAB, este possui um conjunto de atividades que compreendem tanto o aspecto intervencionista (por

exemplo, a profissionalização, qualificação do artesão e sua atividade) quanto regulatório (por exemplo, a busca pela normatização, regulamentação do artesão e sua atividade). Assim, no que tange ao quesito tarefas, o PAB pode ser classificado como uma política que apresenta o tipo de tarefa classificada como uniforme. Para a execução de tais tarefas, são utilizadas técnicas padronizadas locais, de acordo com cada coordenação estadual que goza de uma autonomia, pelo fato da excessiva descentralização, para fixar suas definições, regras, normas, parcerias. Por exemplo, o que é artesanato para um determinado estado pode não ser classificado da mesma forma em outro estado, ou seja, é possível encontrar coordenações estaduais que atuem com uma flexibilidade conceitual significativa e outras mais rigorosas quanto à definição do que venha ser artesanato. Quanto ao foco da política a ser priorizado, algumas buscam centrar sua ação no aspecto regulatório, por exemplo, expedindo um tipo de documento de validade estadual que reconheça a profissão de artesão e, com isso, concede alguns benefícios; outras políticas se detêm no aspecto intervencionista da qualificação profissional; ou os dois tipos. Cabe esclarecer que esse tipo de intervenção é aquele que se limita ao aprendizado de um determinado ofício (bordado, crochê, cerâmica etc.), o que configura uma intervenção que poderia ser denominada estática.

Quadro 5- Tarefas e técnicas para cada forma organizacional

Técnicas	Tarefas	
	Uniforme	Variável
Padronizadas	Organização burocrática PAB	Organização Profissional
Não padronizadas	Organizações administrativas	Organização de conhecimento

Fonte: ROTHSTEIN, 1998.

Quanto à organização como processo, a questão se volta para a compreensão dos níveis de responsabilidade político-administrativas dos agentes na implementação da política. Observa Bo Rothstein a possibilidade do exercício de poder sem a assunção de responsabilidade integral pelo resultado auferido, política ou administrativamente. É o que o autor chama de “sopro de responsabilidades”, considerado um problema geral nas democracias recentes.

No caso do PAB, como já fora visto, a sua implementação envolve a participação de várias organizações de naturezas distintas – públicas, privadas e ONGs – sob a coordenação de um órgão da esfera federal de poder. Em tese, cada organização, com suas peculiaridades, colabora na execução da política à medida que há uma divisão de atividades e, por conseguinte, de responsabilidades. Assim, os programas públicos assumem uma dimensão tridimensional: Estado-produtor-indivíduo. Sendo esse produtor as organizações parcialmente autônomas para desenvolver sua parte no todo da política, tem-se, pois, as estruturas de implementação. Nesse ponto, cabe observar que o PAB, no seu aspecto formal, não oferece definição sobre que tipo de atividade cada organização-parceira é responsável para fazer, seja das três esferas de poder e das outras organizações públicas e privadas. O que se tem é tão somente a menção de que a implementação da política envolve parcerias entre órgãos do Governo Federal, Estados, Municípios e entidades privadas.

A estrutura organizacional do PAB é composta de uma coordenação nacional, localizada no MDIC, e de coordenações estaduais, que são os gestores do Programa em cada um dos estados e do Distrito Federal. Dessa forma, a administração do PAB em cada estado e DF é realizada pelo órgão estadual que, na organização interna de cada governo, é responsável pela questão do artesanato. Tal realidade revela uma diversidade enorme de instituições, localizadas

em distintas pastas institucionais¹⁶³, nos mais diferentes níveis de poder, cada qual com a sua historicidade e idiossincrasia, constituindo um conjunto heterogêneo de gestores locais da política.

Apesar de parecer uma forma desejosa de implementar a política, a estratégia “rede organizacional” traz também suas desvantagens. Isso acontece devido ao fato de que as instituições envolvidas devem trabalhar em acordo e, às vezes, uma organização ou outra envolvida pelos seus interesses políticos particulares, formas específicas de ação, discordância quanto ao aspecto fundamental da política e pela incursão ideológica poderá ocasionar problemas de coordenação. E, dessa forma, a mesma política, pautada nas mesmas redes de implementação, pode ter sucesso ou não, dependendo da realidade institucional articulada em cada estado. Por si só isso já fragiliza a execução da política, pois, pelo fato de as coordenações estaduais estarem sob a responsabilidade de órgãos diferentes vinculados a Secretarias de Estado de ordem institucional distinta, pode facilitar ou não o trabalho de coordenação, tanto no âmbito estadual quanto também o trabalho de articulação com o governo federal. Diante disto é que Bo Rothstein (1998) afirma que o processo de implementação e distribuição de responsabilidades

¹⁶³ Para se ter uma ideia de tal diversidade, veja-se aonde se localiza a coordenação estadual do PAB em alguns estados brasileiros: Acre: Divisão de Gestão de Artesanato da Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer; Alagoas: Programa Estadual do Artesão Empreendedor; Amapá: Núcleo de Artesanato e Produção Artesanal da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo; Amazonas: Central de artesanato Branco e Silva; Bahia: Instituto Mauá; Ceará: Coordenação do Artesanato e Economia Solidária da Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social; Espírito Santo: Coordenação do Artesanato Capixaba da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social; Maranhão: Centro de produção Artesanal do Maranhão; Minas Gerais: Superintendência de Artesanato da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; Pará: Coordenação de Artesanato da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda; Paraíba: Coordenação Executiva do Programa de Artesanato da Paraíba da Secretaria de Estado do Turismo e Desenvolvimento; Rio de Janeiro: Coordenação da Casa de Artesanato do Estado do Rio de Janeiro; São Paulo: Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades; Piauí: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico; Pernambuco: Programa de Valorização do Artesanato de Pernambuco.

deve ser simples e transparente. O número de instituições envolvidas na política pode influenciar o processo de implementação, gerando conflito organizacional, sobreposição de atribuições, disputa por poder, reconhecimento particular e paralisia política.

Para tentar evitar ou minimizar tal problema, o autor aponta algumas saídas: aplicar políticas antiperfeccionistas, o que significa assumir um olhar abrangente; dar margem a grandes variações regionais em redes de implementação, retendo o controle central de certos instrumentos administrativos críticos; formular regras, porém não muito rígidas e detalhadas, pois, tanto podem levar à ação como também à omissão. Regras precisas, como observa o autor, podem ser comparadas a uma “faca de dois gumes”. Podem forçar a ação dos funcionários, mas também podem ser motivo de alegação para não trabalharem em casos que não estão prescritos no conjunto das regras, ou seja, não sabem lidar com casos particulares que porventura apareçam. Especificando demais o que se pode fazer, define também o que não se exige para que seja realizado.

O desenho da organização do PAB requer o envolvimento de várias instituições de natureza organizacional distinta, como se observa em seus documentos: “A implementação [...] envolve parcerias entre órgãos do Governo Federal, Estados, Municípios e entidades privadas” (PAB, 2002). No entanto, são por demais vagas e imprecisas as atribuições das organizações produtoras, a definição de quando e como agir, a responsabilidade de cada qual no processo de implementação, a forma de avaliação e prestação de contas.

c) Legitimidade do PAB

Considerar a legitimidade enquanto categoria analítica a ser utilizada na análise de políticas públicas é por assaz importante, haja vista que abre um campo de visão até então encoberto. A questão levantada por Bo Rothstein (1998) diz respeito, por um lado, à

legitimidade do Estado no processo de implementação da política e, por outro, à confiança popular nas instituições – organizações públicas, privadas e não governamentais – envolvidas na implementação da política. Tem-se, pois, dois eixos: um que se refere à percepção que os indivíduos possuem do Estado, seja negativa (esbanjador, corrupto, desorganizado, mal administrado, ineficiente) ou positiva (comedido, virtuoso, organizado, bem administrado, sério, eficiente); e outro que está relacionado às organizações responsáveis pela implementação da política, que também passam pelo mesmo crivo de avaliação.

O ponto fundamental a ser resgatado é a relação implementação x legitimidade. Tal relação é decisiva, segundo Rothstein (1998), para inferir o que o Estado pode ou não fazer e também como critério de avaliação, por exemplo, se a implementação de uma política está ou não fadada ao fracasso. O ponto nevrálgico é: pode-se confiar no Estado como uma unidade de ação coletiva?

O autor lista três aspectos relacionados à legitimidade estatal em relação à resposta do cidadão diante de suas políticas: i) tolera a intervenção do Estado; ii) aceita as decisões estatais visando a influenciar o comportamento de indivíduos e grupos; iii) coopera com o Estado para alcançar as metas que foram estabelecidas.

É sabido que a legitimidade do Estado enquanto formulador e implementador de políticas públicas envolve questões de cunho ideológico relacionados a regimes políticos e sistemas de governo. No entanto, Bo Rothstein (1998) avança essa compreensão à medida que inclui tal dimensão na análise das políticas públicas em si e, propriamente neste campo, pode-se incluir como fonte geradora de legitimidade a orientação de agendas públicas internacionais, como exemplificação. Assim sendo, em se tratando de políticas públicas, a legitimidade por ser, em parte, historicamente inclinada e aberta a mudanças por decisão política, e pode sofrer mudanças de país para país quando sujeita a políticas específicas ou mesmo entre regiões de um mesmo país.

Pensar a legitimidade enquanto processo é se debruçar sobre a questão, sobre o que o Estado deve fazer para garantir que suas políticas sejam implementadas de forma a serem julgadas legítimas. Para suprir tal lacuna teórica, especificamente a que trata da relação entre implementação e legitimidade, correlacionando fins pleiteados e modelos empregados, Bo Rothstein (1998) apresenta sua sistematização composta de seis *tipo-ideal*:

Quadro 6 – Seis modelos diferentes para alcançar legitimidade no processo de implementação

Modelo	Burocrático	Profissional	Corporativo
Base de legitimidade	Regras gerais	Conhecimento científico	Interesses compartilhados
Organização	Hierárquico	Colegial	Multipartite
Ator principal	Funcionário	Profissional	Organizacional representativo
Condição prévia	Regras precisas	Conhecimento aplicável	Interesse monopolizado
Efeitos positivos	Previsibilidade	Racionalismo científico	Cooptação de oposição
Efeitos negativos	Inflexibilidade	Corpo de exército	Domínio de interesses
Base de legitimidade	Co-determinação	Eleições grátis e gerais	Chances iguais
Organização	Autoadministrativo	Dualístico	Inexistente
Ator principal	Usuário	Político	Supervisor

Condição prévia	Participação ativa	Representatividade	Confiança
Efeitos positivos	Participação	Responsabilidade política	Objetividade estatística
Efeitos negativos	Diferença de interesses	Manipulação política	Imprevisibilidade

Fonte: Rothstein (1998).

A questão da legitimidade do PAB como programa estatal da ordem federal sofre de todas as agruras da imagem que o Estado brasileiro sustenta e que, no geral, não é muito positiva. O que se pode deter dessa afirmativa é a percepção de que a legitimidade do PAB está mais diretamente relacionada com o desempenho das organizações produtoras da política para o segmento artesanal em executar com competência suas atribuições na esfera estadual do que com o Programa federal em si mesmo, o que pode incorrer em um desconhecimento da política por parte do seu público-alvo à medida que ele não constrói uma identidade própria, favorecendo a sua falta de legitimidade.

A conclusão a que se chega é que o PAB, apesar de incluir no desenho da sua política o discurso do empreendedorismo, na prática ele não consegue implementar o ser e o fazer empreendedor, pois o modelo operacional adotado é regulatório-estático e intervencionista-estático, modelos inadequados para a implementação de uma política que pretende ser intervencionista-dinâmica. Enfim, a operacionalização da política não está desenhada de forma a capacitá-la para ser intervencionista-dinâmica, no sentido de promover literalmente o empreendedorismo no segmento artesanal.

Apesar de não ser o foco principal de análise deste trabalho, o SEBRAE através do seu “Programa SEBRAE de Artesanato”, é utilizado

aqui como contraponto ao PAB. Onde está a diferença? Para uma política que deseja fomentar o empreendedorismo, ela deve estar assentada em um modelo organizacional e operacional que favoreça o aspecto intervencionista-dinâmico que tal política exige. Assim, vejamos: em primeiro lugar, o SEBRAE é uma organização privada, constituída para fomentar o mercado de micro e pequenos negócios, tarefa que não é fácil; em segundo, possui uma estrutura organizacional e um quadro burocrático altamente qualificado, com técnicos habilitados e treinados tanto para atuar no setor dos micro e pequenos empreendimentos como também para trabalhar particularmente no “Programa SEBRAE de Artesanato”, além de buscarem estar constantemente atualizados, nacional e internacionalmente. No caso do artesanato, particularmente, tem-se a criação de um “novo artesanato” capacitado para entrar no circuito de mercado capitalista. E esse “novo artesanato” é justamente o resultado do casamento entre artesanato e empreendedorismo. Do que se trata o “novo artesanato”? Trata-se de uma forma produtiva em que o fazer tradicional é preservado, porém sofre influência da lógica competitiva do mercado, que exige diversidade de produto, inovação. É nesse momento que é incorporada ao fazer tradicional uma nova concepção de artesanato: aquela que, a exemplo da experiência italiana, introduz e insere concepções de mercado à velha prática artesanal. A questão central dentro deste processo de ressignificação produtiva é a aproximação entre *design* e artesanato, o que gera uma nova concepção do produto artesanal. Nesse novo contexto, são importantes indagações as do tipo: quais as novas tendências da moda? Quais são as tendências de cor, de material, de textura? Que tipo de combinações pode ser feitas? Tem-se, pois, como resultado de todo esse processo de hibridização, a inserção de novas formas de criar, produzir e comercializar produtos artesanais através do *design*, possibilitando aos artesãos e grupos produtivos a ampliação de sua participação na dinâmica do sistema de mercado capitalista, sustentadas na ideologia do empreendedorismo. Recuperando a tipologia de Rothstein (1998),

pode-se classificar o “Programa SEBRAE de Artesanato” como uma política mista que combina o modelo Profissional com o Usuário-Orientado. Elencar o SEBRAE como contraponto vem da necessidade de mostrar que o casamento entre artesanato e empreendedorismo exigiu um tipo de implementação que o modelo organizacional do PAB não foi capaz de realizar, apesar do desenho de sua política, com isso favorecendo a execução de uma política mais regulatória, com disposições gerais definidas a nível federal. Desprovido de um nível operacional próprio, o PAB acaba por recorrer ao velho modelo de parceria, ou o sistema intergovernamental, no qual se transfere para os estados a operacionalização da política. A estrutura do PAB é típica: tem um órgão central federal, com sua burocracia particular, que repassa para outra burocracia, no caso, estadual, que deve atuar junto ao artesão.

Afirma Bo Rothstein (1998) que, quando a rede de implementação de uma política baseada na descentralização tem problemas de coordenação (quem é responsável pelo quê), tal processo de implementação pode conduzir a uma situação de conflito organizacional e a uma paralisia política. Foi isso que aconteceu com o PAB, pois, apesar do seu desenho contemplar o fomento ao empreendedorismo no segmento artesanal, em razão da organização da sua política, o Programa sofreu uma paralisia político-institucional. O que se evidencia é que o casamento entre empreendedorismo e artesanato pela estrutura organizacional da política do PAB, não foi efetivamente realizado. No caso do SEBRAE, por sua própria natureza institucional, tomou para si tal desafio, ao ponto de tal instituição, em 1998, criar o seu próprio programa voltado para o segmento artesanal, o “Programa SEBRAE de Artesanato”¹⁶⁴ que, incontestavelmente, é

¹⁶⁴ O Programa SEBRAE de Artesanato, implementado em 1998, está consolidado nas 27 unidades federativas do País. “[...] o Programa procura alternativas para o crescimento e fortalecimento da atividade artesanal como fonte geradora de ocupação e renda. Incentiva o empreendedorismo nos artesãos e contribui para a construção de uma visão empresarial para o setor [...] A gestão sistêmica do Programa SEBRAE de Artesanato

mais visível que o PAB junto aos artesãos, às comunidades, associações, cooperativas, órgãos públicos e privados envolvidos com o segmento artesanal e à própria sociedade. O resultado disso é que, nesse caso específico, o casamento entre empreendedorismo e artesanato, é o SEBRAE que vem desfrutando de legitimidade para tratar e executar tal política.

implica na tomada de decisões e na realização de ações de planejamento, execução e monitoramento que possibilitam seu desenvolvimento nos estados” (SEBRAE, 2006). Resultado das ações fomentadas pelo SEBRAE, nos últimos anos (dados de janeiro de 1998 a junho de 2003), consta: atuação em 915 municípios, nos 27 SENRAE/UF; 90.000 artesãos capacitados; 600 oficinas realizadas com artesãos e *designers*, para melhoria do produto e 250 associações e cooperativas constituídas e revitalizadas.

5

Políticas públicas de apoio ao segmento artesanal piauiense



O Estado do Piauí, reconhecido como um dos mais pobres do país (há muito tempo, ostenta índices elevados de pobreza), também o é pela riqueza e diversidade de sua produção artesanal, a exemplo dos artigos¹⁶⁵: cerâmicas (entre essas, a cerâmica vitrificada com inscrições rupestres), móveis de talo de carnaúba e de buriti, rendas de bilros, tapeçarias (de fio, taboa), artigos de couro, cestarias de carnaúba, cipó de boi, vime, tucum, taboca e de cipó-de-leite, peças em pedra sabão, tecelagem, doces, licores, cajuína, cachaça com fruta, crochê, ponto em cruz, redes, dentre outros. As mais variadas espécies de matérias-primas tornam o artesanato piauiense muito diversificado e propagandeado como “o mais rico e variado artesanato do país”¹⁶⁶. Além da propaganda governamental, acrescenta-se a opinião da arquiteta e *designer* Janete Costa (1932-2008)¹⁶⁷ que afirmou: “o artesanato é a

¹⁶⁵ Produtos artesanais de acordo com documentos e propagandas oficiais divulgados pelo Governo Estadual.

¹⁶⁶ *Slogan* encontrado nas propagandas oficiais do Governo do Estado do Piauí.

¹⁶⁷ Pesquisadora de arte popular há cerca de 40 anos e uma das maiores conhecedoras de artesanato do país, a arquiteta pernambucana Janete Costa sempre incorpora peças artesanais a seus projetos realizados em vários pontos do país. Ela é considerada a principal responsável pela introdução do artesanato na decoração de interior e é famosa no Brasil e no exterior como uma das profissionais que mais conhecem e valorizam a arte popular brasileira. Numa entrevista à Revista Kasa, em 2003, Janete, ao ser indagada sobre seu envolvimento com o artesanato brasileiro, assim respondeu: “Começou na

saída econômica para o futuro. E o Piauí é o maior centro de artesanato no Brasil”¹⁶⁸.

A trajetória percorrida pelo estado do Piauí quanto à inclusão do setor artesanal na sua agenda pública reflete as determinações ocorridas a nível nacional, como já fora relatado em capítulo anterior.

No final da década de 1950¹⁶⁹, na Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (MAL) de 1957, encontra-se, pela primeira vez, menção a atividades manuais, quando do Convênio estabelecido entre o governo do Estado e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), no qual foram realizados 10 cursos de iniciação profissional, sendo ministrados conhecimentos de corte e costura, arte culinária, tricô e bordado, alfaiataria, flores e marcenaria.

Na passagem da década de 1950 para 1960, no governo de Francisco das Chagas Caldas Rodrigues (1956-1962), foi criado o Serviço Social do Estado (SERSE), com a finalidade de prestar assistência social às pessoas reconhecidamente necessitadas. Tem-se, pois, o desenvolvimento de uma política que

[...] visando ao homem, à família e à comunidade, [...] estabeleceu 3 projetos com subprogramas e atividades:

- Assistência Social

- Expansão Social

- Integração Social [...] instalação de Centros Sociais que prestavam serviços médicos, dentários, cursos

década de setenta quando fizemos [ela e seu marido, também arquiteto Acácio Gil Borsoi] dois hotéis no Piauí. Um deles era em Parnaíba. Internei-me na cidade durante uns três meses e consegui tudo na própria região. Os marceneiros, os estofamentos, as costureiras para fazer as almofadas, as cestarias, as cerâmicas. Tudo foi feito com mão-de-obra e matéria-prima do Piauí. Os espaços ficaram muito bonitos, sem precisar comprar nada de fora da região” (VIVA..., 2003, p. 19-21).

¹⁶⁸ Matéria publicada no Jornal Meio Norte (Teresina-PI) em 31/08/2003.

¹⁶⁹ Governo do General Jacob Manuel Gaioso e Almendra (1955-1957).

diversos de trabalho em couro, metal, madeira, palha, fibra, flores, bordado, corte e costura e arte culinária, tudo visando à preparação do homem, da família e da comunidade para o trabalho, portanto para o processo de desenvolvimento (PIAUI, 1967, p. 56).

Verifica-se, neste período, a participação do estado na política nacional conduzida pelo INEP de estimular o ensino das Artes Industriais com a concessão de bolsas para professores primários para cursarem tais cursos nos estados do Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Dentre as atividades da Secretaria de Estado de Educação e Saúde, na época, tem-se “[...] Especialização de professores primários [...] o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) concedeu ao Estado, as seguintes bolsas: 20 bolsas de estudos para professores primários que se quisessem especializar em Artes Industriais e trabalhar nas Oficinas que deverão funcionar em Teresina e Parnaíba (PIAUI, 1960, p. 54).

A década de 1960 foi marcada pela execução da política de aprendizagem de Artes Industriais no intuito de modificar a estrutura curricular da escola primária com a inclusão de cursos de iniciação ao trabalho, ao lado do ensino comum, destacando as seguintes técnicas: tecelagem, tapeçaria, artes gráficas, couro, metal cromado, cartonagem, mosaico, cestaria, cerâmica, costura e desenho. No ano de 1962, foram equipados e inaugurados os primeiros pavilhões de Artes Industriais no Piauí, sendo três na capital, Teresina, e outro em Parnaíba.

Nos anos de 1970, no governo de Alberto Tavares e Silva (1971-1975), na área de promoção social, o SERSE continuou a desempenhar sua ação de assistência, “destacando-se as atividades ligadas ao artesanato, que fornecem ocupação à boa parte de mão-de-obra desocupada [...]” (PIAUI, 1973, p. 18). Outra ação relevante partiu da Empresa de Turismo do Piauí (PIEMTUR), criada em 1971, que proporcionou a participação do Piauí na “Exposição Brasil Export/73’ em Bruxelas, com expressivos produtos artesanais e de arte popular, resultando, por

exemplo, na encomenda de 100 mil chapéus de palha para a Europa” (PIAUÍ, 1973, p. 23).

No governo seguinte, de Dirceu Mendes Arcoverde (1975-1977), foi criada a Secretaria de Trabalho e Promoção Social com o objetivo de desenvolver programas de assistência social, formação e qualificação de mão de obra. No conjunto de tal incumbência, foi

[...] dado acentuado estímulo ao artesanato, como meio de aumentar a renda família e permitir que os mutuários inadimplentes junto ao BNH possam regularizar sua situação. O aspecto cultural desta iniciativa é surpreendente, pela participação e criatividade que permitem a descoberta de valores que viviam sob o mais completo anonimato. As vendas neste setor atingiram quase 600 mil cruzeiros e os produtos artesanais do Piauí tiveram excelente aceitação em Gramado, Brasília, Rio de Janeiro e presentemente também na capital de Pernambuco (PIAUÍ, 1975, p. 19).

Na década de 1970, verifica-se uma ação de divulgação da atividade artesanal, permitindo ainda, neste mesmo governo, a representação do Estado em diversos acontecimentos marcantes como o Congresso da Associação Americana de Agentes de Viagem (ASTA) e a 1ª Exposição de Artesanato do Nordeste, “[...] por entender que eventos como esses podem em muito divulgar o Piauí; prova disso é o crescente interesse que vem despertando o Parque Nacional de Sete Cidades, e o nosso artesanato, este último com nomes que já começam a se projetar no cenário nacional” (PIAUÍ, 1975, p. 41).

Nos anos de 1980, no governo de Lucídio Portella Nunes (1979-1983), a Secretaria de Trabalho e Ação Social assume que, pelas próprias características do mercado de trabalho no Piauí, a política estadual de emprego deveria ser focada, no apoio ao setor informal, como forma de propiciar maiores perspectivas de absorção de mão de obra disponível. Pautado em tal diagnóstico, foi criado o Programa

de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense (PRODART)¹⁷⁰ cuja institucionalização, em 1981, concorreu para disciplinar e fortalecer a atividade artesanal no Estado. Assim

Gerador de novas oportunidades de emprego, de aumento de renda familiar, e até mesmo, de divisas para o país, o artesanato piauiense é hoje, sem nenhuma dúvida, uma atividade economicamente rentável, beneficiando, direta ou indiretamente, as 12.570 pessoas nele envolvidas. Ainda nessa linha de atuação, junto ao setor informal, o Governo ampliou a assistência técnica e financeira que tem prestado às cooperativas e às associações de produção, contando com recursos provenientes de convênios com o Ministério do Trabalho (PIAUÍ, 1982, p. 67).

No que se refere à política para o artesanato piauiense, há de se considerar que o governo Lucídio Portella expressou o primeiro ato político para o segmento artesanal no que tange à sua visibilidade na agenda política do Estado e no espaço público teresinense. O primeiro ponto está relacionado à criação do Programa de Desenvolvimento

¹⁷⁰ Pelo Decreto Nº 3926 de 09 de janeiro de 1981, foi instituído o Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, “com a finalidade de promover e apoiar o artesão, e de fomentar a produção e a comercialização do artesanato piauiense” (PIAUÍ, 1981). Obedecendo à mesma estrutura do PNDA, foi instituída, pelo mesmo Decreto, a Comissão Consultiva Estadual do Artesanato (COART) com as seguintes atribuições: “I-Submeter ao Governador do estado o Plano de Ação Anual do Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense e acompanhar a sua execução; II- Definir e estabelecer prioridades das áreas a serem abrangidas pelo Programa; III- Deliberar sobre o orçamento e a programação financeira do Programa; IV- Supervisionar e controlar as atividades do PRODART” (PIAUÍ, DECRETO..., 1981). Conforme o tal documento, a COART se reuniria, ordinariamente, uma vez por trimestre e, extraordinariamente, quando convocada pelo seu Presidente, no caso, o Secretário de Trabalho e Promoção Social. Compunha essa Comissão um representante das seguintes Secretarias: de Planejamento, de Indústria e Comércio, da Fazenda, da Cultura e da Agricultura, além de um representante do Banco do Estado do Piauí (BEP).

do Artesanato Piauiense (PRODART) e o segundo, à construção da “Central de Comercialização do Artesanato do Piauí”¹⁷¹, no centro da capital piauiense, Teresina. Não se pode esquecer que, nessa época, o Programa Nacional para o Desenvolvimento do Artesanato (PNDA) já existia e tal desempenho reflete as investidas e determinações do citado Programa federal, vinculado ao Ministério do Trabalho. O Ministro do Trabalho sensibilizava os Secretários Estaduais de Trabalho e a esses cabia sensibilizar os governadores estaduais. Tal campanha justificava-se pelo fato de que “os governadores não tinham interesse [...] o artesanato não valia nada; o que interessava era asfalto, obras grandes [...]” (informação verbal)¹⁷². Há de se destacar, nesse processo, o pensamento do Secretário de Trabalho e Ação Social, Sr. Carvalho e Silva, que acreditava ser tal atividade produtiva capaz de mudar as condições de vida de muitos piauienses. Em depoimento, revela

¹⁷¹ A construção da Central de Comercialização Artesanal do Piauí foi resultado do esforço do Secretário de Trabalho e Ação Social, Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva, que travou, com o apoio do governador Lucídio Portela, uma verdadeira batalha para a consecução de tal projeto, conforme relata no seu discurso proferido no dia da sua inauguração (14/03/1983); “[...] as batalhas se iniciaram a partir da localização desta Central. Acatando sugestão que lhe apresentamos, o eminente Governador Lucídio Portela se definiu pelo velho casarão que servira, por muitos anos, de quartel da Polícia Militar do Piauí. O imóvel, contudo, fora alienado a um órgão do Ministério da Previdência Social que, a princípio, não se revelara disposto a revendê-lo. Agindo com obstinada determinação, o governador [...] terminou por obter o indispensável apoio do então Ministro da Previdência e Assistência Social, Jair Soares, e bem assim do seu colega da Saúde, o piauiense Waldir Arcoverde, a fim de que se efetivasse a reaquisição do prédio pelo governo do estado. Concretizadas as negociações, foi o antigo quartel da Polícia Militar do Piauí reincorporado ao patrimônio do Estado. Estava vencida, assim, a primeira e grande batalha: a localização desta Central [...]. Elaborados os respectivos projetos arquitetônicos, coube-nos, por delegação do governador [...], encetar nova e árdua jornada: a alocação dos recursos imprescindíveis à implantação deste empreendimento. Mercê de Deus, a missão que nos parecia difícil, em razão da sensibilidade com que o assunto foi examinado na área do Ministério do trabalho – nossa principal fonte financiadora. A partir do próprio Ministro, Doutor Murillo Macedo, sempre aberto às reivindicações do Piauí, encontramos a melhor receptividade junto aos órgãos competentes do ministério do Trabalho, de modo muito particular em relação ao Programa Nacional de Desenvolvimento do artesanato Brasileiro. Neste Programa, coordenado no âmbito nacional pelo Doutor Sidney Aberle, fomos buscar recursos necessários para a consolidação desta grande obra” (informação verbal). Entrevista concedida pelo Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva em 10/05/2007.

¹⁷² Entrevista concedida pelo Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva em 10/05/2007.

[...] vamos transformar essas mãos desocupadas com muita arte em mãos produtivas [...] eu não admitia como na Secretaria do Trabalho não se preocupava com a melhoria das condições de vida do povo, de uma parcela significativa, do artesão, que só se limitava a mostrar o seu produto, receber elogio e voltar para casa com elogios lindos e a barriga vazia [...] tinha que mudar a mentalidade dele [...] se reunia com a mesma filosofia de artista, não de vender, lucrativo [...] (informação verbal)¹⁷³.

No mandato seguinte, do governador Hugo Napoleão (1983-1986)¹⁷⁴, o PRODART passa a ser vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio¹⁷⁵, assumindo tal pasta o Sr. Carvalho e Silva. Agora, abrigado nessa nova pasta administrativa, o PRODART continua responsável pela política de fomento e estímulo à produção artesanal.

¹⁷³ Entrevista concedida pelo Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva em 10/05/2007.

¹⁷⁴ A partir de 15/05/1986 até 15/03/1987 assumiu o governo do estado o vice-governador José Raimundo Bona Medeiros, em razão da candidatura de Hugo Napoleão ao Senado Federal.

185 ¹⁷⁵ Pelo Decreto Nº 5409, de 16 de maio de 1983, tem-se no seu Art. 1º: “Passa a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de indústria e Comércio o Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense – PRODART – com a finalidade de promover e apoiar o artesão e de fomentar a produção e a comercialização do artesanato piauiense”, e no seu “Art. 2º- As atividades do PRODART ficarão a cargo do Departamento de Promoção e Comercialização Artesanal da Secretaria de Indústria e Comércio, competindo promover, desenvolver e coordenar as atividades artesanais do Estado” (PIAUI, DECRETO..., 1983). Cabe observar que ficou mantida a COART com as mesmas atribuições, composição, agora presidida pelo Secretário de Indústria e Comércio. O fato que justificou a remoção do PRODART para a Secretaria de Indústria e Comércio foi, nas palavras do Sr. Carvalho e Silva, o que se segue: “Quando fui nomeado Secretário da Indústria e Comércio, logo depois, eu não me satisfiz e disse: ‘Governador [já era na gestão de Hugo Napoleão], eu aceito a Secretaria, mas eu só aceito se o Senhor tirar da Secretaria do Trabalho e passar para a Indústria e Comércio o artesanato. É a condição *sine qua non* pra eu assumir a Secretaria.’ E ele muito meu amigo, o governador: ‘pode assumir que eu faço um Decreto tirando de lá e passando para Secretaria’ [...]” (informação verbal). Entrevista concedida pelo Sr. Francisco de Assis Carvalho e Silva em 10/05/2007.

As atividades empreendidas foram direcionadas ao fortalecimento dos Núcleos de Produção, destacando os municípios de Parnaíba, Campo Maior e Pedro II. Na capital, foi dado apoio financeiro para a fábrica artesanal de filtro no bairro Poti Velho, zona norte da capital. Faz-se pertinente mencionar que tal ação não está dentro do trabalho ordinário do Programa, posto que está elencada no que se denomina “Programas Especiais”.

Mesmo com tal mudança, o artesanato continua sendo assistido pela Secretaria de Trabalho e Ação Social, com a mesma perspectiva: apoiar o setor informal como forma de ampliar as oportunidades de ocupação da mão de obra desempregada ou subempregada. Haja vista que

O problema do desemprego, do subemprego e da marginalização da população é das mais graves preocupações do governo. Causado pela incapacidade atual do sistema produtivo de ocupar toda mão-de-obra disponível, desencadeia-se um processo circular de novos problemas econômicos e sociais (PIAUÍ, 1985, p. 87).

Nesse contexto, a Comissão de Assistência Comunitária (CAC), presidida pela primeira-dama do estado, é integrada à ação do governo, realizando um elenco de ações voltadas para o apoio à população mais carente do Piauí. Nesse sentido, a CAC executou diversos programas, dentre eles, o Programa de Capacitação para o Trabalho, no qual cabe destacar a inauguração da lojinha “Lá na CAC”, na Central de Artesanato, que comercializava produtos dos grupos de produção assistidos por tal Comissão. Tal ação objetivava valorizar a mão de obra feminina possibilitando um aumento da renda familiar a bordadeiras, costureiras e doceiras; além de realizar cursos profissionalizantes como corte e costura, bordado à mão, bordado industrial, crochê, biscoiteiro, confeitoiro, culinária e artesanato em pedra.

A década de 1990 começa, no Piauí, sob o governo de Antônio de Almendra Freitas Neto (1991-1994)¹⁷⁶. Ressalte-se que a criação do PAB, em 1991, coincide com o seu governo. Uma das primeiras iniciativas de tal governo foi a realização do 1º Encontro Estadual de Artesanato, realizado no ano de 1991¹⁷⁷. O resultado de tal Encontro revelou uma realidade de vários desconhecimentos: por parte dos artesãos, de uma política de apoio ao segmento, bem como da existência do PRODART; por parte da gestão pública, da situação do artesanato piauiense. Diante de tal panorama, a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, na administração de Antônio José de Moraes Souza¹⁷⁸, através do PRODART, sob a direção da Sra. Jacqueline Freitas Melo¹⁷⁹, em convênio com o SEBRAE-PI, realizou uma pesquisa para cadastramento dos artesãos e levantamentos sistematizados para a diagnose do segmento. Tal estudo foi coordenado, elaborado e redigido pelo SEBRAE-PI. Em 1992, foi divulgado o “Diagnóstico do Artesanato da Região Norte do Piauí”¹⁸⁰ com a

[...] a finalidade precípua de suprir uma lacuna no contexto de informações do segmento informal de artesanato a nível de Piauí, mais precisamente na região norte do Estado, naqueles municípios onde a expressão cultural é mais forte [...] Funcionando como marco inicial no registro de informações, e

¹⁷⁶ Com a renúncia do governador Freitas Neto, para se candidatar ao senado, assumiu o governo do Estado o vice-governador Guilherme Cavalcante de Melo (02/04/1994 a 01/01/1995).

¹⁷⁷ Realizou-se neste ano a 1ª Amostra do Artesanato Piauiense; Exposição de Arte Santeira, em Teresina; Amostra de produtos do artesanato piauiense na embaixada do Brasil, em Portugal; e a realização da Amostra de Artesanato Piauiense na Confederação Nacional da Indústria, no Rio de Janeiro (PIAÚI, 1992a, p. 25).

¹⁷⁸ Natural de Parnaíba-PI, empresário, industrial e técnico em contabilidade. Foi presidente do Sindicato das Indústrias da Construção e Mobiliário, do Sindicato da Indústria Gráfica de Parnaíba e há anos preside a Federação das Indústrias do Estado do Piauí (FIEPI), de onde integrou os conselhos deliberativos do SEBRAE, SENAI e SESI, sendo eleito vice-presidente da CNI. É irmão do ex-governador Mão Santa.

¹⁷⁹ Funcionária da FIEPI que assumiu a direção do PRODART.

¹⁸⁰ Nove municípios participaram deste trabalho: Barras, Batalha, Buriti dos Lopes, Campo Maior, Luís Correia, Parnaíba, Pedro II, Piracuruca e Piripiri.

agrupado ao cadastro dos artesãos, tem o propósito de subsidiar o governo e demais órgãos envolvidos com a problemática do artesanato, facilitando e incentivando a tomada de decisões, no tocante a implementação de ações que viabilizem a microunidade caseira como futura microempresa (sic) organizada, não só a nível individual, mas, a nível coletivo, gerando emprego e renda e contribuindo para que o homem piauiense permaneça no seu habitat natural (PIAUÍ, 1992b, p. 13).

No ano de 1993, dando continuidade ao trabalho anterior, foi divulgado o trabalho denominado “Rota Sul do Artesanato Piauiense”¹⁸¹ visando a

[...] mostrar à classe política e empresarial do estado do Piauí e à comunidade como um todo, a performance do segmento do artesanato piauiense da Região Sul, além de tentar resgatar alguns processos tradicionais no fabrico de peças artesanais [...] O referido trabalho também servirá para subsidiar o Governo e os órgãos que se envolvem com a problemática do artesanato na tomada de decisões para o seu soerguimento, uma vez que esta atividade é capaz de viabilizar economicamente um grande contingente da população do Estado [...] (PIAUÍ, 1993b, p. 5).

Ambos os diagnósticos foram elaborados objetivando: i) retratar a realidade socioeconômica e cultural dos artesãos piauienses; ii) revelar o potencial criativo e as dificuldades enfrentadas por estes artesãos no tocante à produtividade, qualidade, aquisição de matérias-primas e escoamento da produção; iii) subsidiar os órgãos competentes na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento ao artesanato

¹⁸¹ Doze municípios participaram dessa pesquisa: Água Branca, Amarante, Bom Jesus, Canto do Buriti, Elesbão Veloso, Floriano, Ipiranga, Oeiras, Picos, São João do Piauí, São Raimundo Nonato e Simplício Mendes. A divulgação desse trabalho já foi na gestão do governador Guilherme Melo.

do Piauí.

Tendo em vista que foi utilizada a mesma metodologia na realização de ambos os diagnósticos, tem-se, no quadro comparativo abaixo, a situação do artesanato nas regiões norte e sul do estado, no início da década de 1990.

O que se pode observar é uma realidade socioeconômica bastante similar entre as duas regiões. Quanto à atividade artesanal em si, com a diferença na tipologia predominante, vê-se que as duas regiões se ressentem dos mesmos problemas e dificuldades, além de evidenciar uma concentração de tal atividade na região norte do estado.

Quadro 7 – Diagnóstico do segmento artesanal piauiense (1992-1993)

	Região norte	Região sul
Número de artesãos cadastrados	3347	1741
Tipologia predominante	Tecelagem	Bordados e Crochê
Matéria-prima utilizada	Fio de Algodão	Linhas
Local de aquisição da matéria-prima	Local	Local
Tempo de trabalho no ofício	Há pelo menos 10 anos	Há pelo menos 10 anos
Local de trabalho	Residência	Residência
Principal produto elaborado	Rede	Toalha de mesa, almofada, caminho de mesa, guardanapos e similares

Destino da produção	Local	Local
Dificuldades na comercialização	- Alta concorrência e excesso de oferta; - Condições de venda; - Mercado consumidor distante.	- Condições de venda; - Alta concorrência e excesso de oferta; - Mercado consumidor distante.
Gênero	Mulheres	Mulheres
Estado civil	Casado	Casado
Nível de instrução	1º grau incompleto	1º grau incompleto
Renda	Menos que um salário mínimo	Menos que um salário mínimo
Apoio institucional	Desconhecimento do principal órgão gestor do artesanato Piauiense (PRODART)	Ressentem de uma política de incentivo e intercâmbio com o PRODART

Fonte:

As considerações finais presentes nos dois documentos avaliam que, dentro do contexto da economia informal, o artesanato vem se destacando como um segmento não só gerador de emprego e renda, mas como elemento favorecedor na sedimentação do homem no seu *habitat* natural e preservação da cultura popular, porém o artesanato piauiense não tem tido o tratamento que merece, haja vista a não implementação de uma política de desenvolvimento voltada para o segmento artesanal. O resultado disso, segundo o diagnóstico geral, é um contingente de artesãos marginalizados e sem muito apoio por parte das autoridades competentes. O que está acontecendo é

estes artesãos estão abandonando o seu “ofício” e se dedicando a atividades ainda menos rentáveis, como biscates nas periferias das grandes cidades [...] aumentam os bolsões de pobreza, e o que é mais prejudicial, vão sendo esquecidos os traços culturais e tradicionais (PIAUÍ, 1993b, p. 36).

Nessa época, fica relacionado o propósito da Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SICT), através do PRODART, de estruturar o associativismo produtivo com o apoio do SEBRAE/PI. Além dessa diretriz, são apontadas algumas sugestões para dinamizar o setor, dentre as quais se pode citar:

- a) Ação voltada para abertura de novos mercados, através de realizações conjuntas PRODART/SEBRAE/PIEMTUR e Prefeituras Municipais;
- b) Ação voltada para o treinamento do artesão, no sentido de melhoria de qualidade, inovação, gerência e associatividade, podendo ser estudado um intercâmbio via SEBRAE/PI;
- c) Ação voltada para criação de associações/cooperativas;
- d) Ação voltada para uma política de alta divulgação do artesanato piauiense a nível nacional e internacional;
- e) Ação voltada para que seja estabelecida e/ou cumprida a lei que determina a ornamentação em edifícios públicos com peças do artesanato local, bem como o incentivo para que empresas piauienses passem a utilizar produtos artesanais em seus interiores, gerando, desta forma, um canal de escoamento para esses produtos;
- f) Ação voltada para a realização de uma feira artesanal a nível de Estado, para criar a cultura de **“valorização do que é nosso”**, afinal **o artesanato é a alma de um povo** (PIAUÍ, 1993b, p. 35-38).

Faz-se pertinente observar que em nenhum dos dois documentos há menção textual ao MDIC e ao PAB. É como se tal Programa ainda não tivesse aportado no Piauí. O que se verifica é que até estes tempos os artesãos continuavam enfrentando grandes dificuldades de comercialização, na linguagem sebranianana, o gargalo da produção artesanal. A saída até então continuava a ser a prescrita pelo antigo PNDA: o Estado como intermediário – o PRODART repassa a matéria-prima e adquire parte da produção do artesão.

O documento “Rota Sul do Artesanato Piauiense” traz algumas novidades em relação ao documento de 1992. Confirma que, apesar de todo o potencial e capacidade criativa que o artesanato piauiense apresenta, tal segmento anseia por uma política estadual de fomento, colocando em xeque a atuação do PRODART. Por conta disto,

[...] a ausência de treinamentos direcionados para dar uma melhor roupagem ao artesanato [...] vem favorecendo o seu empobrecimento e tolhendo o potencial criativo do artesão, uma vez que a mercê dos seus poucos recursos, torna-se impossível buscar aperfeiçoamento contínuo e o melhoramento da qualidade do que produz, além do que a falta de informação dificulta o acesso a novas tecnologias e intercâmbios que possam dar luz e direcionamento a estas atividades [...] se não for dado um tratamento diferenciado para que novas perspectivas venham favorecer o constante aprimoramento dos artesãos [...] a sua divulgação, o seu poder competitivo tenderá a diminuir e com isto a perda de mercados já tradicionais fatalmente irá acontecer. Não se quer com isto, mudar a filosofia de trabalho do artesão desta região, o que se quer é alertar as autoridades competentes para estabelecer planos de ação de apoio [...] uma vez que é também através do artesanato que as manifestações culturais e folclóricas são preservadas e difundidas, além de gerarem divisas e emprego (PIAUI, 1993b, p. 35).

Nessa leitura, vê-se claramente uma linha de pensamento que traz em seu bojo preocupações e interesses que ainda não se tinham manifestado de forma tão evidente. A preocupação em tornar a atividade artesanal competitiva e o interesse em dar “uma melhor roupagem” ao artesanato. Diante de tal desafio, encontra-se no documento de 1993 a seguinte chamada:

- Parceirizar, questão vital para o desenvolvimento global

A questão das parcerias para dinamizar setores da economia deixou de ser vista como utopia para se tornar um fato concreto. Exemplos, os mais diversos, têm demonstrado que o esforço conjunto pode realizar missões anteriormente tidas como impossíveis. Incluem-se aí os pólos de desenvolvimento artesanais com suas centrais de comercialização funcionando (ainda nos primeiros passos, é verdade), mas já mostrando bons resultados como é o caso de Buriti dos Lopes e Parnaíba. Entretanto essas ações só estão sendo possíveis através das parcerias que vêm sendo realizadas entre o poder público através da SICCT/PRODART/PREFEITURAS MUNICIPAIS/SEPLAN-PAPP, e iniciativa privada, através do SEBRAE, apesar de estarem em fase embrionária (PIAUÍ, 1993b, p. 35).

O que se apreende de tais considerações é que na gestão do governador Freitas Neto o segmento artesanal começa a ser focado em uma moldura diferente, o que pode ser reflexo da política do PAB que, na gestão do presidente Collor, já propõe uma relação entre artesanato e empresa artesanal, como se pode observar a partir da seguinte afirmação: “O artesanato, enquanto manifestação artística ou como atividade pré-empresarial, tem recebido apoio do governo” (PIAUÍ, 1992a, p. 25). É interessante ressaltar que a confecção do documento “Mensagem à Assembléia Legislativa”, de 1994, traz na

capa uma foto que retrata a elaboração de uma peça artesanal feita com a palha da carnaúba, além de expor, ao longo do documento, diversas fotos de produtos artesanais piauienses. Também deve ser considerado o fato significativo de o Secretário de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SICT) ser empresário e presidente da FIEPI e a diretora do PRODART também ter sido recrutada do quadro técnico de tal Federação. A partir de dezembro de 1992, Itamar Franco assume a presidência da república e o PAB passa a ser vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social. No entanto, durante parte do mandato de Freitas Neto e do governo de Guilherme Melo¹⁸², o PRODART permaneceu no mesmo lugar e sob a mesma direção.

A política para o segmento artesanal, no ano de 1993, centrou-se basicamente na participação do estado em feiras – Feira do Artesanato Tradicional do Chile, III ARTNOR, em Maceió-AL; I Feira Nacional do Artesanato, em Recife-PE; Feira Nacional de Artesanato, em Porto Alegre-RS; I PARART-Mostra de Artesanato da Amazônia, em Belém-PA; IV Feira Nacional de Artesanato, em Belo Horizonte-MG – e na elaboração do Plano de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, com financiamento assegurado junto ao Ministério do Bem-Estar Social.

Apesar de todo esse processo de participação em feiras, particularmente há de se destacar o viés regulatório que assumiu o PRODART, agora como gestor do PAB, a partir de tal período, como estratégia de dar cabo às “novas faces” da política voltada para o segmento artesanal capitaneada pelo governo federal. Assim, no governo de Freitas Neto, foi publicado o Decreto N° 8.502 de 26/11/1991 que anuncia que todos os órgãos da administração direta, indireta e as fundações instituídas pelo Estado deverão dar absoluta prioridade

¹⁸² Na sua gestão, a Central de Comercialização do Artesanato Piauiense, na qual foi inaugurada sua recuperação e reforma, passou a denominar-se, a partir de 25/11/1994, de “Central de Comercialização de Artesanato Mestre Dezinho”, em homenagem ao artesão piauiense José Alves de Oliveira (1916-2000) que projetou, nacional e internacionalmente, a arte santeira do Piauí.

à utilização de produtos do artesanato piauiense, na decoração de interiores de seus prédios, sempre que for necessário. É preciso que os municípios e as empresas também passem a aderir a essa política para que surjam novas oportunidades de emprego e renda oriundos dessas atividades informais. Em 04/02/1992, foi instituída a Portaria Nº 010/92 da Secretaria da Indústria e Comércio a qual, para efeito do citado Decreto, veio definir o que é produto artesanal como também quais são os artigos próprios para a decoração de interiores¹⁸³. Assim sendo, são produtos artesanais

[...] aqueles confeccionados em oficinas, com equipamentos primários e acentuado manualismo, em que o indivíduo de ocupação qualificada se encarregará pessoalmente ou mediante auxiliares sem relação empregatícia, de todas ou quase todas as fases de transformação da matéria-prima em produtos acabados e que se caracterizam por um certo grau de originalidade ou tipicidade piauiense (PIAUÍ, 1992a, p. 1).

O que se antevê no cerne de tal política, quanto à atividade artesanal em si é a institucionalização de uma atividade produtiva através de um Programa, no caso o PRODART¹⁸⁴, cuja função era fiscalizar, acompanhar e facilitar o cumprimento de tais normas. Quanto ao

¹⁸³ São considerados como artigos para decoração de interiores os seguintes produtos piauienses: “cortinas de corda, madeira, palha ou tecelagem; tapetes de taboa, palha, fios ou fibras regionais; divisórias de buriti, babaçu, carnaúba ou madeira; forros de buriti, babaçu, carnaúba, madeira ou fibras regionais; móveis de buriti, babaçu, carnaúba, madeira, couro ou fibras regionais; cerâmica natural ou pintada; lustres de tecidos, fios ou fibras regionais; painéis e talhas em madeira, cerâmica, tecidos, couros, fios ou fibras regionais; almofadas em tecidos bordados, fios tecidos ou fibras regionais; esculturas em madeira, cerâmica, cimento ou pedras regionais; cestos de madeira, cerâmica, couro ou fibras regionais; cinzeiros de madeira, cerâmica ou pedras regionais; porta-revistas de madeira, cerâmica, couro, pedras ou fibras regionais; porta-lápis de madeira, cerâmica, couro ou fibras regionais; pastas de couro ou tecidos com fibras regionais” (PIAUÍ, 1992c, p. 1).

¹⁸⁴ No governo Freitas Neto, assumira a direção do PRODART a Sra. Jacqueline Freitas Melo.

artesão, tal regulamentação exigia que, para fornecer seus produtos, devesse estar cadastrado a esse Programa, “mesmo que fosse filiado a qualquer entidade de classe” (Portaria SIC n. 10/92). Eis a função precípua do PRODART, a de regulamentar a atividade artesanal.

No governo seguinte, de Francisco de Assis Moraes Souza – Mão Santa (1995- 2001), já se percebe um modo diferente de encarar o segmento artesanal a partir de determinadas iniciativas tomadas pelo PRODART, no caso, a elaboração do “Plano Plurianual 1996-1999 (início dos planos e projetos a serem desenvolvidos)” de março de 1996. Vê-se, portanto, a tentativa de atuar de forma mais sistemática e planejada no setor artesanal. Nesse momento, o próprio PRODART faz uma autoavaliação na qual reconhece que seu apoio é decisivo para todo o processo de produção, comercialização e divulgação do artesanato. E mais ainda,

[...] Sem este apoio e vigilância constante é fácil ser observado uma tendência do afinamento do artesanato. Por isso este projeto tem a intenção de incentivar, resgatar, historiar (documentar), comercializar e buscar recursos financeiros para com técnicos especializados, fortalecer as associações e cooperativas e a própria família do artesão no sentido de *confiar nos programas do PRODART*. Tem como objetivo desenvolver programas de apoio a produção, comercialização em feiras e eventos, cursos e treinamentos de capacitação, realizar estudos e pesquisas, bem como publicação, promoção e divulgação do artesanato do Piauí (PIAUÍ, 1996, grifo nosso)

O citado Plano Plurianual nasceu com a pretensão de esboçar soluções para os principais problemas enfrentados pelas pessoas e grupos que se dedicam à atividade artesanal no estado. As diretrizes elencadas definiram como prioridades as ações que viessem a promover geração de renda e emprego. É quando se observa a

orientação das ações e os parceiros do PRODART (MDIC através do PAB, SEBRAE/PI, SENAI/PI, Associações e Cooperativas), quando se atesta o momento institucional-administrativo em que o PAB aparece formalmente na agenda política do estado a partir do PRODART. Fica evidente, portanto, a partir deste documento, a época em que o PAB aporta no Piauí. Para atestar tal fato, recuperam-se no Plano Plurianual os cinco programas que o compunham: Programa I- Apoio à produção; Programa II- Incentivo à comercialização; Programa III- Capacitação; Programa IV- Estudos e pesquisas; Programa V- Divulgação e promoção.

Quadro 8 – Programa I - Apoio à produção

Projeto | Aquisição de equipamentos e matérias-primas

Localização | Todo o Estado

Objetivo | Melhorar a qualidade e produtividade do artesanato

Parceiros | MICT/PAB; Associações/Cooperativas; SICCT/PRODART

Projeto | Assistência técnica

Localização | Todo o Estado

Objetivo | Capacitar tecnicamente os artesãos em seu processo produtivo

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; Associações/Cooperativas; SICCT/PRODART

Projeto | Instalação de oficinas

Localização | Luís Correia; Teresina; Floriano; Pedro II

Objetivo | Reestruturar os grupos de artesãos com a finalidade de melhorar o processo produtivo

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; Associações/Cooperativas; SICCT/PRODART

Projeto | Construção de galpões

Localização | Luís Correia; Teresina; Floriano; Pedro II

Objetivo | Construir galpões com a finalidade de melhor agrupar os associados e instalar adequadamente oficinas de trabalho

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; Associações/Cooperativas; SICCT/PRODART

Quadro 9 – Programa II – Incentivo à comercialização

Projeto | Acesso a feiras nacionais e internacionais

Localização | Todo o Estado

Objetivo | Facilitar o rápido escoamento da produção e divulgar a arte piauiense

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Aquisição de transportes

Localização | Teresina

Objetivo | Escoamento da produção; acompanhamento da operacionalização do Plano; visitas às associações, com a finalidade de controlar a produção e iniciativa ao mesmo

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Realização de feiras e eventos

Localização | Teresina; Floriano; Parnaíba; Pedro II

Objetivo | Promover a comercialização e a divulgação do artesanato piauiense

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Divulgação de eventos

Localização | Em todos os municípios e fora do Estado

Objetivo | Incentivar uma propaganda do produto artesanal com a finalidade de melhor comercialização

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; SICCT/PRODART

Quadro 10 – Programa III - Capacitação

Projeto | Curso de cooperativismo e liderança

Localização | Teresina; Parnaíba; Pedro II; Luís Correia; Floriano; Picos

Objetivo | Melhorar o autogerenciamento dos grupos associados, em busca de novos sócios

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Curso de autogerenciamento

Localização | Todo o Estado

Objetivo | Melhorar o produto acabado e suas condições financeiras

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SENAI/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Curso de comercialização

Localização | Teresina; Parnaíba; Pedro II; Luís Correia

Objetivo | Qualificar os artesãos a terem melhor acesso aos mercados, expandindo suas vendas, com a intermediação do PRODART.

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Curso para os funcionários do PRODART

Localização | Teresina; Parnaíba; Floriano

Objetivo | Qualificar os serviços no aspecto de gerenciamento e administração, contabilidade, computação, comercialização e estocagem com a finalidade de melhor atender os artesãos.

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SINE/PI; SICCT/PRODART

Quadro 11 – Programa IV - Estudos e pesquisas

Projeto | Treinamento de pesquisadores

Localização | 4 mil artesãos

Objetivo | Registrar vida e obra dos artesãos

Parceiros | Universidades; MICT/PAB; SICCT/PRODART

Projeto | Atualização e revisão de dados

Localização | Principais municípios produtivos

Objetivo | Revisar e atualizar o cadastro e o diagnóstico para publicação

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Elaboração da história de vida do artesão

Localização | Principais municípios produtivos

Objetivo | Registrar a vida e trabalho do artesão para mostrar ao público em feiras e eventos

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Arquivo com banco de dados.

Localização | Principais municípios produtivos.

Objetivo | Elaborar um banco de dados, registrar no computador para ficar disponível às diversas necessidades.

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Estudo de mercado consumidor.

Localização | Todo o Estado.

Objetivo | Realizar maior comercialização, para favorecer aos artesãos e suas famílias.

Parceiros | SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Quadro 12 – Programa V - Divulgação e promoção

Projeto | Elaboração e publicação de catálogo, folders e cartazes

Localização | Principais municípios produtivos

Objetivo | Atualizar catálogo da produção artesanal em busca de melhor comercialização

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Elaboração de cadastro dos artesãos piauienses

Localização | Todo o Estado

Objetivo | Manter dados atualizados dos artesãos com a finalidade de se controlar as informações

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Projeto | Elaborar uma história de vida dos artesãos

Localização | Principais municípios

Objetivo | Registro em VHS e fotos dos artesãos trabalhando e sua história para expor em feiras e eventos

Parceiros | MICT/PAB; SEBRAE/PI; SICCT/PRODART

Um detalhe a ser revelado é que, com o PRODART na gestão estadual do PAB, este assume totalmente a elaboração do Plano Plurianual¹⁸⁵, ao contrário do que aconteceu nos Documentos de 1992 e 1993, que foram coordenados, elaborados e redigidos pelo SEBRAE/PI. A existência do PAB, de certa forma, proporcionou uma mobilização institucional do PRODART, à medida que o fez pensar,

¹⁸⁵ A coordenação, elaboração e redação final de tal documento foram realizadas através da assessoria externa do Prof. Fernando Dib Tajra.

de uma forma mais sistemática e planejada, o segmento artesanal do Piauí. Evidentemente que tal iniciativa é uma resposta ao desenho da política do próprio Programa federal. O detalhamento, os programas e os objetivos desse Plano refletem as diretrizes e as linhas de ação definidas no PAB. Faz-se importante advertir que a intenção deste trabalho não é fazer uma avaliação do PRODART, mas tentar mostrar quando o PAB, enquanto política federal, aparece formalmente e se coloca na agenda política para o segmento artesanal do estado, a partir do seu gestor estadual, o PRODART. Compreende-se que a elaboração do Plano Plurianual responde à proposta do PAB, que é de fomentar e apoiar a atividade artesanal no País, na perspectiva de uma política federal. Cabe recordar aqui que o PRODART não é um órgão estadual, mas tão somente um programa que historicamente surgiu vinculado à Secretaria do Trabalho e Promoção Social e depois foi transferido para a Secretaria da Indústria e Comércio (década de 1980 até 1990). A partir de 1991, este programa continuou atrelado ao âmbito da Indústria e Comércio e, de acordo com cada governo estadual, ficou abrigado em Secretarias batizadas com nomenclaturas distintas: Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (1991-1995); Secretaria da Indústria, Comércio e Tecnologia (1995-2001).

Apesar da elaboração do Plano Plurianual para o setor artesanal, bem arrojado, no qual se pôde observar a formulação de cinco tipos de Programa (Apoio à produção, Incentivo à comercialização, Capacitação, Estudos e Pesquisas e Divulgação e promoção) e vinte projetos (por exemplo, Aquisição de equipamentos e matérias-primas, Assistência técnica, Curso de autogerenciamento, Elaboração de cadastro de artesãos, Estudo do mercado consumidor etc.) com o intuito de melhorar a qualidade produtiva do artesão, capacitá-lo tecnicamente em seu processo produtivo, facilitar o escoamento da produção, divulgar a arte piauiense, aperfeiçoar o produto, entre outros, o que se observa é que muito do que fora planejado efetivamente não foi

implementado. De acordo com a MAL de 1996, a atuação da Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SICCT/ PRODART), em relação a projetos que envolvem a atividade artesanal, procedeu às seguintes ações:

- reforma do prédio do Centro de Artesanato;
- reforma da pintura da APAPI¹⁸⁶;
- reforma da sala de apoio do Auditório do Centro de Artesanato;
- reforma e instalação do Balcão de Informações Turísticas;
- recuperação das lojas Cabeça de Cuia I, II e III, respectivamente, em Teresina, Parnaíba e Floriano; confecção de 2 quadros expositores para a Associação das Bordadeiras, no Morro da Mariana;
- conclusão da Central de Artesanato de Piripiri;
- conclusão do trabalho de cadastramento dos artesãos de Teresina e municípios circunvizinhos;
- *lançamento da Carteira de Identidade do Artesão, beneficiando 6.000 profissionais*
- realização do IV Salão Piauiense de Arte Santeira (PIAUÍ, 1996b, p. 68, grifo nosso).

Dentre tais realizações, cabe destacar o lançamento da Carteira de Identidade do Artesão, em 1995, que continua a marca oficial de atuação do PRODART. Nesse governo, a participação do estado em feiras é muito modesta, como também em épocas posteriores. Tal política de reforma e/ou construção de sedes permanece durante o governo de Francisco de Assis Moraes Souza. Como é possível observar na MAL de 1997, pela primeira vez surge um item específico referente ao Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense - PRODART:

¹⁸⁶ Associação dos Artesãos Profissionais Autônomos do Piauí (APAPI), fundada em 1986.

- construção das instalações da Associação dos Artesãos Profissionais Autônomos do Piauí – APAPI;
- reforma da sede da Associação de rendeiras do Morro da Mariana e da sala de treinamento e oficina de couro;
- manutenção das instalações e reposição de equipamentos das diversas unidades do PRODART;
- realização de 254 eventos no Auditório do PRODART;
- participação nas Feiras dos Estados, Nacional de Artesanato, da Providência e na 6ª ARTNOR;
- comercialização de 3.105 peças de artesanato e mais 4.803 peças em consignação nas lojas Cabeça de Cuia (II e III);
- ampliação e reativação da Central de Artesanato de Ipiranga do Piauí;
- doação de 228 peças de artesanato a diversas instituições do Estado;
- apoio à participação de 115 artesãos na IV PARÁ ART, X FEPEME e XII Mão de Minas;
- realização do 5º Salão de Arte Santeira, com a participação de 29 escultores de todo o estado;
- realização das Oficinas Contemporâneas de Artesanato com a participação de 10 instrutores e 200 alunos beneficiados;
- implantação das Centrais de Artesanato de Piripiri e Barra Grande, em conjunto com o PAPP (PIAUÍ, 1997b, p. 85).

O que se pode concluir de tal exposição é que a política do PAB para o artesanato brasileiro, mediado pelo PRODART, não conseguiu efetivamente transformar o artesão piauiense em um empreendedor. Basta atentar para o tom da política realizada no Piauí. Apesar da elaboração de um Plano Plurianual em que se vê claramente o envolvimento do MICT/PAB, além de outras organizações (caso do SEBRAE/PI), o que se observa é a manutenção do viés assistencialista para o setor artesanal piauiense, perpetuando a política de apoio ao

“velho artesanato”, até porque, ao que parece, a operacionalização da política através das parcerias, na qual se apostava, não conseguiu efetivamente acontecer e refletir os resultados esperados.

5.1 O PAB no Piauí

No Capítulo 4 deste trabalho, foi realizada a análise do PAB, da qual se concluiu que tal Programa, de acordo com a contribuição de Rothstein (1998), se afigura como uma política regulatório-estática e intervencionista-estática, assentada no modelo do tipo burocrático.

Como já fora referido anteriormente, a implementação do PAB no estado piauiense é realizada pelo PRODART e, dessa forma, foi esse departamento, vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, o ponto de referência para pesquisar sobre o impacto de tal política federal no Piauí. Há de se esclarecer, portanto, que não se está avaliando a atuação do PRODART enquanto organismo responsável pela política que trata do artesanato piauiense, mas tão somente como agente que, na estrutura organizacional e de implementação do PAB, é recrutado para assumir tal Programa a nível estadual.

Ao analisar a atuação do PAB no estado piauiense, confirma-se o diagnóstico realizado anteriormente. A ação da coordenação estadual está dividida em duas frentes: a emissão da “Carteira de Identidade do Artesão” (política do tipo regulatório-estático) e a realização de cursos de qualificação profissional¹⁸⁷ (política do tipo intervencionista-estático). Como atribuição geral do PAB está o apoio na comercialização de produtos artesanais à medida que o Programa compra espaços em feiras, eventos e exposições (âmbito estadual, regional e nacional) e

¹⁸⁷ São cursos destinados para qualquer pessoa que tenha o Ensino Fundamental com carga horária de 20 horas para aprendizagem de uma atividade artesanal ou manual e com expedição de certificado. Exemplo: bijuteria, bombom de chocolate, flores, *biscuit* decorativo, embalagem para presente, macramê, cestaria em vime, pintura em tecido, bordado, crochê, cerâmica, pintura, bijoias, tapeçaria etc.

repassa para todas as coordenações estaduais e estas, por sua vez, ficam responsáveis para escolher quais produtos artesanais serão levados. Como afirma uma técnica do PRODART,

[...] O PAB ele incentiva na parte da comercialização em estar cedendo espaço desses grandes eventos, que já são feiras nacionais, ele está comprando o espaço para as coordenações estarem levando o artesanato [...] A coordenação ela colhe o produto do artesão, ela divulga o evento, o artesão traz o produto. Exatamente. faz o produto e o programa leva. Normalmente o programa a nível estadual faz sorteio entre alguns grupos e leva um artesão ou dois para estar participando [...] tal ônus é do estado, a participação da coordenação estadual é do estado, é nosso, ele [PAB] não cobre nenhum custo [...] pois é qualquer coordenação que vá participar tanto de feiras como de reuniões, não é pago, não é custeado pelo PAB e sim pelas coordenações [...] (informação verbal).¹⁸⁸

Assim, o governo federal dispõe de pouquíssimos recursos para a operacionalização do PAB. Tendo em vista o desenho da política em si, este órgão limita-se à compra de espaços em feiras e eventos e a alguma ajuda extraordinária, por exemplo, custeio de combustível para realização de viagem para participação em eventos.

A política estadual para o artesanato piauiense está centrada na atuação do PRODART. Como departamento vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, não possui autonomia financeira. É interessante atentar para o fato de que não há uma rubrica orçamentária específica para o desenvolvimento da política estadual voltada para a produção artesanal. O recurso que o Estado passa para o PRODART é a receita que é adquirida através da utilização dos espaços

¹⁸⁸ Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

da “Central de Comercialização de Artesanato Mestre Dezinho”¹⁸⁹.

[...] o recurso do Estado é da receita de aluguel de estacionamento, de auditório e aluguel das lojas. Então é essa nossa receita [...] Mas assim toda vez que tiver um evento fora a gente está trabalhando, faz o projeto, leva ao governo; quando o governo tem interesse de incentivar, de divulgar, de levar [...] (informação verbal).¹⁹⁰

De acordo com o modelo de implementação do PAB, tem-se uma política que se limita a solicitar das coordenações estaduais a implementação de diretrizes regulatórias gerais cujas atribuições são transferidas para os órgãos estaduais. O governo federal não dispõe de recursos regulamentares para que os estados possam operacionalizar o PAB. Diante de tal realidade, qual o estímulo para o governo estadual operar o PAB? Para os estados tal política aparece mais como um problema de sobra a ser administrado em um cenário de escassez e de restrição de recursos financeiros por que passam os governos estaduais. Desse modo, a mobilização da burocracia estadual na implementação do PAB não altera seu quadro, pois não há estímulo ou recompensa do poder executivo federal quanto à operacionalização da política. Além desse aspecto, há outro que precisa ser realçado, correlacionado com aquele, que é justamente sobre o mecanismo de fiscalização e controle da política. Praticamente não há. O que se tem são reuniões convocadas em Brasília com a participação dos coordenadores estaduais. Não há uma prática ordinária de visitas, treinamentos e avaliação do PAB a nível local. As informações que a coordenação nacional tem sobre a política a nível estadual estão limitadas aos depoimentos dos coordenadores estaduais, que às vezes não têm nem o recurso para custear sua viagem a Brasília garantido pelo próprio PAB. É pertinente destacar como

¹⁸⁹ Trata-se de um prédio que dantes foi quartel da Polícia Militar do Estado. Possui um grande pátio que serve para estacionamento e para realização de festas, shows etc.; 27 lojas para comercialização e um auditório com capacidade para 220 pessoas.

¹⁹⁰ Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

resultado mais concreto e visível do PAB, no Piauí, a resposta que o estado concedeu no que tange ao item que trata da Legislação e Normatização, quando da criação da “Carteira de Identidade do Artesão”¹⁹¹, em 1995. Mas, antes disso, já se encontra referência à tal necessidade, conforme a legislação específica ou, mais precisamente, o Decreto nº 8.349/91, inciso X:

X- as saídas especificadas nas alíneas “a” e “b”, de produtos típicos de artesanato piauiense, assim considerados provenientes de trabalho manual realizado por pessoa natural, quando tal atividade não conte com o auxílio ou participação de terceiros assalariados, desde que conste, no corpo do documento fiscal, o número de inscrição cadastral, junto à Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia relativo ao artesanato, à cooperativa ou a outra entidade a que o mesmo esteja ligado, como sócio ou assistido, ficando concedido aos demais estabelecimentos que realizarem operações com quaisquer produtos artesanais, ainda que não adquiridos diretamente do artesão, crédito presumido correspondente ao percentual de 50% (cinquenta por cento) do débito do imposto incidente nas saídas, vedada a apropriação de outros créditos fiscais [...]

a) Promovidas diretamente pelo artesão, portador do documento de “Identidade do Artesão”, expedido pela Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia ou outra entidade a que o mesmo estiver ligado, como sócio ou assistido.

b) Promovidas pelas cooperativas de que o artesão faça parte ou entidades pelas quais seja assistido, desde que cadastrado pela Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (PIAUI, 1991a, p. 3).

¹⁹¹ A justificativa para a criação de tal documento foi de “legalizar esta atividade como profissão. Com a carteira, o artesão, entre outros benefícios, terá a oportunidade de se registrar junto ao Ministério do Trabalho, de contribuir para a previdência como autônomo, de comprovar sua renda no comércio [...]” (PIAUI, [1995?], p. 6).

No ano de 1997, com a promulgação do Decreto n. 9.732/97, que trata da isenção de ICMS, o mesmo continua contemplando o parágrafo anteriormente citado, porém com mudança de lugar e redação. Agora corresponde ao IX parágrafo, e logo após menção à Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, foi incluído o PRODART, lendo-se assim: Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia/PRODART.

A leitura que se faz de tal iniciativa estadual é uma resposta regulatório-burocrática às diretrizes gerais do PAB de apoio à comercialização do artesanato, neste caso, beneficiando o artesanato com uma política de isenção de ICMS. Reconhecendo, pois, que a ação principal do PRODART, na qual ele goza de legitimidade, refere-se à expedição do documento que é conhecido como a “Carteira do Artesão”. Tem-se neste documento o objeto de análise para exemplificar a natureza regulatório-estática do PAB no estado piauiense.

[...] O Piauí é um dos únicos, não é o único, mas é um dos únicos estados que têm sua legislação própria, inclusive nós temos uma Lei Estadual que é de incentivo né, de ICMS, que são benefícios do artesanato, nós temos a carteira de identificação do artesanato [...] O PRODART expede a carteira. Qual o órgão competente para expedir a carteira do artesanato? É o PRODART (informação verbal).¹⁹²

O desdobramento da política regulatória é justamente aquele no qual é preciso definir quem é que faz parte da política. O modelo organizacional e operacional adequado para a implementação de tal política é o modelo burocrático. E quanto mais regulatória é a política, menos necessidade de uma burocracia complexa, porque o ser e o fazer da política já estão definidos na lei. Além de regulatória, tal política é estática, haja vista que, no caso, a concepção de artesanato ainda está focada em uma função tradicional que tão somente necessita de algum

¹⁹² Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

tipo de apoio genérico, por exemplo, criando alguma regulamentação e/ou determinados tipos de auxílio, benefícios, de caráter superficial, o que revela que a noção de artesanato não muda, ou seja, permanece a noção do “velho artesanato”, ou seja, o artesanato de subsistência. A questão central é saber se a pessoa se encaixa ou não no perfil para adquirir a carteira.

Tomando como ponto de análise a ação referente à emissão da “Carteira do Artesão”, tem-se, em primeiro lugar, a definição do que venha a ser artesanato para, a partir daí, desdobrar o fazer da política em si. A política regulatória tem sua base de legitimidade assentada em regras gerais tomadas convencionalmente em forma de leis, portarias etc. No caso em pauta, a definição do que seja artesanato para o Estado aparece como a primeira exigência para a execução da política. Tal definição está na Portaria nº 10/92 da Secretaria de Indústria e Comércio. São produtos artesanais

[...] aqueles confeccionados em oficinas, com equipamentos primários e acentuado manualismo, em que o indivíduo de ocupação qualificada se encarregará pessoalmente ou mediante auxiliares sem relação empregatícia, de todas ou quase todas as fases de transformação da matéria-prima em produtos acabados e que se caracterizam por um certo grau de originalidade ou tipicidade piauiense (PIAUÍ, 1992c, p. 1).

Então essa é a definição que o PRODART utiliza para decidir o que é artesanato e, assim, por tabela, reconhecer quem é artesão, sob a ótica do poder público, apto a ser incluído na política, no caso, ter a prerrogativa de adquirir a “Carteira de Artesão”. Ao definir quem faz parte, automaticamente exclui os que não se enquadram nos requisitos legais para participar do programa, como atesta uma técnica do PRODART, quando argumentada sobre o que é e o que não é artesanato:

O que você faz usando o natural entendeu? Usando a madeira, usando a tecelagem, usando fibras naturais entendeu? Porque se você faz... uma flor de material reciclado, digamos de garrafa pet, isso aí não é artesanato, isso é arte manual entendeu? A pintura, a tela é artesanato entendeu? Você lapidar a madeira... Tudo o que você transforma, tudo o que o homem transforma do natural entendeu? Da matéria-prima ele transforma em arte, é considerado artesanato. Você faz bijuteria... vou lá no comércio e compro várias coisinhas e eu montei aqui, aí eu sou artesã em bijuteria, não... Agora a bijuteria que usa fibras, sementes entra. Você tá agregando valor a essa peça entendeu? Mas outro produto não entra. Passa pelo processo de seleção. E tem todo um critério né. Nós temos todo um critério (Informação verbal).¹⁹³

A “Carteira de Artesão” emitida pelo PRODART é a identidade profissional do artesão que o legitima a participar dos benefícios que o Estado poderá lhe oferecer e usufruir de outras vantagens. Resumindo, a Carteira de Artesão proporciona:

- 1- identidade profissional¹⁹⁴;
- 2- direito de contribuir para a previdência social¹⁹⁵;
- 3- isenção do ICMS¹⁹⁶;

¹⁹³ Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

¹⁹⁴ “Somente com ela, o artesão poderá junto ao Ministério do Trabalho, através dos órgãos emissores de Carteira de Trabalho obter um carimbo que o reconhecerá como profissional autônomo” (PIAUÍ, [1995?], p. 5).

¹⁹⁵ Com sua profissão plenamente reconhecida e legalmente aceita poderá recolher para a previdência como autônomo.

¹⁹⁶ Quanto à relação entre artesão e ICMS, tem-se que: a) a Secretaria de Fazenda/SEFAZ não permite o trânsito e venda de peças artesanais sem a respectiva nota fiscal adquirida no Centro Tributário da SEFAZ; b) após o recebimento da nota fiscal, apresentar cópia no PRODART; c) só serão incluídos e isentos, na nota, peças confeccionadas com a matéria-prima e produto que constar na Carteira de Artesão; d) é necessária a apresentação da Carteira de Artesão para carimbar as notas fiscais na Secretaria de Fazenda e nos postos de fiscalização do ICMS quando tiver com a mercadoria em circulação; e) só com a nota carimbada, o artesão estará isento do imposto e poderá vender, expor e circular legalmente o seu produto.

- 4- ter comprovante de renda¹⁹⁷;
- 5- ter direitos sobre benefícios da Previdência Social;
- 6- beneficiar-se de todas as ações e programas da SICCT/PRODART.

Para obter a identidade profissional “Carteira de Artesão”¹⁹⁸, o candidato terá que cumprir alguns requisitos:

- a) ser brasileiro, residente e domiciliado no Piauí;
- b) ser maior de 14 anos;
- c) apresentar a documentação exigida pelo PRODART:
 - ficha sócio-econômica;
 - fotos 3x4;
 - xerox da carteira de identidade;!
- d) realizar peças artesanais nas matérias-primas previstas;
- e) apresentar 3 peças prontas de cada matéria-prima que pretende se cadastrar;
- f) elaborar uma peça artesanal por matéria-prima em todas as suas fases (iniciar e concluir), diante de representante da SICCT/PRODART (Conselho) (PIAUÍ, [1995?], p. 7-8).

Por sua vez, o PRODART responsável pela emissão da carteira, é um departamento que sempre esteve vinculado a uma Secretaria

¹⁹⁷ “Através de uma cópia da nota fiscal que fica com o PRODART é possível ao Programa de Artesanato emitir declaração de renda. Esta declaração serve de comprovante de renda para o artesão junto a instituições financeiras, órgãos públicos, privados etc., tanto para conseguir empréstimos, como casa própria, fazer crediário, alugar imóveis etc. [...] (PIAUÍ, [1995?], p. 6).

¹⁹⁸ O prazo de validade da carteira é de quatro anos. “Se a carteira tiver espaço para revalidação, basta apresentar a carteira acompanhada de uma ficha sócio-econômica devidamente preenchida para atualização de dados. Quando a carteira já estiver com os espaços para revalidação preenchidos, é necessário que o artesão anexe a ficha sócio-econômica à carteira antiga e mais uma foto 3x4 para emissão da nova carteira. O artesão que já tiver sua carteira e pretende incluir nova matéria-prima deverá dirigir-se ao PRODART com 3 peças prontas e uma para ser elaborada diante de um representante do PRODART. Anexar 1 foto 3x4 junto à carteira antiga e ficha sócio-econômica para atualização de dados” (PIAUÍ, [1995?], p. 6).

Estadual (como já fora mostrado anteriormente) e, assim, fazendo parte de uma organização hierárquica própria da estrutura organizacional do Estado. Como parte de tal organização, cabe ao PRODART controlar tal política à medida que lhe é outorgada a responsabilidade de definir quem está apto a receber tal documento. Isso porque, para a aquisição da carteira, também burocrática, exige-se que o indivíduo, para ser considerado artesão e se beneficiar da política, passe por um processo de verificação, como se chama comumente de “prova”. O indivíduo tem que provar que é ele quem faz aquele produto mediante uma comissão composta por funcionários do PRODART que, segundo eles mesmos, não receberam nenhuma formação específica para tal, pois foram tão somente recrutados para o setor que se chama “Setor de Expedição de Carteira”. Assim,

[...] nós temos uma comissão pra emitir a carteira. Você poderia muito bem chegar aqui... ah, eu sou artesã, eu faço isso, mas você tem que passar pela comissão [...] O PRODART expede a carteira [...] O processo é que você tem que mostrar perante a comissão que está emitindo a carteira o que você faz, como você faz, passa tudo pelo processo. Se for uma entidade que tenha várias pessoas que fazem o produto, o nosso técnico se desloca daqui até essa entidade prá tá lá pegando, vendo como é o processo de fazer o artesanato, o que eles fazem (informação verbal).¹⁹⁹

O processo de implementação de uma política diz respeito às suas estratégias de gestão, isto é, refere-se à forma como a política vai ser feita, vai ser executada: centralizada ou descentralizada. O PAB é um exemplo de uma política descentralizada. Do que foi exposto até então se tem de forma evidente que a implementação do PAB depende da política governamental de cada unidade da federação. Como se

¹⁹⁹ Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

dá de forma descentralizada e sem controle, fica então à mercê das coordenações estaduais darem visibilidade ou não ao Programa. Há de se considerar aqui, como mostra Tendler (1998), que a descentralização não é simplesmente a transferência de competências. Dependendo de como é implementada uma política de gestão descentralizada, o governo federal pode repassar atribuições que podem gerar mais problemas aos governos estaduais do que propriamente soluções e alternativas para desenvolvê-las.

Diante do exposto, é possível ver a política do PAB (desenho, organização e legitimidade), analisando o PRODART, cuja afirmação abaixo ilustra:

[...] o PRODART é o órgão estadual oficial do artesão. Existe políticas voltadas para o artesanato lá no SEBRAE, na prefeitura, mas o artesanato é aqui, aqui é a casa dele, entendeu? Aqui é órgão oficial, o PRODART (informação verbal).²⁰⁰

Como o trabalho central do PRODART é a expedição da carteira de artesão, pois é o que lhe dá visibilidade política, buscou-se, a partir dessa atividade, abrir outro campo para uma avaliação do PAB no Piauí. Utilizando-se do conjunto de informações condensado nos documentos “Controle Identidade Profissional do Artesão”²⁰¹ e “Caracterização de Artesanato por Matérias-Primas para Efeito da Carteira de Artesão dentro da Área”²⁰² foi possível encontrar dados e, ao sistematizá-los, contribuir para o conhecimento da realidade do segmento artesanal no estado, a partir de informações oficiais que

²⁰⁰ Entrevista concedida por uma funcionária do PRODART, em 17 de abril de 2007.

²⁰¹ Uma questão a ser observada é que o PRODART não dispõe de um banco de dados informatizado que contenha as informações encontradas nesse documento. O mesmo se apresenta em forma de bloco com espiral preenchido por computador, a partir do número de ordem 01 até 1.736; começando a ser preenchido de forma manuscrita a partir do número de ordem 1.737 em diante.

²⁰² Tal documento consta de duas folhas digitadas sem numeração de páginas, fonte, avulsas.

cobrem o período de 1995²⁰³ até 2007²⁰⁴, o que totaliza um universo de 3.195 artesãos. Desse total, subtraindo-se o número de falecidos, os artistas plásticos²⁰⁵ e outros²⁰⁶, têm-se uma amostra composta de 3.069 artesãos. A partir dessa amostra, é possível identificar o perfil do artesão piauiense cadastrado no PRODART.

Tabela 1 - Artesãos cadastrados no PRODART
Quantidade de municípios com artesãos cadastrados

TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS COM ARTESÃOS CADASTRADOS	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM ARTESÃOS CADASTRADOS
223	56	25,01

Tabela 2 - Artesãos cadastrados no PRODART - Microrregiões

Microrregião: Ceará

Localidade	Qt de artesãos
Campos Sales	1
	1

Microrregião das Chapadas do Extremo Sul Piauiense

Localidade	Qt de artesãos
Corrente	1
	1

²⁰³ O início é em 1995 porque foi o ano em que foi expedida a primeira carteira de artesão do Piauí, precisamente no dia 29/11/1995 e pertenceu ao escultor José Alves de Oliveira, conhecido como Mestre Dezinho.

²⁰⁴ O número de artesãos cadastrados no PRODART até o dia 03/12/2008 era de 3.421. Fez-se opção para coletar os dados até o ano de 2007, por tratar-se de um período em que o ano já findara.

²⁰⁵ Não se considerou a menção “artista plástico”, pois inexistia tal categoria no documento “Caracterização de Artesanato por Matérias-Primas para Efeito da Carteira de Artesão dentro da Área”.

²⁰⁶ Foram considerados Outros: registros repetidos, registros com dados incompletos e fichas de inscrição não localizadas no arquivo do PRODART.

Microrregião de Bertolândia

Localidade	Qt de artesãos
Marcos Parente	1
	1

Microrregião de Campo Maior

Localidade	Qt de artesãos
Campo Maior	157
Capitão de Campos	1
Castelo	11
N. S. de Nazaré	1
Pedro II	220
	390

Microrregião de Floriano

Localidade	Qt de artesãos
Floriano	136
Guadalupe	1
Itaueira	19
	156

Microrregião de Picos

Localidade	Qt de artesãos
Dom Expedito Lopes	2
Ipiranga	17
Picos	17
São João da Varjota	4
	40

Microrregião de Pio IX

Localidade	Qt de artesãos
Francisco Santos	1
	1

Microrregião de São Raimundo Nonato

Localidade	Qt de artesãos
Anísio de Abreu	11
Cel. José Dias	29
Guaribas	7
São Raimundo Nonato	90
	137

Microrregião de Teresina

Localidade	Qt de artesãos
Altos	36
Coivaras	1
Demerval Lobão	10
José de Freitas	43
Monsenhor Gil	3
Teresina	1434
União	15
	1542

Microrregião de Valença do Piauí

Localidade	Qt de artesãos
Aroazes	1
Inhuma	1
São Félix	17
Valença	2
	21

Microrregião do Alto Médio Canindé

Localidade	Qt de artesãos
Jaicós	2
João Costa	1
Padre Marcos	3

São João do Piauí	125
	131

Microrregião do Alto Médio Gurgueia

Localidade	Qt de artesãos
Cristino Castro	26

Microrregião do Alto Parnaíba Piauiense

Localidade	Qt de artesãos
Baixa Grande	1
Uruçuí	3

Microrregião do Baixo Parnaíba Piauiense

Localidade	Qt de artesãos
Barras	127
Batalha	5
Esperantina	3
Luzilândia	2
Morro do Chapéu	1
Piripiri	7
	149

Microrregião do Litoral Piauiense

Localidade	Qt de artesãos
Buriti dos Lopes	48
Caraúbas	13
Cocal	22
Ilha Grande	41
Luiz Correia	39
Parnaíba	449
Piracuruca	3
	615

Microrregião do Médio Parnaíba Piauiense

Localidade	Qt de artesãos
Água Branca	21
Amarante	1
Angical	2
Hugo Napoleão	1
Palmeirais	14
São Pedro	1
	40

TOTAL **3225**

Certamente, o que chama mais atenção é o pequeno número de artesãos cadastrados em um intervalo de 12 anos (1995-2007) e a quantidade de municípios com artesãos cadastrados em relação ao total de municípios que compõem o estado piauiense, o que mostra que a política regulatória nos moldes apresentados revelou um impacto pouco significativo. Ao se observar o mapa do Piauí (Anexo A), tem-se, em um primeiro momento, uma visibilidade de que a política está bem distribuída no estado, haja vista que em todas as microrregiões estão contempladas. Porém, tal visão não é de toda verdadeira, pois ao se atentar para a densidade da política, como mostra o mapa do Piauí (Anexo B), que revela a quantidade de artesãos cadastrados por município, constata-se que a maioria dos artesãos e a atividade artesanal significativa está concentrada na região norte e particularmente na capital, Teresina. O que se apreende de tal constatação é que a política voltada para o segmento artesanal permanece mantendo a mesma distribuição geográfica apresentada nos primeiros levantamentos do setor no início dos anos de 1990 (ver Quadro 7 deste trabalho). Ou seja, não se percebe durante todos esses anos, a partir de 1991, ano da implementação do PAB, até 2007, um impacto representativo na

condução da política no estado, reflexo do modelo de implementação adotado pelo PAB no estado.

Outra questão é quanto ao artesanato em si, relacionando-o ao tipo de matéria-prima predominante utilizada para a confecção dos produtos. O fato de a categoria “Diversos” aparecer como a mais utilizada no estado é por demais instigante. Como reconhecer um departamento que trabalha com artesanato cujo foco central é a transformação da matéria-prima natural, quando a maior parte dos artesãos trabalha na elaboração de produtos que não têm um tipo de matéria-prima natural definida? Será que se trata de artesanato ou trabalho manual? Qual o significado disso para a política? Por que na capital é maior a concentração da categoria “Diversos”? No interior é a categoria “Linhas”, mas, apesar disso, seguido de “Diversos”? Qual é, então, o perfil do artesão piauiense cadastrado no PRODART e de que forma tal informação ajuda na análise do PAB no estado do Piauí?

Conforme foi visto pela exposição dos gráficos acima, pode-se afirmar que o artesão piauiense assistido pelo PAB é, na sua maioria, do sexo feminino, mora no interior do estado e utiliza como matéria-prima principal para desenvolver sua atividade, segundo a classificação definida pelo PRODART, em ordem decrescente: “Diversos”²⁰⁷, “Linhas”²⁰⁸ e “Tecido”²⁰⁹. Quanto à utilização predominante de matéria-prima por localização tem-se: na capital – “Diversos”, “Linhas” e

²⁰⁷ De acordo com o documento “Caracterização de artesanato por matérias-primas para efeito da carteira de artesão dentro da área”, o tipo de matéria-prima “Diversos – inclui produtos com matérias-primas diversificadas em todos os tipos de artesanato das lembranças e souvenirs, biscoito, flores, frutas, bichinhos, esqueletização de plantas, arranjos e flores, bichinhos de pedras, cabaça, petecas e madeira etc.” (PIAUI, [S.d.]).

²⁰⁸ “inclui produtos bordados com meadas, lã, linhas diversas, tipicamente o famoso ponto cruz, cheio. [...] E as rendas e bicos feitos com bilros em almofadas em Morro da Mariana, Parnaíba, Buriti dos Lopes e José de Freitas. Também o crochê, o macramê, o tricô, o vagonite, o frivolité, entre outros” (PIAUI, [S.d.]).

²⁰⁹ “inclui produtos confeccionados na área de confecção, como camisola (permite-se embora para sua confecção utilize-se máquina de costura), caminho de mesa, centro de mesa, bonecas, redes, desde que tenha bordado, crochê, com muitos grupos produtivos no estado, principalmente em Teresina, José de Freitas e Buriti dos Lopes” (PIAUI, [S.d.]).

“Cerâmica”²¹⁰ (137); no interior – “Linhas”, “Diversos” e “Tecido”.

Quando se observa o perfil esboçado acima, vê-se que a atividade artesanal piauiense, segundo dados oficiais, é uma atividade eminentemente feminina, concentrada nas cidades do interior e o que desperta maior interesse é o fato de essa mesma atividade não utilizar um tipo de matéria-prima exclusivamente natural. O que se pode inferir é que tal categoria “Diversos”, que pelo próprio nome dá conta de uma pluralidade, pode ser interpretada como sendo uma alternativa para abrigar formas de trabalho eminentemente manuais, sem necessariamente utilizar uma matéria-prima natural, o que configuraria, segundo a própria definição do PRODART, produtos não artesanais. Tal inferência leva a uma compreensão de que tal decisão revela uma estratégia política para gerar ocupação e renda como mecanismo de enfrentamento da falta de oportunidade de inserção produtiva nas cidades. Para corroborar com tal pensamento, basta atentar para a natureza dos cursos oferecidos pelo PRODART: biscuit, flores, bombom de chocolate, embalagens para presente, vitrinismo, pintura em tecido, bordado etc. Outros cursos estão mais afeitos com o artesanato como biojóias, cerâmica, cestaria etc.

Diante do exposto, pode-se concluir que a política do PAB no Piauí, por reduzir-se à dimensão regulatório-estática, vem reproduzindo o artesanato de subsistência nos moldes do que se convencionou denominar “velho artesanato” – aquele vendido na feirinha do bairro, ou do município, ou mesmo em casa, em uma barraquinha no centro da cidade, ou até mesmo em cima de carros estacionados em via pública (ruas, praças etc.). O que se tem por trás dessa política é a tentativa de assegurar trabalho e renda às pessoas nos contornos do trabalho por conta-própria, o trabalho autônomo, no entanto, sem uma formação empreendedora, mas tão somente limitada a aprender um ofício. No

²¹⁰ “inclui todos os produtos acabados, queimados no forno, natural ou colorido, envelhecido, como: potes, jarros, esculturas, enfim, uma infinidade de peças utilitárias e decorativas, bio-jóias, cerâmica vitrificada etc.” (PIAUI, [S.d.]).

final do curso, o aprendiz recebe um certificado e depois pode solicitar a Carteira de Artesão.

Outro ponto a ser considerado é o caráter cartorial da política regulatória. Ao expedir a Carteira de Artesão, similarmente ao espírito da Carteira de Trabalho, supõe-se que aquela pessoa portadora de tal documento é capaz de fazer seu trabalho, suas peças e produtos, independentemente do auxílio do governo. Nesse caso, o indivíduo está de posse de um documento que traz sua identidade profissional, mas isso representa o término da assistência recebida e não o início da concretização de um projeto que visa ao despontar de um empreendedor.

Destacar tal questão faz retomar o foco desta discussão e do trabalho de pesquisa, que é compreender como as mudanças conceituais modificam o sentido da política, e, no caso específico do setor artesanal, procurou-se mapear e acompanhar as mudanças da concepção de artesanato, a partir de práticas políticas voltadas para tal segmento.

A inquietação que vem de assalto, diante de tais ponderações, é a de que o artesanato piauiense, reconhecido como um dos mais, ou senão, o mais rico e diversificado do Brasil, em razão da variedade de matérias-primas, com destaque nacional e internacional, não está cadastrado no PRODART, não participa das feiras e eventos bancados, em parte, pelo PAB. Onde estão?

A intenção de buscar traçar um perfil da população artesã piauiense assistida pelo PRODART tem como propósito mostrar as limitações de uma política regulatório-estática que perpetua o “velho artesanato” cujo impacto socioeconômico deixa a desejar e assim não atinge, no caso do PAB, seu objetivo maior de combate à pobreza.

No contraponto da política do PAB e PRODART está o SEBRAE, atuando no mesmo setor, mas com uma concepção diferente de artesanato. Tem-se, pois, a injeção do empreendedorismo no segmento artesanal, caracterizando a invasão de uma ideologia

(empreendedorismo) e, a partir de tal estratégia, criar as condições para celebrar o casamento entre o tradicional e o moderno, criando o “novo artesanato”. O empreendedorismo desembarca no segmento artesanal, introduzindo mudanças substantivas na concepção de artesanato.

O que se pode concluir é que a entrada de certas categorias analíticas conceituais na elaboração de políticas não é suficiente para modificar o sentido da política. O PAB apenas inclui o discurso de fomento ao empreendedorismo na atividade artesanal no desenho de sua política, mas, no aspecto operacional, adotou um modelo de implementação burocrático que, no final das contas, continuou a reproduzir a concepção do “velho artesanato” assumindo uma lógica regulatório-estática. Por outro lado, o SEBRAE também incluiu o empreendedorismo no desenho de sua política, com a diferença de que ele não só incluiu a intenção, mas adotou e promoveu a ideologia do empreendedorismo e, por tal razão, a implementação do seu Programa segue outras diretrizes e incorpora um modelo de gestão que certamente está longe de ser um modelo burocrático. O modelo assumido pelo SEBRAE, de acordo com a tipologia de Rothstein, é uma combinação dos modelos Profissional e Usuário-orientado. Qual a diferença? Primeiramente, começa pelo quadro composto por profissionais treinados, capacitados e atualizados para trabalhar no sistema de mercado capitalista. Para quê? Para serem capazes de promover o casamento entre empreendedorismo e artesanato, com vistas a gerar dessa união uma nova concepção de artesanato, isto é, o “novo artesanato”. Como se cria esse “novo artesanato”? Introduzindo inovação, a começar pela percepção do *design*, enquanto manifestação da cultura da sociedade urbano-industrial contemporânea; depois, pela intervenção do *design* nos processos de materialização de artefatos, ou seja, utilizar a tecnologia e o *design* para incrementar a produção, o que implica um trabalho mais exigente de combinação de materiais, cores, concepção da funcionalidade, além de estimular um pensar e

fazer empreendedor. Tudo isso é um desafio muito complexo, em se tratando de uma população de artesãos com todas as limitações que a vida os impingiu²¹¹. Assim, o SEBRAE é exemplo do tipo de política intervencionista-dinâmica, até porque o que o SEBRAE faz e fez, no caso do artesanato, foi criar um mercado mesmo capitalista para os setores da alta burguesia e classe média dos centros urbanos, que são os consumidores potenciais do “novo artesanato”.

Para exemplificar a diferença entre o PAB/PRODART e o SEBRAE, será considerada como evidência empírica a atividade artesanal em cerâmica do bairro Poti Velho, localizado na região norte da capital piauiense.

4.2 O impacto do PAB na atividade ceramista no Bairro Poti Velho

O bairro Poti Velho localiza-se às margens do rio Poti e é considerado o mais antigo núcleo urbano da capital. O trabalho com o artesanato nessa comunidade iniciou-se em 1964, como um ofício que se passava de pai para filho. O pioneiro nessa atividade de cerâmica foi o Sr. Raimundo Nonato da Paz,²¹² conhecido como Raimundo Camburão. Ele começou a trabalhar com sua família, residindo em um casebre simples como eram as oficinas, cobertas de palha e parede de taipa. Ele iniciou seus trabalhos com cerâmica instalando um torno no quintal de sua casa e utilizava como matéria-prima a argila que era usada para fabricação de tijolos, nas olarias. Ele aprendeu tal ofício no

²¹¹ Segundo dados do SEBRAE a respeito do artesão, “o grau de esclarecimento é relativamente baixo. Cerca de 40% possuem apenas o ensino fundamental incompleto. Só 20% completaram o ensino fundamental, sendo que o grau de analfabetismo é de 2%” (Carta Cepro, 2004, p. 26).

²¹² Piauiense, filho do Poti que quando adulto foi para a cidade Lago da Pedra (MA) e por lá aprendeu o ofício de trabalhar com cerâmica. Retornou para o Poti Velho e começou a trabalhar e sua primeira peça foi um pote constituindo seu feito uma grande novidade dentro da comunidade.

Maranhão, tendo como primeiro trabalho ceramista a confecção de um pote. De início, esse artesão vendia seus produtos para moradores das áreas adjacentes, tendo as peças grande valor utilitário para esses primeiros compradores, haja vista que, pelo fato de não possuírem geladeira, necessitavam armazenar nos potes de cerâmica a água potável que servia para o consumo doméstico. Em seguida, o Sr. Raimundo acrescentou outros produtos cerâmicos à sua produção, a exemplo de jarros e filtros, produtos igualmente de proveito comum.

Com o tempo, sua clientela foi aumentando, foi aparecendo gente de outros bairros, comerciantes, e chegou à situação de não ser capaz de atender à demanda apenas com o auxílio da família, pois, nessa época, seus filhos ainda estavam em tenra idade. Daí veio a necessidade de convidar algumas pessoas da própria comunidade e amigos maranhenses para serem iniciados em seu artifício. Os maranhenses, depois de um determinado tempo, perceberam que o trabalho no Poti era atividade melhor do que a desenvolvida em seu estado e assim começaram a organizar suas oficinas ao longo da rua do artesão orientador. Em breve tempo, já havia a segunda, a terceira e tantas outras oficinas que se estabeleceram, formando a “rua dos poteiros”, e depois, com maior número de oficinas e artífices, “comunidade dos poteiros”.

Em 1998, o bairro já contava com 12 oficinas de produção e 48 famílias que tentavam sobreviver do artesanato, só que, nesse período, a situação não estava tão boa quanto na época do Sr. Raimundo Camburão. Isso porque a produção de pote, jarros e filtros não tinha uma boa aceitação no mercado local, além do fato de se trabalhar de forma individual. No dia 25 de abril de 1998, foi criada a Associação dos Artesãos em Cerâmica do Poty Velho, a ARCEPOTI. Sobre esse fato lembra Raimunda Teixeira, líder comunitária, fundadora e ex-presidente da ARCEPOTI, mais conhecida como Raimundinha:

[...] quando a gente se organizou a gente tinha alguns objetivos, como trabalhar a capacitação para melhorar a qualidade do produto, trabalhar a divulgação de

produto, pra que pudesse ter um mercado maior e melhorar a infra-estrutura, porque as nossas oficinas era tudo dentro da nossa residência, praticamente no meio da rua, era moradia e oficina de produção, às vezes chegava até a confundir [...] (informação verbal).²¹³

A visibilidade da atividade artesanal começou a partir da inauguração do “Parque Ambiental Encontro dos Rios”, que fica no mesmo bairro, em dezembro de 1996. Observe-se:

[...] foi através do encontro dos rios, o parque ambiental foi um elo assim pro desenvolvimento, porque como ele foi inaugurado em dezembro de 96, tinha a coordenadora, a guia de turismo que era a Creuza... então ela tava muito ligada a essa questão, porque a gente sabe que turismo e o artesanato andam junto, e foi ela que chamou nossa atenção pra isso, pra gente se organizar, porque tinha projeto pra capacitar os artesãos, mas que eles só trabalhavam de maneira coletiva com artesãos, através de associações, cooperativas ou grupo de trabalho organizado. Como a gente trabalhava individual, a gente não conseguia ser atendido. Então foi ela que fez essa ligação nossa com o SEBRAE... a gente teve a oportunidade nesse mesmo período de conhecer a professora Fátima que era educadora ambiental, e ela tava dando umas palestras nas nossas oficinas de como é importante preservar o rio, porque as oficinas ficavam à margem do rio Poti, a gente falou da nossa dificuldade, que a gente não tava vendendo, que não tava conseguindo nem pra sobreviver, que já tinha alguns artesãos nossos que já tava deixando de trabalhar lá e pra ir procurando outro tipo de atividade, porque aquela não tava mais dando certo... ela trouxe o professor Soares que era presidente da FURPA (entidade ambientalista) nesse tempo também, e foi

²¹³ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

ele que falou dessa questão do associativismo... e aí a menina (Fátima) chamou, convidou o SEBRAE, que nesse tempo era até o João Pinheiro que veio e deu a primeira palestra pra gente, e trouxe a Rosa que deu um curso de associativismo com a carga horária de 20 horas, daí a gente organizou o grupo e formamos a Associação com 20 associados... Qual foi o nosso primeiro papel quando nós formamos à associação? Nós fizemos um diagnóstico junto com a técnica do SEBRAE, dois dias aqui... a gente fez um diagnóstico da nossa situação, levantamos nossas principais necessidades e priorizamos elas... nós priorizamos a capacitação, a divulgação e a melhoria da infraestrutura do espaço. E com isso a gente foi pra instituição com ofício circular comunicando o nascimento da associação, qual era nossos objetivo, e a gente pôde ter apoio, além do SEBRAE, da prefeitura, do governo do estado através do PRODART, que começou a dar apoio pra gente nas feiras [...] (informação verbal).²¹⁴

Diante de todo esse processo de organização comunitária, o PAB não aparece através do PRODART. O que se observa é a evidência empírica do caráter regulatório-estático de tal política federal. A questão que subjaz a essa premissa é: qual foi e de que forma houve a participação do PAB, que tem como finalidade promover o artesanato no Brasil e estimular “o aproveitamento das vocações regionais levando à preservação das culturas locais e à formação de uma mentalidade empreendedora, por meio da preparação de organizações e de seus artesãos para o mercado competitivo” (PAB, 2002)? A resposta é dada pela artesã Raimundinha:

[...] ele teve com a gente quando a gente começou nas feiras. O apoio do PRODART, ele é mais apoio na comercialização, nós temos uma loja na Central de Artesanato, que é uma

²¹⁴ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

loja [...] é uma homenagem a nosso ceramista primeiro, Seu Raimundo Camburão [...] ela é uma loja de cerâmica do Piauí, ela é aberta pra qualquer segmento que trabalha, pra qualquer comunidade que trabalha com cerâmica, né? Expor lá. Mas sempre como nós estamos aqui no município de Teresina, mais a prioridade aqui pro Poti Velho é a gente quem coloca mais, entendeu? Através das feiras também, nas feira nacional a gente não tem transporte... não tinha, que agora temos, a gente não tinha transporte então a gente levava no caminhão do PRODART. E também o PRODART é quem dá a carteira que reconhece o artesão, a nossa, que é uma identidade do artesão, entendeu? E essa carteira nos dá direito a nós de isento de imposto, é... por exemplo, nós vende mossas peças e a gente precisa de uma nota como Associação, a gente ia tirar avulso na Secretaria de Fazenda. A gente paga, sem a carteira, a gente paga onze por cento, né? Com a carteira a gente só paga uma taxa simbólica, independe do valor que você tirou sua nota, você só paga uma taxa de quatro reais e noventa centavos, tá entendendo? [...] Se a nota for... digamos eu vou tirar uma nota de cem reais, eu pago quatro reais e noventa centavos, mas se eu for tirar uma nota de dez mil reais eu pago esse mesmo valor, entendeu? [...] (informação verbal).²¹⁵

Mais interessante é observar que o próprio nome PAB é desconhecido pela comunidade artesã. Até a própria Raimundinha, que representa os artesãos e é reconhecida pelo seu trabalho, sua luta, que tem trâmite entre órgãos públicos e privados, viaja muito pelo Brasil, não demonstra muito conhecimento sobre tal programa federal. Assim, veja-se:

[...]

Pesquisadora: Já ouviu falar do PAB?

Entrevistada: Já, que tem em outros estados, né? Aqui ele funciona como PRODART, é mais ou menos esse,

²¹⁵ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

sabe? O que nos outros estados funciona como PAB, aqui funciona como PRODART.

Pesquisadora: Mas este programa, PAB, não chegou aqui o setor cerâmico? Entrevistada: Não, aqui... aqui dentro não. Aqui tem porque aqui funciona dentro do Piauí como PRODART. Porque cada estado eles têm uma sigla, né? E aqui o nosso é o PRODART, ele funciona é... nos outros estados ele é o mesmo jeito do programa que funciona aqui dentro como PRODART [...] (informação verbal).²¹⁶

A ausência de uma visibilidade do PAB certamente está intrinsecamente relacionado com o modelo de implementação da política. Referindo-se, pois, ao artesanato ceramista do Poty Velho, reconhecido estadual, nacional e internacionalmente, pode-se imaginar, até pelo fato de ser na capital do estado, uma atenção maior a tal setor pelo PAB e PRODART. Como declara a técnica do PRODART:

Não tenho nada para te dizer a respeito do PAB através do Poty Velho [...] porque, assim, a única coisa que eu te falo é disso, o PRODART vai pra um evento, vai até o Poty Velho e pega uma quantidade X, quer dizer, o PAB chega através do Poty Velho como chega aqui através do PRODART, não é. Tem um evento o artesão quer mandar suas peças, vai através, então é assim (informação verbal).²¹⁷

Como já fora demonstrado, há um desconhecimento do PAB dentro da referida comunidade artesã. Qual seria a explicação para tal fato? Segundo o PRODART, na fala de sua técnica, é uma certeza que os artesãos não sabem o que é o PAB porque é um programa dentro de outro programa. E porque o SEBRAE é conhecido? Certamente porque o seu “Programa SEBRAE de Artesanato” tem uma dinâmica

²¹⁶ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

²¹⁷ Entrevista concedida por uma técnica do PRODART, em 17 de abril de 2007.

operacional que o leva até a ponta, isto é, até o artesão e, dessa forma, consegue implementar, de acordo com a concepção de sua política, seus objetivos advindos de uma política intervencionista-dinâmica, que exige um corpo técnico altamente qualificado, treinado e atualizado e um modelo de gestão menos burocratizado. Afinal, como se deu a transformação do artesanato de subsistência para o artesanato de mercado no setor cerâmico no Poty Velho? E qual o impacto de tal ressignificação produtiva na comunidade?

O ponto fundamental explicativo se enlaça ao foco da política do “Programa SEBRAE de Artesanato, qual seja “fomentar o artesanato de forma integrada e como um setor econômico sustentável” (SEBRAE, 2006, p. 1), contribuindo assim para a geração de renda, criação de postos de trabalho e promovendo a melhoria da qualidade de vida. Para transformar o artesanato em um negócio rentável, é preciso estimular o empreendedorismo através da promoção da educação empreendedora, da cultura de cooperação, estimulando a criação e o fortalecimento de associações e cooperativas e do acesso ao mercado. Além desses pontos, tem-se o trabalho de resgate da cultura como elemento que agrega valor ao artesanato, socializa o acesso às informações e ao conhecimento no âmbito do setor artesanal e utiliza o *marketing* como ferramenta para impulsionar a competitividade.

A estrutura do Programa SEBRAE de Artesanato é norteada a partir dos seguintes eixos e linhas de atuação:

1. Estratégias e Diretrizes - ações de caráter estratégico, realizadas simultaneamente com ações de Estudos e Pesquisas.
2. Estudos e Pesquisas - atividades de prospecção que buscam o conhecimento sistêmico do setor para o apoio aos processos de tomada de decisão.
3. Inovação - ações relacionadas à tecnologia, *design* e infraestrutura.
4. Capacitação - atividades voltadas para o treinamento e a reciclagem de artesãos.

5. Acesso ao Mercado - ações que visam à inserção dos produtos no mercado.
6. Acesso ao Crédito - ações de adequação e ampliação de linhas de crédito e capitalização do setor artesanal (SEBRAE, 2006, p. 2).

Para implementar a sua política, o citado Programa adotou como modelo operacional a gestão sistêmica, ou seja, tomar decisões e realizar ações de planejamento, execução e monitoramento que favoreçam o seu desenvolvimento nos estados.

Para a formulação dos Programas Estaduais e seus respectivos projetos, os SEBRAE/UF consideram as diretrizes, assim como o viés dos eixos norteadores do Programa Nacional e as Instruções Normativas – INs pertinentes. Utilizam a gestão sistêmica como ferramenta para planejamento, execução e monitoramento das ações, favorecendo a otimização na aplicação de recursos. Igualmente, consideram as necessidades de interface com outros programas e as parcerias como desenvolvimento integrado do Programa (SEBRAE, 2006, p. 3).

Como é possível perceber, a própria apresentação do Programa já denuncia uma diferença de natureza político-administrativo-institucional em relação à forma como o PAB se apresenta. Retomando a tipologia de Rothstein (1998), vê-se claramente que se trata de um tipo de política que ele classifica como Profissional e Usuário-Orientado. Tais modelos estão bem distantes do modelo burocrático assumido pelo PAB.

Imbuída nessa temática está a seguinte inquietação: como tudo isso aconteceu no Poty Velho? A comercialização sempre foi o maior desafio para o artesanato, seja no que se refere ao acesso ao mercado ou quanto ao ganho financeiro pelo artesão. O resultado do processo

de ressignificação produtiva do artesanato é o “novo artesanato”, que deve vir acompanhado de uma mudança de mentalidade do artesão, na qual passa a ser absorvida a ideologia do empreendedorismo. Uma das questões do “novo artesanato” que nasce no setor cerâmico é a mudança de funcionalidade dos artefatos. No Poty Velho tal transformação é evidente, à medida que se encontra artesãos deixando de confeccionar os tradicionais potes, jarros e filtros e focando sua produção em produzir peças para decoração de ambientes externos e internos. Tal produto tem grande aceitação no mercado, até mesmo passando a exigir produtos diferenciados não só pelos consumidores, mas também por profissionais de *design*, decoração e arquitetura.

O que se verificou no bairro foi as fábricas de tijolos, potes e filtros para água cederem lugar a um verdadeiro centro comercial de artesanato, o Polo Cerâmico Artesanal do Poty Velho²¹⁸, com uma grande variedade de modelos de vasos e peças decorativas, esculturas e bijuterias das mais simples às mais sofisticadas. No Pólo Ceramista do Poty Velho, cerca de 300 famílias se mantêm através do artesanato.

Para retratar o processo de ressignificação produtiva no setor artesanal ceramista do Poty Velho, será de grande valia o depoimento da artesã Raimundinha pois esta expressa, a partir de sua história, as mudanças ocorridas na sua vida e na de outras pessoas, assim como as transformações ocorridas no bairro Poti Velho, haja vista que ela foi sujeito e objeto no decorrer de todo esse processo.

²¹⁸ O Polo Cerâmico Artesanal do Poty Velho foi inaugurado no dia 12/10/2006 com uma grande festa, ano de eleição, com a apresentação de grupos folclóricos (boi e capoeira), da Banda de Música 16 de agosto, do Balé da Cidade, fogos de artifício e uma noite festiva com a banda de forró Trio Mandacaru. Foi construído através da parceria entre governos estadual e municipal e a ARCEPOTI. O terreno foi adquirido pela Prefeitura Municipal, em 2004. No que tange ao montante de recursos repassados, tem-se: Prefeitura Municipal - R\$ 498.758,14; Governo Estadual - R\$ 148.382,14 e a ARCEPOTI o valor de R\$ 27.600,00. O local conta com 27 lojas, cada uma com um showroom, oficina, forno individual e estacionamento. Há de se ressaltar que as oficinas não possuem janelas, tem problema com a luminosidade, pois, além das lâmpadas não estarem apropriadas em qualidade e quantidade para o tamanho do salão, a ausência de janelas favorece não só a penumbra como também pouquíssima ventilação.

Note-se, na fala da artesã do Poti, a situação do bairro antes da ARCEPOTI:

Antes da Associação eu já morava aqui nessa rua. Nasci aqui no povoado de Santa Maria das Vassouras. Com a idade de 11 anos mudei para o Mafrense, e com os onze anos que eu cheguei aqui no Mafrense, filha de pai e mãe analfabeto, nunca tinha tido a oportunidade de estudar. Só com treze anos eu vim entrar numa sala de aula. E aos onze anos que eu cheguei aqui comecei a trabalhar numa olaria. Fiquei vinte e dois anos da minha vida trabalhando em olaria. Estudei até os 19 anos, mas tive de deixar porque eu engravidei do meu primeiro filho, porque eu fui mãe solteira e tive que trabalhar. E em 85 eu passei a morar nessa rua. E quando eu... Chegando aqui, eu tinha assim desde criança muita vontade de pintar... tecido. Coisa que eu achava lindo era pintar tecido, mas eu nunca tinha tido a oportunidade, né? E já morando aqui veio o projeto PETI e aí eu participei de um curso de pintura em tecido lá [...] mas aí depois eu não dei continuidade à pintura [...] um certo dia aí um certo dia eu já morando aqui eu tinha algumas meninazinha de treze mulheres daqui que já pintavam, né? E aí eu pedi a uma delas. A Gildeilde me ensinou, me deu uma aula de pintura à tarde, e... eu aprendi a pintar com ela. Eu comecei a comprar peças, na mão dos meus colega aqui e eu comecei a pintar e eu morava num casebre lá em baixo, num buraco, aí eu fiz uma prateleira mesmo, cortando de pau ((inaudível)) pedaço de pau e botei na frente de casa e a gente começou a pintar e a vender e isso no início de setenta e... noventa e... dois mil... em.... noventa e seis, antes da Associação. Aí já no final assim da... da... de... da... de dois... de noventa e seis eu comecei a pintar botando e... foi dando certo, e aí meu menino aprendeu primeiro do que eu. Aí foi ao contrário, foi passado de filho pra mãe ((risos)) Aí cedo ele ia pro

colégio num expediente e no outro expediente ele ia pra esse dito. O marido da minha comadre que me ensinou a pintar. E ele começou a aprender a já fazer a pecinha no torno, né? E quando assim com já alguns meses já vendendo lá eu peguei e botei um tornozinho e aí a gente começou a trabalhar e começou a contratar uns artesão já pra ir fazer pra gente peças maiores que a gente não sabia fazer, e eu pintando e vendendo e a coisa foi dando certo [...] (informação verbal).²¹⁹

Atente-se, na entrevista, para a situação cenário em que brotou a associação e os cursos de capacitação e, conseqüentemente, melhoria de vida dos artesãos do bairro Poti Velho, depois da ARCEPOTI:

[...] E foi o tempo que a gente foi é... formar a Associação, e eu colocava às vezes com a Deusira, e a Creuza conversando comigo: “Dona Raimunda, tenta reunir o pessoal pra gente formar a associação”. Aí eu comecei a participar e quando foi um ano depois da associação formada, começou a vir uns cursos e eu comecei a participar deste... de todos os treinamentos, entendeu? Então esse treinamento também foi muito importante pra isso. Comecei a participar das feiras e aí fui vendo que a coisa foi dando certo, entendeu? E foi aumentando a produção e pude... eu pude fazer um galpão maior no fundo do meu quintal e hoje, graças a Deus, eu já tenho minha loja no pólo, eu já tenho uma oficina no pólo grande eu já tenho uma equipe de seis funcionários que trabalham diretamente comigo, hoje eu tenho minha casa já construída, entendeu? Uma casa boa. Hoje eu posso dizer diante do que eu tinha que hoje eu tenho uma casa própria e digna pra morar, entendeu? É... voltei à sala de aula de novo que eu tinha parado com dezenove anos. Eu tinha feito mal a quinta série. E aí terminei, fiz ensino médio, e o ano passado já

²¹⁹ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

tentei até um vestibular na... pra Belas Artes, na Camilo Filho. Passei junto com meu filho, entendeu? Só não estamos fazendo o curso porque a gente tá assim... é uma turma formada só por artesão e a gente tá fechando assim uma... uns parceiros... tamo indo em busca. Já têm alguns parceiros já fechados pra entrar com... com contrapartida de vinte por cento. A gente tá tentando e tenho certeza que a gente vai conseguir, entendeu? Mas tá aí, hoje a vida do... hoje a minha vida mudou é... é... praticamente pra melhor, entendeu? A vida do meu filho continua hoje... As especialidade dele é Arte Santeira e Escultura, tem vinte e quatro anos e hoje... ele era um que não queria, sabe?... continuar porque ele dizia: “mamãe esse pessoal passa aqui a vida inteira trabalhando com cerâmica e vive aí, praticamente, morrendo de fome...” E hoje não, hoje ele tem orgulho, ele já tem a vontade dele, disse que esse ano já vai tentar vestibular na... na... na U... Federal, pra ver se ele consegue pra fazer arte lá, mas ele quer se especializar nessa área dele, entendeu? Então hoje a vida da gente mudou. Hoje olhe, por exemplo, hoje eu saio daqui, o pessoal do SEBRAE que foi um grande parceiro, eles já me levam assim... já fui até Curitiba dar palestras e contar experiências nossas sabe? De sucesso que tá dando certo. Fui premiada em dois mil e seis, é... pelo SEBRAE nacional de Mulher Empreendedora porque esse trabalho coletivo que foi através da organização que a gente pôde mudar a realidade da nossa comunidade pra ficar melhor, entendeu? Poder dar essa contribuição. Hoje a gente é exemplo, não só aqui no nosso estado, mas fora do nosso estado, entendeu? E pra mim assim hoje eu fico muito feliz. Ontem foi dia vinte e oito, foi publicada minha história de sucesso no... nas histórias de sucesso do SEBRAE nacional, e tem um prêmio de mulher empreendedora todos os anos, né? E como eu fui premiada no ano passado, este ano eles lançaram agora ontem em Brasília, um livro onde tá

publicado dezessete histórias de sucesso de mulheres empreendedoras do Brasil, e o Piauí está representado pela nossa história aqui, né? Então pra gente isso aqui é muito bom, poder levar essa experiência pra outras comunidades [...] (informação verbal).²²⁰

Atente-se ao depoimento da artesã sobre a incorporação da ideologia do empreendedorismo:

[...] Então o Pólo Cerâmico ele não é importante só pra nós os ceramistas, não só pra nós da comunidade do Poty Velho, mas para o Município como um todo e o Piauí como um todo, porque quem chega aqui hoje, o turista aqui hoje a gente é muito visitado pelo turista, não só aqui do Brasil, mas de outros lugares do mundo passam aqui constantemente e ficam encantados, entendeu?... Pelo projeto, pelas coisa que vê. Hoje o Polo Cerâmico tem estacionamento, nós têm uma loja digna pra que a gente possa expor nossos produtos, tem nosso espaço de produção também com... digno, porque antigamente, no inverno, quando vinha a chuva, a gente não conseguia nem dormir de noite porque tinha que levar as peças tudo porque senão... Hoje não, graças a Deus a gente acabou, a gente dorme sossegado, a matéria-prima é separada do estoque do forno, que é separado da produção, entendeu? O lugar de guardar matéria-prima tudo organizado. Então foi um ganho pra todo mundo, não só pro ceramista, mas pro Estado, pro Município pra... todo mundo ganhou com a construção do Pólo Cerâmico. E eles têm visto com muito bons olhos, sempre está apoiando essa questão da capacitação sempre que a gente solicita, sempre reciclando, sabe que a gente nunca para. A gente aqui até... ah mas tem gente que tem mais de trinta certificados... tem, mas precisa mais porque, como a gente tá trabalhando

²²⁰ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

com um produto de decoração, você tem que tá sempre renovando porque senão o mercado é muito concorrente, entendeu? Então a gente vai participar das feiras a gente vê o tamanho da concorrência, entendeu? É... que tem vários e vários pólos de cerâmica no Brasil e no mundo inteiro e tem pessoas que trabalham com alta temperatura entendeu? E a gente faz a diferença porque a gente trabalha com baixa temperatura, mas com produto bem diversificado, então por isso que o nosso produto tem uma boa aceitação, por isso é que a gente tem que tá sempre inovando

[...] O que eu vejo, o que eu tenho pra... eu trago assim muito forte o exemplo o artesão, ele não basta ser só artesão pra que ele seja bem sucedido nessa profissão, ele tem que ser um empreendedor, porque se ele não for empreendedor, ele não consegue se destacar. Eu vou lhe dar um exemplo bem prático aqui, que a gente sabe da realidade e sempre eu fico reforçando nas reunião. O seu Raimundo Camburão ele foi o pioneiro, ele teve todo o incentivo, assim, o apoio do Governo do Estado no tempo do Lucídio Portella, dona Mirian Portella, que era primeira dama, deu um incentivo muito grande a ele, porque não tinha esse monte de cerâmica, então foi a pessoa dele. Eles construíram dois prédios. Inclusive aqui onde é a oficina era um prédio construído dele. Ele foi o grande empresário do barro, entendeu? Ele tinha uma equipe muito grande de funcionários. Quase todos os artesão mais velhos foram tudo funcionário do seu Raimundo Camburão, né? E... tinha é... secretária, tinha escritório, tinha a empresa organizada, ele tinha. Mas ele acabou com tudo. Ele não soube gerir. Então eu digo: ele foi o pioneiro, ele foi um grande artesão, mas ele não era um empreendedor. Ele quando ele faleceu, ele não tinha nem um calção pra ele, entendeu? (informação verbal).²²¹

²²¹ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

Sobre o que é ser um artesão empreendedor, a ótica do próprio artesão diz:

[...] Pra mim, ser empreendedor é você, tipo... é... ((risos)) pensar em mim, porque ser empreendedor a pessoa pensa que muitas vezes é a pessoa ter muito dinheiro. Não. Não precisa ter dinheiro, porque eu comecei do nada, do zero. Quando eu comecei eu não tinha um centavo. Foi questão de sobrevivência. Eu comprava fiado pra pagar no apuro, entendeu? Mas eu acho que ser empren... é saber gerenciar, é se planejar, que acima de tudo tem que ter um planejamento. Tudo o que você vai fazer, você tem que saber se planejar, definir metas porque com metas é que você consegue alcançar o sucesso que se não for através das metas que você for saber definir, você não chega a lugar nenhum. E pra mim foi isso, principalmente foi essa questão do planejamento, entendeu? E não ter medo de correr riscos, entendeu? E mais correr riscos calculado e seguro: eu vou botar meus braços só até aonde eu alcanço, entendeu? Quando eu fui começar a fazer minhas coisas, eu fui começar a fazer devagarzinho. Eu fui primeiro... eu produzia dentro do quarto do meu filho. Eu transformei o quarto do meu filho numa oficina. Depois eu fui aos poucos fui cobrindo, “ah não, dá pra mim fazer assim, assim..” Fui me planejando, então cobri, fiz um espaçozinho separado, né? Hoje eu já tenho já a minha oficina no pólo no... minha loja, entendeu? Mas é... Eu sempre eu acho que o empreendedor ele já nasce com aquilo dentro dele, eu sempre eu... eu penso assim. Desde quando pequena eu já era, já tinha esse dom de ser empreendedora porque eu com a idade de onze anos, quando eu cheguei aqui, a minha mãe era verdureira. A gente ia pro mercado do Mafuá, então eu já ia pra lá ajudar a vender, eu já tinha aquele dom de vender, de saber negociar, ela me levava, ela comprava, mas, na hora do banco, ela não deixava

não. Então com onze anos ela dizia: “tu tem mais jeito pra negociar, pra tudo...”, entendeu? Então eu comecei a fazer isso. Depois eu mesmo trabalhando na olaria, é... carregando tijolo, com... dentro daquela profissão quando deu assim um determinado tempo, os patrão já viu assim o meu potencial de organização e já botou eu pra mim gerenciar, controlar, fazer pagamento e tudo. Depois que eu cansei da olaria, que eu vi que era um serviço muito pesado e eu sabia que eu não ia conseguir nada naquilo dali, eu comecei a trabalhar com verduras, vendendo verduras na minha casa. Mas eu comecei assim com verdura, lembro que com cinco reais eu comecei. Quando eu pensei que não, com um ano eu já tava assim com um sacolão, comprando quantidade grande, entendeu? Então eu acho que é essa a questão da organização. Você consegue pegar tudo... aqui mesmo dentro do pólo eu vejo, hoje mesmo como pólo concluído, ainda tem muitos colega nosso que não é empreendedor, entendeu? Ele é artesão, ele sabe fazer, mas na hora de ele gerir aquele dinheiro ele não sabe fazer isso, porque ele pensa assim: hoje eu vendi cem reais e vou gastar todo e vou gastar mais um pouquinho a mais porque amanhã eu vou vender. Aí amanhã ele não vende e começar já a passar necessidade, entendeu? Então eu a... o empreendedor ele não pode pegar tudo o que ele pega hoje tem que gastar. Ele tem que pensar no dia de amanhã, ele tem que planejar. Eu faço assim: prioridade minha lá em casa é a matéria-prima que eu não posso deixar faltar, é a equipe de funcionário porque sem eles eu num... eu não sou nada, entendeu? Porque tanto é que se eu não puder pagar os meus funcionários eles não vão querer trabalhar, eles não tá motivados a trabalhar. A capacitação que a gente pensa assim, não a capacitação a gente que somos proprietário mas também os funcionário pra que ele que tão também, no dia a dia ali no contato, tanto o que tá na produção como o que tá na questão da venda. Como hoje a gente já tem

uma menina que trabalha comigo na parte de venda, porque eu não posso passar o dia todo na loja porque eu tô saindo prum lado e pro outro. Então tem uma pessoa pra tomar de conta. Então você tem que também tá sempre investindo. Ah, é artesanato, mas você tem sempre que se comportar como uma empresa também, né? Aí não é só essa questão porque é artesanato eu não vou me comportar como um empreendedor, né? Eu vou jogar de qualquer jeito. Tem que tá preocupado com essa questão do atendimento também, que é muito importante, que é a postura do... Então são vários fator que você tem que... que tá esperta pra isso. Outra coisa também que a gente tem que tá, sabe, faz... fazer, tá... é... tá antenado com a tendência do mercado. A gente tem assessoria do mercado, dos arquiteto. Mas, eu tenho uma coisa aqui comigo, entendeu? De ouvir o cliente. Meu maior pesquisador do mercado é o cliente porque ele que tá ali, ele que tá comprando, então qualquer coisa, observação que ele faz eu tô de olho, entendeu? Eu tô atenta. As críticas são bem vindas, entendeu? Porque em cima delas eu tento mais melhorar. Então pra mim empreendedorismo é isso, é a minha realidade que eu trouxe pra mim, que eu tô vivenciando e que tá dando certo, é essa experiência ((risos)) [...] (informação verbal).²²²

Na descrição da informante, a resistência ao empreendedorismo é realidade no caso de alguns artesãos que até buscam formação:

[...] Tem sim, isso eu lhe garanto. Tem gente que acompanha, começou junto comigo. São pessoas assim aqui no pólo que começou junto comigo. Ele termina aquele curso, pronto. Ele joga aquele certificado na gaveta, mas ele não vai praticar porque o... você tem que... você faz um curso, você não consegue... pegar

²²² Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

tudo, entendeu? Mas se você pegar trinta por cento e colocar em prática, isso te dá um resultado positivo, entendeu? E tem gente aqui que faz só por fazer, mas não coloca em prática e essas pessoas não conseguem crescer. Já têm outros não, que são exemplo. Hoje mesmo tem o Carlinho. O Carlinho também é um exemplo de... de empreendedor. O Carlinho antes da Associação ele era... ele era servente de pedreiro. Trabalhou até naquela construção da... na última construção que ele trabalhou foi na construção da... da Potycabana. E aí ele veio pra cá convidado por um colega, uma... um filho de um artesão. Ele conseguiu com uma senhora fazer uma barraquinha. A senhora Dona Lúcia fez uma barraquinha pra ele, mesmo com recursos dela e ele foi trabalhar pra ela, pagar através de serviços, né? Como ajudante lá de amassar barro e tudo e... e depois ele quando começou a participar da Associação ele começou a trabalhar já amassando barro pra outra pessoa e já entrou de sócio dessa outra pessoa, que foi até com o Luís, que o Luís depois do seu Raimundo Camburão foi um ceramista que também foi outra pessoa que não foi empreendedor. E hoje tá pra outro local também, abandonou. Era um excelente profissional, mas também tudo o que pegava bebia. Infelizmente não conseguiu. E o Carlinho começou com ele e depois o Carlinho já fez que nem eu: colocou um torno na frente da casa dele e hoje o Carlinho tem uma das maiores oficina aqui. É onde o pessoal olha pra loja do Carlinho e diz: “Por que que o Carlinho tem duas?” Porque o Carlinho pegou, tinha a dele, e a Dona Lourdes que foi essa que deu a oportunidade pra ele não acreditou que um dia... muitos ceramistas não acreditavam que um dia a gente ia chegar aonde a gente tinha chegado. Eles chamavam a gente de besta, a gente que tava correndo atrás. Diziam: “minha filha, tu vai secar tuas canelas, mas não vai conseguir é... recurso pra fazer isso aí não, isso aqui vai ser feito

quando a galinha ciscar pra frente”, entendeu? Eles não acreditavam, mas a gente que tava ali na frente, tinha certeza de que um dia saía. Então ela vendeu a parte dela, aí a esposa do Carlinho comprou, né? E hoje eles têm dois galpão maravilhoso, não é? O Carlinho é um dos que tem a equipe maior de funcionário. Hoje o Carlinho tem carro a óleo diesel. O Carlinho, há nove anos atrás, não tinha nem uma bicicleta. Hoje ele tem carro a óleo diesel, a casa dele própria, maravilhosa, entendeu? E hoje ele tá na parte de gerenciamento de uma equipe de funcionários bem grande, tudo à custa do barro [...] (informação verbal).²²³

Quanto ao significado do artesanato, como um valor dado a si, ao outro e pelo outro, de acordo com depoimento *in loco*:

[...] O artesanato hoje pra mim é quase tudo, entendeu? Porque artesanato foi a questão da, da minha sobrevivência e hoje essa questão da valorização da... da... da auto-estima, porque foi através do... do artesanato que hoje eu consegui ter minha casa digna, pra dar uma vida digna pros meus filhos, é... ser reconhecida hoje, entendeu? É... o trabalho da gente ser reconhecido, ser valorizado. Então o artesanato hoje é quase tudo na minha vida (risos). E é uma coisa também boa porque é uma coisa que eu gosto, entendeu? Eu não me canso, diz assim: “Ave Maria, você não tem feriado, você não tem lazer?” Não, porque trabalhar com artesanato já é lazer, principalmente pra nós aqui. Todo dia nós recebemos gente nova, conhecendo gente nova, a gente faz de segunda a segunda. Então não é um trabalho cansativo. Mesmo os artesão que tá trabalhando a modelagem na argila é pra eles também não é, porque a gente percebe que pegar na argila é uma coisa que relaxa, você tá pintando, você viaja,

²²³ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

então não é uma coisa... é muito bom, entendeu? [...] (informação verbal).²²⁴

Em relato sobre a diferença entre a atuação do PRODART e do SEBRAE, aponta a visão empírica da artesã:

[...] O PRODART, olha, eu também não sei, não vou poder falar mal assim do PRODART porque assim, essas feira nacional quase todas elas estão... como o PRODART é pra atender o artesanato do Piauí, então eles têm que levar um pouco de cada segmento, entendeu? Então é por isso que eles não podem levar em grande escala. Mas quase todas as feiras nacionais o PRODART tem mais presença. Tem vez que o PRODART tem mais presença nas feiras nacionais do que a do... a do SEBRAE. Agora, por que que a gente fala tanto do SEBRAE? Porque existe uma diferença, entendeu? O SEBRAE quando vai, ele vai mapeia alguns grupos, entendeu? E aqueles grupos que ele mapeia pra levar, ele leva representante, porque eu acho que o artesanato tem que ser assim, entendeu? Porque o... o representante, é ele o artesão, é ele quem conhece o produto, é ele quem sabe falar do produto, né? E o PRODART não, as feira vai mais os técnico, entendeu? Talvez seja por isso que a gente não fala tanto... ((risos)) [...] (informação verbal).²²⁵

Sobre a qualidade de vida do artesão com as mudanças trazidas pelo “novo artesanato” assim comenta a respondente:

[...] Houve. Olha... porque, é... antigamente todo mundo, ninguém tinha uma casa construída, uma... quando eu cheguei aqui, principalmente depois da Associação que eu comecei me envolver em 98, a única pessoa que tinha uma casa construída era a Lucimar.

²²⁴ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

²²⁵ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

Os outros tudo era casa de... de parede de taipa, se era coberta com uma telha, era uma telha de terceira, entendeu? Não era nem telha de segunda não, era telha de terceira e a maioria era de palha, entendeu e... e era mesmo ali, tudo misturado. E hoje não. O pessoal do pólo, do lado de cá, todos têm residência própria em outro local, entendeu? Não tem mais nenhuma oficina ali dentro do galpão. O pessoal desse lado de cá, quase todos eles, só tem uma família ainda que tenha casa de taipa, mas ela tá dentro dum projeto já daqui da Prefeitura Habitar Melhor. Já vão fazer... que eles tão com um projeto pra construir as casas que são de taipa desse lado de cá. Então só tem ela, mas também porque ela começou agora, de dois anos pra cá, começou a trabalhar com a cerâmica. Os outros que era mais antigo, todos eles têm residência própria. Antigamente o pessoal não tinha nem uma bicicleta. Hoje todos eles têm, já tem carro, é moto... todos eles não, mas a maioria já tem moto, tem uns que têm... um meio de transporte, tem muita gente que já tem carro, entendeu? Então essa qualidade de vida mudou. O artesão daqui ele não sabia n... não tinha como pegar e sair daqui no final da semana com a família, eu digo assim porque eu vi uns depoimentos desses fortes nessa... Em dezembro, um colega meu que diz assim: “olha, Raimundinha, eu tô superfeliz...” porque ele trabalhava com o pai dele e hoje aqui dentro do pólo ele tem a própria loja dele, “...então hoje eu tenho minha própria loja, então hoje eu consigo pegar no final de semana, tirar um dia e pegar minha família pra levar prum restaurante, pruma churrascaria pra mim puder lá comer e viver essa coisa boa, entendeu? Que eu nunca pensei que eu ia poder fazer isso”. Então aí ele disse que quando viu ele fazendo isso, ele fez uma avaliação da vida dele, então ele se sentiu assim tão feliz, tão valorizado, tão gente, entendeu? De poder tá ali. Então isso foi um ganho [...] (informação verbal).²²⁶

²²⁶ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

A respeito do processo de capacitação e como esse se conforma aos anseios do pequeno artífice do Poty, ouviu-se o relato:

[...] tinha essa diferença sim, essa vontade de querer aprender. Acho que foi, do início, teve muitos que estavam abertos pras informação, queria fazer que nem quando a gente fez o nosso diagnóstico. Aí teve um rapaz que disse, um dos nossos colegas que não tá mais nem aqui porque viajou, compadre Valdinho, ele disse: “Nós temos poucos homens de aproveitito”. Então existem esses que têm mesmo força, vontade de aprender, mas tem aqueles outros que são mais acomodados, entendeu? E não querem. Quando a gente começou a fazer os treinamentos aqui, e... eles diziam que a gente tava era sendo besta, que não ia perder o tempo deles de estar lá fazendo a peça pra vir bem aqui sentar pra tá ouvindo uma pessoa, aí dizia tipo assim, por pura ignorância, mas dizia: “Bota ele lá pra subir no torno pra ver se ele sabe fazer uma peça”. Eles achavam que só quem tinha pra ensinar pra nós era quem sabia fazer, levantar... então a gente tava trabalhando isso, “gente, olha, a gente sabe fazer, mas eles têm a teoria, se for somar o saber da gente com a teoria da gente... deles, então a gente vai poder crescer mais, entendeu? Então houve essa re... essa resistência de alguns colegas nossos de não querer, então tem gente aqui que nunca fez um treinamento, é porque não teve oportunidade? Tem. Quando a gente vai, vai lá, convida todo mundo, insiste, faz... e faz a inscrição e tudo, mas eles não querem, tem deles que não querem assim sair de dentro do galpão deles. Mas só que hoje a gente já vê que essa realidade tá mudando porque eles viram assim: aquele grupo que começou a participar eles começaram a evoluir, entendeu? E eles que estavam só no fazer... não... que achavam que eles tavam perdendo tempo, eles viram que hoje eles tão meio parado, entendeu? O curso de engobe ((Entrevistadora: “de quê?”)) Engobe,

que é essa pintura aqui com a professora Lalada²²⁷. A Professora Lalada o SEBRAE pagava a carga horária, a hora/aula dela a cem reais. Não foi barato. Ela era doutorada em cerâmica, entendeu? Fora a hospedagem [...] (informação verbal).²²⁸

É de São Paulo. A Lalada, eles investiram, ela deu um módulo de quarenta horas aula e depois veio o segundo módulo. Mas um curso tão bom, mas eles não valorizaram, você acredita? Aí o SEBRAE juntou, juntou artesanato, botou um grupo de professor da... da... da Federal e uns representante da... da... Fundação, da Casa da Cultura.

[...] Foi em dois meses. No meio já... em dois mil e um, foi em dois mil e um o curso dela. Em dois mil foi o da menina da... da ETA que era de Fortaleza, entendeu? O primeiro curso de *design* de pintura pra gente foi esse aí, o dela foi em dois mil, dois mil, dois mil e um. Que nós já tinha a oficina já com os torno, já tinha tudo, já tava equipada a oficina. E quando a gente terminou esse curso em dois mil olha, nós começamos, pra você ver como a coisa anda devagar, nós começamos a Associação em noventa e oito, já tinha passado por vários cursos, e o SENAI foi um parceiro que também teve presente assim com a gente no início, foi o SENAI foi que deu o curso no início de noventa e nove de tecnologia em cerâmica vermelha, porque quando a gente queimava uma fornada nossa, cinquenta por cento ia embora, era quebrado, entendeu? E muitas vezes não era nem cinquenta por cento, era quase toda. Abria tava tudo quebrada. Então o SEBRAE... o SENAI veio, ministrou um curso pra gente de preparação de massa, com

²²⁷ Lalada Dalglish iniciou seu contato com a arte cerâmica na década de 1970. É mestra e doutora na área e autora do livro “Mestre Cardoso: a Arte da Cerâmica Amazônica”. Ceramista praticante e expert em história da cerâmica na América Latina, a autora implantou departamentos de cerâmica e ministrou cursos e palestras em várias instituições no Brasil e no exterior. É professora no Instituto de Artes da UNESP, onde também atua como pesquisadora.

²²⁸ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

formação da peça, é... queima, secagem... então, com isso, diminuiu assim noventa por cento do nosso prejuízo. Hoje tem vez que a gente abre uma fornada e não tem nenhuma peça quebrada, entendeu? Então tudo graças à informação do SENAI. Então mesmo esse pessoal tendo passado por tudo isso, chegando em dois mil e um, a Lalada chegou e eles ainda não deram importância, entendeu? Então quando a gente terminou aí veio outras pessoas também, artistas plásticos como a Lalada vieram todos pra cá, pois quando terminamo o curso, a primeira carga horária de quarenta horas/aula, só tava eu do Poty Velho. Os outro tudinho tinha desistido, e o pessoal de fora só tava euzinha aqui do Poty Velho, mas eu fiz questão, não faltava de jeito nenhum o curso, aprendi os engobe tudo. Aí comecei a trabalhar com os meninos, sabe, incentivando aqueles que estavam mais próximos de mim: vamos trabalhar no engobe, no engobe hoje. Todo mundo quer trabalhar o engobe e o engobe é só aqui, é... que tem uma aceitação, os artistas, decorador... pessoal que gosta de arte eles valoriza mais essa peça do que essa toda pintada assim. Então assim aqui tá... e hoje eu vejo ele aí diz assim: “Raimundinha...” as pessoas que nunca fez um curso só faz o chibungo mesmo, ele tem o mercado pra essas peças, mas se você chegar nas lojas, se você for visitar as lojas você vê, né? Não sei se você teve a oportunidade...

É tem o... é... você vai vendo, você chega aqui nas loja, você vê o Polo, não, o polo todos têm, não pode dizer assim: “ah não, porque fulano tem melhor do que eu...” Todos têm a mesma estrutura física, igual pra todo mundo, retocadinha, cerâmica, no mesmo padrão da loja. Mas aí quando ficou já pra exposição, aí pra... aí você já vai vendo a diferença de uma pra outra, entendeu? Aí você vai vendo aqueles que nunca participaram colocam as coisas no chão, nunca ligaram de fazer uma prateleira, nunca ligaram de fazer nada,

entendeu? Tem deles que nem querer limpar a loja não quer limpar, entendeu? Tem tudo isso. Já aqueles outros que você vê que tá lá, com a loja tá arrumadinha, toda bonitinha lá tentando cada vez melhorar. Então hoje o Mateus chegou lá “Raimundinha, vê se você consegue trazer de novo aquela professora que deu aquele curso de engobe...” aí hoje eles já estão querendo, a gente já até solicitou isso pra Rosa, mas é porque ela é ((não foi possível entender este trecho 1:34:54))... coisa boa pra ela quando ela veio pro Poty Velho, pro Piauí, ela disse que deu afinco. O Brasil, o mundo inteiro que tá hoje trabalhando com cerâmica, chama ela prum lado e pro outro, então ela tá sem tempo. A Rosa tá... até que ela veio, ela veio agora num seminário de artesanato do SEBRAE, ela foi uma das palestrantes, ela veio aqui no Poty Velho, mas ela ficou superfeliz, entendeu? Porque assim, pra eles que vêm o importante é que aquilo que eles aplicaram ele, hoje eles veem um retorno, entendeu? E então quando ela chegou, que a gente foi apresentar as lojas com engobe e tudo, mas ela ficou feliz demais, entendeu? De ver que aquela semente que ela plantou aqui deu certo, mesmo que tenha ficado só uma pessoa no final do curso, mas deu certo, sabe? Não foi... foi assim de imediato, sabe? A gente terminou o curso em dois mil e um, ainda passamos dois mil e dois, e de dois mil e três pra cá é que a gente foi aderindo mais a essa questão do engobe, entendeu? E hoje todo mundo sa... e hoje eles já querem a Lalada, sabe? Pra poder, é... pegar essas informações, então a Rosa disse que tá tentando ver se acha uma brechazinha na agenda dela pra trazer ela de novo, até pra ela fazer uma avaliação do que ela aplicou, como dar mais umas técnicas aqui pra gente. Ela também ficou muito interessada. Como ela veio agora ela fechou a parte da bijuteria, né? E ela dizendo assim até que, se ela não pudesse vir, ia ver se conseguia outra pessoa pra dar uns detalhes melhor pra gente trabalhar bijuteria. Então a gente vendo que o

crescimento é assim e os que aprenderam foram aqueles que tinham aquela vontade já que queria aprender [...] A preocupação do SEBRAE foi das melhores possíveis, então, quando o SEBRAE começou a capacitar a gente, o objetivo do SEBRAE era trazer os melhores profissionais. E... e ele trouxe esses melhores profissionais, mas eu acho que foi na hora errada ((risos)) porque a gente ainda tava muito com a cabeça... Oh, eu me lembro que eu mesmo brigava demais. Dizia assim: “*Raimundinha, é que você não tem, você não... acabar com essa pintura forte, vermelha...*” e eu brigava, entendeu? Brigava e ia contra eles porque eu achava que o correto era aquilo dali. Hoje eu entendo, hoje eu entendo que a gente pinta... a gente ainda pinta a pintura forte vermelha porque ainda tem um mercado, mas que a gente tem que trabalhar com a questão da valorização, do mais natural possível, que agrega muito mais valor que é trabalhar com a pintura dos engobe. Então hoje a minha mente já vê do outro... de outro jeito. É, mas em noventa e oito eu não via isso aí, em noventa e nove eu entrava ((risos)) [...] (informação verbal).²²⁹

A identidade do artesanato como desdobramento da identidade do artesão foi assim descrita:

[...] O turista reclama muito porque “como é que eu compro essa peça aqui e eu levo e vão pensar que foi feito em outro lugar, não tem assinatura do artista, não tem assinatura da onde é, não tem nada”. Então tudo isso a gente já tá pensando nisso aqui, entendeu? Então são muitas coisa a gente pensando, o pessoal diz assim: “*O Poty Velho evoluiu muito...*” A gente evoluiu, mas a gente ainda tem que aprender muito, ainda tem muita coisa que não é nem que a gente aprendeu, mas tem mesmo é que praticar, porque tem muita informação que a gente

²²⁹ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

tem, entendeu? E não consegue. Por exemplo, a Norma Couto, em noventa e nove, só pra você ter uma ideia, ela já deu noção de carimbo. Como fazer o carimbo para marcar a peça, fazer o carimbo com a própria argila pra você marcar a sua peça, já com seu nome, a gente não ligou pra fazer, entendeu? Agora eu acho também que isso tudo é uma... é um trabalho educativo, entendeu? Por quê? Por quando a gente viu esse curso em noventa e oito a gente era cru, a gente não tinha informação nenhuma, trabalhava naquilo... a gente nem sabe, nem dava importância nenhuma. Talvez se hoje ela viesse, isso ficava marcado porque de tanto o turista ficar reclamando nas loja, “*mas vocês têm que assinar...*” mas se hoje viesse esse treinamento, o aproveitamento era bem maior talvez ia [...] (informação verbal).²³⁰

Sobre a mudança na mentalidade do artesão, frente ao processo de organização política, comenta dona Raimundinha:

[...] É, mexeu muito, foi uma coisa assim que teve que mexer, mexer com nosso lado emocional, mexer com a nossa mente, e o SEBRAE talvez com esse desafio ele provocou isso, ele provocou esse acordar mesmo com esse monte de informação. Antes a gente não conseguia se despertar, mas mexeu de certa forma com a gente. Pra ter uma ideia, assim, eu, no início da Associação, eu não conseguia dizer duas palavras. Eu ia falar qualquer coisa e já me danava a chorar entendeu? Eu tremia assim na base, eu não conseguia nem... numa reunião, eu me lembro assim quando eu fui ser presidente, quando a gente formou a associação em noventa e oito, que nosso presidente foi seu Raimundo. E seu Raimundo foi assim, tipo foi assim jogado, entendeu? Que ninguém queria ser presidente da Associação porque todo mundo tinha medo de enfrentar eles. Aí

²³⁰ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

elegeram o primeiro presidente: foi seu Zé Raimundo, seu Zé Raimundo foi eleito no domingo, na segunda-feira seu Raimundo viajou, passou dois anos fora. Aí ficamos com esse estatuto, com essa coisa de ser presidente, meu Deus o que é que nós vamos fa... O vice também não queria assumir, ninguém queria. Então aí o Professor Soares, que era quem estava nos assessorando, já depois do curso de associativismo, aí ele disse: “Raimundinha...” chegou lá em casa disse: “Raimundinha o que é que nós faz, Raimundinha, com esse estatuto, com essa ata sem ter presidente ((risos))”. Aí ele disse: “Raimundinha, por que que tu não quer ser presidente?” Eu disse: “Não, porque eu não sei nada de cerâmica, eu tô com pouco tempo aqui. Tem colega meu que tá com trinta e oito anos; eu cheguei agora, eu não entendo nada de cerâmica, eu não posso ser presidente de uma coisa que eu não entendo, entendeu?” Eu só sabia pintar minhas peças, “eu não posso, Professor Soares”. Aí tinha seu Raimundo que era uma pessoa já que trabalhou desde criança com barro e tudo, vamos colocar o Seu Raimundo. Seu Raimundo falou: “Mas Raimundinha eu não tenho leitura...” ele só tinha o terceiro ano primário, entendeu? “Eu não tenho leitura, eu não tenho nada”, “mas Seu Raimundo, eu lhe ajudo, eu me coloquei à disposição, eu lhe ajudo. Eu não posso é ser presidente porque eu tenho medo de falar, mas como é que eu vou tá dirigindo uma associação de pessoas que têm trinta anos, quarenta anos de profissão e eu agora, com um ano e pouco sem saber de nada, não tendo pro... eu não posso ser, entendeu?” “Mas eu lhe ajudo no que for preciso. Então, nesse momento é que ele criou coragem de ser presidente”. Então pronto, deixa Seu Raimundo ser presidente, eu vou ser primeira tesoureira dele. Mas aí, eu era quem tinha que fazer, entendeu? Ai, chega me dá uma coisa quando eu me lembro! Mas hoje eu me dou muito bem com ele, nesse tempo que o secretário de habitação era o doutor

Kleber Montezuma, né? Aquela pessoa chata, meio grossa, entendeu? Que eu me lembro que a primeira vez que eu fui pra deixar o ofício pra questão do terreno era com ele, entendeu? É, pense! A gente não conseguia marcar audiência na... na secretaria dele, aí tava no tempo da invasão aqui na... na vila, na... na Vila Boa Esperança da pela colônia, a maior confusão. Aí a Creuza lá bateu o ofício, e ele falou: “Dona Raimundinha, a senhora vai lá entregar pra ele, agora a senhora tem que entregar na mão dele, o homem é grosso, mas a senhora vai ter que chegar perto dele”, aí eu “meu Deus...” chega eu tremia na base, mas aí alguém tinha que fazer isso, entendeu? Aí eu cheguei, aí disseram: “você tem que ficar lá pertinho, na hora que ele estacionar o carro, ele descer aí você entrega pra ele, tá bom?”

((risos)) Aí eu fiquei lá na beira da avenida morrendo de medo, não tinha... na hora que ele desceu do carro, eu dei boa noite pra ele, que era umas seis horinhas, aí eu entreguei o ofício pra ele, aí ele recebeu e botou aqui na camisa, só deu tempo ele receber isso aí o pessoal caíram em cima dele aí ele começou a dizer tanta coisa, aí subiu lá num palanque fez lá um discurso e tudo, e ele falou tudo o que ele tinha pra falar pro pessoal, que ele é bem, diz tudo mesmo, é positivo. Aí eu digo: “ai meu Deus, como é que eu vou conseguir uma resposta desse homem?” Mas eu tinha que ter a resposta dele, que a gente tava pedindo uma reunião com ele, como é que eu ia ter a resposta pra saber? Aí depois que ele terminou o discurso, aí ele pegou o papelzinho do bolso, aí leu, aí caçou assim, aí eu bem pertinho do carro aí ele caçou assim aí a mão de Deus bateu em mim e eu fiz assim, aí ele desceu, aí botou o número do celular dele e disse: “me ligue amanhã só pra me lembrar que eu marco a reunião com vocês”. Aí eu vim me embora alegre disse: “tá aqui, Creuza...” a Creuza não acreditou: “pois Dona Raimundinha então a senhora é abençoada porque

ele ainda deu o número do celular dele ((risos)). Então as coisas foram assim, eu tive que ir aprendendo na marra, entendeu? Porque Seu Raimundo ele era muito tímido e não queria... ele dava pra lidar a reunião com os homens aqui, entendeu? Porque também é assim, essa parte pra gente é mulher e não conhecer e ficar só com homem ((risos)) é desafio muito grande. Aí eu fiquei na parte burocrática de ir atrás das coisas e tudo e ele comandava a reunião. Aí quando terminou os dois anos dele, aí não, aí o pessoal já tinha o maior respeito por mim, porque viu que meu trabalho esses dois anos eu fui atrás das coisa, tudo aí, pronto. Aí no fim do ano foi a eleição. Aí todo mundo: “não, nem precisa falar vai ser a Raimundinha”. Aí eu fiquei, aí mesmo assim eu ainda tremia na base. Eu assumi a presidência dia vinte e cinco de abril, aí quando no dia vinte e oito de abril foi a primeira reunião com o Prefeito. Pense, até hoje ele sorri, ele nunca esqueceu porque eu tremia ((risos)) [...] (informação verbal).²³¹

Sobre a influência do Programa SEBRAE de Artesanato para a visão empresarial e uma nova visão de mundo, mais detidamente falou a artesã:

[...] Eu acho que isso é... é... mobilizou muito, porque, entendeu? É muito desafio, entendeu? Aí então você tem que tá aberta pra isso pra poder é... é... tá como é que eu digo... inovando você mesmo, pra que você possa acompanhar o... o... o... a evolução, porque se nós não tivesse, é... é tido a abertura pra abrir a mente pra tá inovando, tá aberto pras informação, nós não tinha conseguido chegar onde nós chegamos. Por exemplo, nós formamos a Associação em abril de noventa e oito, em junho de noventa e oito, o SEBRAE me chamou pra mim participar de um curso que eles tava trazendo um

²³¹ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

instrutor de... de... da Espanha, o Juan, que era pra ministrar uma palestra sobre artesanato, porque era a coisa que naquele momento que o SEBRAE também tava começando a trabalhar com artesanato [...]

[...] tava também nascendo junto com a ARCEPOTY, então eles trouxeram essa pessoa pra vir treinar os técnicos, e aí pegaram os representantes de algumas associação, então foi o da ATAPE que é a Associação dos Artesãos Autônomos do Piauí. O Carlos já tinha toda uma experiência porque ele já estava à frente, e chegou no Poty Velho a Rosa...

disse na reunião, quando terminou a reunião, ela falou que tinha que ter um representante da ARCEPOTY pra ir representar a ARCEPOTY nessa reunião e, quando ela foi se despedir de mim, ela pegou na minha mão e disse: “é você quem vai...” bem no pé do meu ouvido: “vai ser você quem vai”. E aí, Seu Raimundo quando terminou a reunião, Seu Raimundo botou em aberto, perguntou quem queria ir. Todo mundo disse que ninguém queria ir lá pro SEBRAE, né? Aí Seu Raimundo já “ah, é a Raimundinha, né? ((risos))”. Aí eu fui, quando eu cheguei lá, aí vai eu que não sei falar nem português correto, entender o homem falar espanhol (risos). Então a gente foi participar e, quando eu cheguei, de cara ele deu um questionário imenso pra gente responder e eu fiquei até hoje com isso na minha cabeça, né? Aquele questionário e eu respondi pouquíssimas coisas, né? Eu só com a quinta série, sem ter informação nenhuma, vindo da olaria, acostumada só com pessoas analfabetas que não sabia nada, entendeu? Então quando eu me deparei com aquele questionário eu pensei “meu Deus do céu, o que é que eu tô fazendo aqui?” Eu dei vontade assim de sumir, sabe? De voltar pra trás e vir embora. Mas aí a Rosa, a Rosa sentiu isso e a Rosa “Raimundinha, não fica tímida não, qualquer coisa me pergunta, se tu não souber, e tu tem que te entrosar com os outros”. E eu

respon-di o questioná-rio, todinho não, mas eu respon-di o que eu sabia, aí entreguei. Aí teve a hora do lanche e aí a menina do... a Fran, que é do PRODART, né? Aí ela tava lá também participando, que só era os técnicos da prefeitura, do PRODART, do SEBRAE, só pessoas já com o conhecimento lá em cima e a artesã só era eu, coitada, só eu e o Carlos. O Carlos tinha experiência mais do que eu, e eu não tinha nada e tava acabando de entrar. E quando eu vi uma palavra engraçada lá quando ele perguntou “qual as tipologia de artesanato de... do Piauí”. E eu lá sabia o que era tipologia, aí eu fiquei “menino eu não sei nem que palavra é essa”. Aí um dia eu tava... aí isso ficou na minha cabeça, aí quando terminou eu disse “Fran de Deus, eu não consegui responder aquele questionário muita coisa não, eu só botei meu nome, meu endereço, só isso, e o que diabo é tipologia?” E ela falou “Raimundinha, são os segmentos de artesanato...” Então devia ter colocado “qual os tipos de artesanato ((risos))”. Então eu vi, naquele momento eu vi que eu tinha que voltar pra sala de aula, que eu tinha que aprender, entendeu? Porque num... pra ser artesão não tem que só saber fazer, você tem que ter esse conhecimento se você quer chegar a algum lugar, entendeu? Então foi daí que foi dando aquele choque, e eu acho que o que aconteceu comigo foi o que aconteceu com todos os colega, entendeu? Quando chegava os instrutor aqui, começava a falar, falar, falar, falar, mas a gente via aquela necessidade que a gente não entendia muito. Quando terminava a aula dele, a gente ficava em dúvida, conversando aquelas coisas mais perto, entendeu? Então a gente começou a motivar “olha gente, vamos ter que voltar a estudar, gente, se a gente quer crescer, quer aprender alguma coisa a gente tem que estudar, porque sem informação a gente não vai chegar a lugar nenhum, entendeu?” Então isso foi uma coisa também que eu acho que foi... e eu sempre falo assim através da organização do grupo também foi

importante, porque se nós não tivesse, é... se juntado, formado a associação, o SEBRAE não tinha vindo, a Prefeitura não tinha vindo, o Governo do Estado não tinha vindo e não tinha colocado essas informação que hoje nós temos, entendeu? Então eu sempre eu sinto assim, por exemplo, o mais forte pra nós hoje ele tá num momento... o momento do artesanato, entendeu? Então ele tem... o artesão, aqui, o próprio artesão é o próprio empresário, quase todos... ele é o artesão, ele é o próprio gerente, ele é tudo, faz tudo dentro naquela oficina dele, mas só que ele vai ter que ter esse pensamento, esse dom, esse lado de empreendedor e empresário, porque ele tem que ter sustentação no mercado. Hoje a gente sabe que os grandes... porque nós que somos empresas pequenas, a gente sabe que tem grandes concorrente, tem uma grande estrutura, por exemplo, Serra da capivara, ali não é artesão é empresa, já é uma empresa. Então a gente tem é que se fortalecer, se tornar empresário, empreendedor, mesmo que não seja “O empresário”, “O empreendedor”, pra que ele possa concorrer, competir, porque se a gente ficar dentro da loja da gente sem ser empresário, você não consegue sobreviver como empresário. Em São Paulo, que é um mercado que a gente já concorre são grandes e grandes atelier de cerâmica que as pessoas são formadas, são pessoas que são empresárias. No Piauí mesmo, aqui tem a Serra da Capivara, temos a Fátima Campos, que é uma grande artista na área da cerâmica, quer dizer, são pessoas que têm... têm um que já trabalhou com a Fátima Campos, mas que hoje tem o atelier dele. Então as pessoas tão se organizando, tão se formando, tão se capacitando pra essa questão, pra esse lado empresarial, e nós artesãos pequeno temo que trabalhar com esse objetivo, entendeu? Porque senão a gente acaba perdendo mercado, entendeu? E também é uma questão de sobrevivência também, porque se a gente fica só se comparando com aquele

artêsãozim que vai fazer aquele pote e esperar vender pra comprar comida, isso não dá dignidade a ninguém. Então eu acho que tem que ter essa visão empresarial, e tá caminhando pra isso. Hoje mesmo a capacitação que a gente recebe diz isso, que as empresas que hoje... das cem empresas que nasce hoje noventa morrem antes dos cinco anos porque as pessoas não vêem esse lado empresarial e nós aqui do pólo cerâmico somos empresas, somos microempresas, mas somos empresas, entendeu? Então a gente tem que se comportar como empresário...

[...] é empresas empreendedoras, porque senão a gente não sobrevive. Porque se a gente pensar pequeno, só como artesão, você não consegue chegar a lugar nenhum. O Dr. Jesus sempre diz, ele era o presidente do SEBRAE, ele sempre dizia que você não pode ser tímido. Se você quer conquistar o mercado, você tem que ser ousado, você está num mercado competitivo, você tem que ser ousado se você quer se sobressair nesse mercado, entendeu? Então a gente tem que ter esse lado de empreendedor, de empresário, por mais que a gente tenha vergonha, porque a sua empresa, o seu barraco é pequeno, não é uma empresa... E foi isso que a gente aprendeu ao longo desses nove anos de capacitação, tendo palestras de grande empreendedores e empresários e eles sempre diz: não importa o tamanho da sua loja, ela é uma empresa, e você tem que se sentir... é uma empresa, é que nem visse sair daqui, o Osterno tem isso, alguém te convida, o SEBRAE te convida pra falar pra cem pessoas na tua frente, “aí não eu dar um pequeno depoimento!” Tu não vai dar pequeno depoimento, tu vai dar uma palestra, porque acha que quem só pode dar palestra quem é... quem tem formação no exterior, não! Porque a partir do momento que você tá lá passando sua experiência, a gente tem que deixar essa mania de se diminuir. Eu mesma tremia nas bases, aí meu deus, o que é que vou

falar pro um monte de gente que tiveram oportunidade de se formar, ter curso superior, ter doutorado e eu, Raimundinha da olaria, do pé no chão. Eu tinha esse preconceito, eu ia tá falando errado. Mas aí eu fico me policiando, não, se eles tão me chamando é pra falar o que eu sei... então eu não vou ficar falando bonito e vou falar da Raimundinha do jeito que eu sou. Vocês tão querendo meu depoimento, então é Raimundinha do jeito que eu sou. Então hoje eu tô conseguindo quebrar este meu medo (risos). Hoje eu já posso chegar nos lugar, assim como eu cheguei, na semana passada, no lançamento da Casa Piauí Designer, aí quando eu cheguei lá na hora da abertura, aí me disseram que eu ia falar no nome dos artesãos. Se me dissessem isso anos atrás, eu morria, saía correndo dali. Mas aí eu fiquei, “e nem me avisam pra eu poder me preparar, falar em nome dos artesãos... ((risos)) mas se me chamaram... ((risos))... mas eu vou lá”. Eu só fiquei preocupada de decepcionar os meus colegas artesão que estão aqui presentes, porque é uma responsabilidade muito grande, porque existem muitos artesãos no Piauí, aí chama a Raimundinha pra representar os artesãos, mas eu não vou decepcionar meus amigos. A minha preocupação era todo tempo essa. Mas eu vou lá e dou conta do recado, mas aí depois, eles vão lá me cumprimentar e dizer que eu representei bem a eles. Então você tem que estar também preparada pra isso. A Graça que era da comunicação no SEBRAE ela deu esse depoimento no dia da palestra para pequenas empresas, ela falou isso no dia que veio pra cá: “o que acho mais engraçado na evolução do Poty Velho é que é uma evolução tanto na produção como também nas pessoas”. Ela diz que costuma dar sempre meu exemplo porque eu era a mais tímida do grupo, então ela diz que “a Raimundinha... porque eu não podia dar duas palavra que ela já começava a chorar”, e eu chorava mesmo entendeu? “Eu não conseguia falar mais que

duas coisas e hoje a gente vê a gente chama ela pra ir falar em qualquer lugar e lá vai, fala e dá o recado. Então a gente do SEBRAE a gente fica muito feliz, porque não houve essa modificação só no produto, mas houve essa modificação na pessoa, nas pessoas”. E eles sempre dão eu como exemplo. Todos os meus colegas houve essa mudança dentro dele, do... ele como artesão, houve essa mudança dele como pessoa, com a [...] família, houve essa mudança boa para todo mundo. Antigamente tinha aqui uma mania que até as senhoras não queria comprar porque os artesãos era viciado em bebida, só trabalhava com um litro de bebida em cima. Hoje isso não acontece mais entendeu? Se ele quer tomar, sair, ele vai sair lá no final do expediente dele ou no final de semana. Inclusive hoje quando a gente chega pode entrar em qualquer barracão. Eu quando estou aqui na oficina, o pessoal chega, uma turma de alunos, eu posso entrar em qualquer barracão despreocupada, porque eu sei se eu chegar lá, eu não vou encontrar um litro de cachaça em cima, como antigamente ia e acontecia. Então tudo isso houve mudança, essa educação... Os homens trabalhavam tudo com os peitos do lado de fora. O Dr. Lázaro até brigava e dizia assim: “não aqui é estilo do Poty Velho; os homens estavam tudo com o peito do lado de fora”. Mas a gente começou a reclamar. “Tem que se policiar”. A gente recebe senhora, recebe jovem, tem que pôr a camisa mesmo que ela esteja suja de barro, mas você tem que trabalhar todos com camisa. Ainda hoje se tiver um ou dois a gente chama a atenção: “não pode”, principalmente no atendimento não pode, não pode atender sem camisa porque são senhoras, são pessoas que chegam aqui e que merecem respeito, então não pode está sem camisa. Se quiser ficar sem camisa é do lado de fora, enquanto você estiver do lado de fora, mas no ambiente de trabalho não. Tudo isso é educação...
[...] que se colocar, até mesmo agora, com o polo

cerâmica a gente estava muito acostumada a aqueles meninos nos barracões de todo jeito né e não tinha aquela vitrine. Então eles ficavam de qualquer jeito. Hoje, não, a gente já fala “olha, toda loja, a gente não tem nossos filhos, então toda loja tem que ter um armário bonitinho arrumadinho para atender às pessoas, porque aqui a gente já fala isso, aqui hoje é uma empresa, não é mais aqueles barracões caindo por cima da gente, é uma empresa e, quando as pessoas chegam aqui, eles querem ser tratados bem, entendeu? Então você tem que ter uma pessoa para atender. A loja tem que manter tudo isso”. A gente trabalha nas reuniões, entendeu? Não está todo mundo 100% como eu estou falando, mas continua trabalhando isso, entendeu? A mocinha não pode estar de shortinho curtinho porque isso aí não vai chamar cliente, vai espantar cliente entendeu? Não tem uma senhora aqui que entra com o seu marido e vai ver a mocinha com um short de um palmo... isso aí não, isso aí é pra você vestir lá na sua casa quando... mas aqui tem que está bem. Então tudo isso tem que estar chamando e a gente já viu que tem uma mudança sabe? Se você entrar em alguma loja, você vê que já estão seguindo isso e, com certeza, os outros... Agora mesmo tem crise, assim nesse período, a gente tem crise de venda que diminui as vendas, mas a gente ainda vende, sabe? E tem umas que não vende nada. Olha, a gente chama para a reunião: “venha cá, você faz uma avaliação na sua loja, o que é que está acontecendo? O seu produto, você está fazendo o produto que o cliente está comprando, está pedindo ou você está fazendo aquilo que você quer?” Porque também o artesão tem isso: “ah não, eu vou fazer o que eu quero, o que eu gosto”. Mas quando você é uma empresa você não pode fazer o que você gosta, entendeu? Você tem que fazer o que o mercado está pedindo entendeu? Se você for trabalhar para o que você gosta, dificilmente sua empresa vai dar certo, vai fazer sucesso, então a gente

está falando isso. “Você está olhando para isso? A cor que você está usando será que é a cor da moda, se é a tendência que eles estão pedindo?” Então tudo isso você tem que ver, tem que escutar. “Será que a postura do teu vendedor está boa? Será que ele está sabendo se comportar quando o cliente chega na loja?” Porque tem muita gente chega – e que acontece ainda no pólo – chega, a pessoa está sentada, sentada ela fica, não dirige um bom dia, boa tarde né, a gente ouve a pessoa perguntar uma informação, você nem tem o trabalho de se levantar. Então tudo isso mexe, entendeu? Tudo isso lhe prejudica. Se você atende bem, o resultado é bom, se o cliente fica satisfeito, ele retorna, entendeu? Aquele mal satisfeito, aquele resultado negativo vai aumentar para você em dobro porque ele vai fazer questão de passar essa informação. Então tudo isso a gente trabalha nas reunião, chamando atenção para isso, entendeu? [...] (informação verbal).²³²

Em entrevista, a artesã dona Raimundinha deixa marcado que os produtos artesanais se tornam peças com acabamento refinado. Não somente se harmonizam com o ambiente rústico das casas de campo; mesclam-se também com os ambientes mais sofisticados.

[...] E hoje a gente conseguiu, com essa questão de divulgação, que o nosso produto seja divulgado não só aqui no Piauí, mas também em Brasília, onde a gente participa de uma feira, e em outros estados que fazem pedidos pelo catálogo e a gente já manda por meio de transportadora, entendeu? E nós descobrimos que o nosso produto tem uma grande aceitação em outros estados. Outra coisa que foi muito bom foi a nossa experiência. Ela não serve de exemplo só pras comunidade do Piauí. O SEBRAE sempre tá organizando pra gente tá passando essa experiência,

²³² Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

porque ele sabe que foi através da organização, da união do grupo que a gente chegou e de certa forma conseguiu mudar o destino da nossa comunidade pra melhor. Hoje os artesãos têm orgulho de dizer que é artesão. Antes da associação, eles não queria dar continuidade nessa profissão, porque a gente não ganhava nem pra comer, morava nos casebres de palha, comia mal feijão com arroz e tinha que esperar vender pra comer. Hoje não, a nossa realidade mudou e hoje a gente vê que nossos filhos têm orgulho de ser artesão, entendeu? E outra coisa que eu acho bonito é a importância da gente voltar pra sala de aula. Muitas vezes o artesão ia pra essa profissão porque não tinha estudo, não tinha como arranjar um emprego e ia... a única saída era artesanato. Aqui não, aqui o pessoal vê a importância de voltar a estudar. Todos os filhos dos artesãos estudam e nós artesão mais velhos voltamos a estudar. Eu achei tão engraçado: no ano passado o seu Ribamar, com 55 anos, voltar a estudar. E essa questão do grupo também foi bom pra valorização da autoestima do artesão. Hoje o artesão tem orgulho de dizer que é artesão, que é ceramista do Poty Velho, de ver a sua profissão ser vista e valorizada. Hoje quando você visita uma casa em Teresina, é muito difícil achar uma que não tenha uma peça do Poty Velho ((risos)). Então pra gente é um orgulho. A gente passa no jardim assim e é a peça mais linda do mundo, porque antes o pessoal dizia assim: nós vamos comprar pra botar lá no nosso sítio. As pessoas não queria usar no seu espaço porque não era uma peça refinada. Hoje não, graças a Deus essas barreiras foram rompidas e o pessoal tem orgulho de ter uma peça do Poty Velho em sua casa, e a vida da gente como um todo [...] (informação verbal).²³³

Indubitavelmente, a criação da ARCEPOTY e toda a política

²³³ Entrevista concedida pela artesã Raimundinha, em 9 de março de 2006.

desenvolvida pelo Programa SEBRAE de Artesanato contribuíram de forma significativa para a ressignificação produtiva da atividade artesanal ceramista no bairro Poti Velho, na qual está assentada a nova concepção de artesanato, isto é, o “novo artesanato”. Assim afirmou a assessora de imprensa do SEBRAE, no programa de televisão, em rede nacional, “Pequenas Empresas, Grandes Negócios”: “o que eu acho mais engraçado na evolução do Poti Velho é que é uma evolução tanto na produção como também nas pessoas”.

No Bairro Poti Velho, quem goza de legitimidade é o SEBRAE, não só junto à comunidade artesã como também para a sociedade. É possível verificar isso a partir de matérias publicadas pela imprensa teresinense:

[...] O que antes não passava de fábrica de tijolos, telhas, potes e filtros para água, hoje oferece uma variedade incrível de modelos de vasos decorativos, esculturas e peças com design exclusivo e acabamento esmerado. Boa parte dessa mudança deve-se ao trabalho das mulheres do bairro, que antes lutavam para sustentar os (muitos) filhos carregando tijolos sob o sol escaldante. Com o apoio do SEBRAE, elas começaram a desenvolver maneiras de ganhar dinheiro com arte. A coordenadora do programa de apoio ao artesanato da instituição, Rosa de Viterbo, explica que a idéia de desenvolver o potencial artístico das mulheres surgiu naturalmente. Algumas delas faziam pequenos vasos decorados e tinham alguma noção de estética. “Nossa primeira orientação foi que elas montassem uma associação ou uma cooperativa para trabalharem juntas. Depois começou a fase de capacitação técnica, de ensinar a agregar valor ao que estava sendo produzido. Elas fizeram cursos de design, para perceberem o que é mais bonito, mais harmônico”, comenta, acrescentando que trabalhar a auto-estima dos artesãos é fundamental para que os projetos dêem certo.

Os demais artesãos do barro, que antes passavam a vida inteira fazendo potes e filtros, estão seguindo o exemplo da mulherada e hoje se concentram na produção de peças que são supervalorizadas por decoradores e arquitetos e compõem a decoração de casas e apartamentos de luxo [...] (MARANHÃO, 2006).

Diante de tal panorama, o PAB, no Piauí, é um desconhecido, não tem visibilidade e nem identidade organizacional. O que é sabido pelos moradores artesãos do Poty é que, para se tirar a Carteira de Artesão, deve-se deslocar ao PRODART. A mudança de vida e de mentalidade pela qual passaram alguns artesãos(ãs), em razão da ressignificação produtiva da atividade artesanal ceramista, materializada com o que se denominou “novo artesanato”, é reportada ao trabalho realizado pelo SEBRAE.

6 Conclusão



As duas políticas públicas federais voltadas para o segmento artesanal brasileiro – tanto o PNDA (final da década de 1970 até 1990) quanto o PAB (de 1991 até hoje) – partem da mesma problemática explicativa para justificar a sua formulação: a questão da pobreza. Dentre as muitas alternativas de combate à pobreza, a atenção dispensada ao artesanato pelo poder público, ao ser contemplado como objeto de ação do Estado, incluindo-o na agenda política nacional, permitiu à população artesã, quanto à atividade produtiva em si, alvos de política pública de enfrentamento da produção e reprodução da pobreza.

No entanto, ressaltam-se algumas marcações importantes na trajetória da inclusão do artesanato no campo das políticas públicas nacionais, enquanto estratégia de combate à pobreza. No início da era do desenvolvimentismo, na década de 1950, o que se observa é a predominância do modelo “velho” da industrialização que obedecia à seguinte escala: artesanato - manufatura - indústria. O artesanato, por encontrar-se na ponta inicial do processo, indica a sua condição primária e incompatível com a estrutura produtiva moderna. Tanto é que se anunciava que o destino do artesanato era o seu desaparecimento²³⁴

²³⁴ O processo de industrialização brasileiro, que inicia na década de 1950, é impulsionado no final da década de 1960 e começo dos anos de 1970. Com sua produção em larga escala, significou o fim da produção artesanal de alguns produtos: cigarro, fósforo etc. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2002).

em razão da supremacia do modo de produção industrial. Desse modo, questiona-se: o que fazer então com os artesãos? O que fazer com esses pobres trabalhadores do setor marginal da economia e reprodutores da pobreza? A estratégia era qualificar profissionalmente os artesãos, no sentido de inseri-los na estrutura produtiva moderna e, assim, paulatinamente retirá-los do artesanato. Foi essa a lógica instalada quando se profetizou, à época, o desaparecimento do artesanato: o processo de industrialização era interpretado como um processo de natureza estrutural e de mudanças inevitáveis, a ponto de a atividade artesanal deixar de existir, haja vista que se acreditava no curso natural do processo de industrialização, que era de transformar o artesão em um trabalhador assalariado formal da indústria. Isto é, qualificar o indivíduo preparando-o para ingressar no mercado de trabalho formal.

Contudo, sabe-se que o mercado de trabalho capitalista, por sua genética, não é capaz de absorver toda a população economicamente ativa. A profecia não se cumpriu por completo. Mesmo com a instalação do modo de produção capitalista no Brasil, a produção artesanal não desapareceu, mas sim continuou sua sina de expressão do trabalho por conta própria compondo um contingente significativo de trabalhadores do mercado informal. Então, em 1977, foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), no âmbito do Ministério do Trabalho. Há de se considerar que esse fato já revela a noção de como combater a pobreza e uma concepção de artesanato. Tal política estava assentada na ideia de melhorar as condições de comercialização do artesão, facilitando a aquisição de matéria-prima para que o artesão continuasse produzindo os mesmos produtos para o mesmo mercado consumidor. O que se verifica, ao contrário do que se havia profetizado, é o artesanato sendo alvo da ação do Estado à medida que estimula a atividade artesanal tradicional, reproduzindo o “artesanato de subsistência” e, assim, assumindo a política de combate à pobreza, a partir da prática assistencialista. Tal política perpetuou-se durante a década de 1980.

O que se presenciou no Brasil, nos meados da década de 1980, foi uma recessão econômica que naturalmente gerou o crescimento do desemprego, a precarização das formas e das relações de trabalho e o aumento da informalidade. Com o advento das mudanças estruturais na economia capitalista mundializada e das transformações, também estruturais, no mundo do trabalho, nos anos de 1990, houve o aumento do desemprego, da desocupação, da informalidade. Todo esse conjunto de elementos interligados fatalmente acarretou uma situação de precariedade social, de forma mais contundente, no conjunto da população mais vulnerável, contribuindo para o aumento da pobreza. Inserido nesse universo da população pobre, há de se considerar os setores produtivos marginais, no caso o artesanato, que, por suas próprias raízes e características produtivas, compõe hereditariamente parte de tal contingente. Como enfrentar tal diagnóstico? A saída surge a partir de uma mudança na percepção do problema, de forma mais ampla, a pobreza e, mais particularmente, o caso do artesanato. Entra em cena o paradigma neoliberal e, no seu rastro, a ideologia do empreendedorismo. Sob esse aspecto, constitui o foco de interesse para esta pesquisa como isso afeta o setor artesanal.

Certamente, a adoção do modelo neoliberal pelo Estado brasileiro ocasionou uma mudança de concepção incorporada pelo Estado, à medida que se refletiu o discurso do empreendedorismo na agenda pública, a partir da elaboração de práticas institucionais que contemplaram tais ingredientes políticos. A essência do pensamento neoliberal está em ressaltar as “virtudes” do mercado como um agente capaz de alocar, com eficiência, recursos, riqueza e justiça social. Por sua vez, é essencial ao corpo da ideologia do empreendedorismo, que é um desdobramento natural do neoliberalismo, o discurso que fomenta a iniciativa privada, estimula a inovação, a criatividade e incentiva o comportamento individualista. Enfim, tudo o que, a princípio, o mercado precisa para se autossustentar e assim alavancar o desenvolvimento.

Assinale-se que a incorporação da ideologia do empreendedorismo na atividade artesanal, no Brasil, aconteceu de forma gradual. A concepção é aquela de capitalizar tal atividade, isto é, submetê-la às regras do mercado capitalista; em outras palavras, transformar o artesanato em uma mercadoria e artesão em um empreendedor, o que significou, ao nível das ideias, uma mudança de concepção na qual o que era considerado “óleo queimado” (artesão) passa a ser encarado agora como protagonista de uma nova ordem econômica, focada no pequeno negócio, em que é possível transformar sua própria atividade produtiva de forma a torná-la uma ocupação geradora de trabalho e renda, desvinculando o artesão da expectativa de inserção ativa no mercado de trabalho assalariado formal, à proporção que o trabalho por conta própria assume outro *status*, o de empreendedor, como se inaugurasse um tipo de capitalismo popular. A questão central, nesses novos tempos, foi estimular o trabalho por conta própria, no sentido de que possa produzir minimamente uma renda e, por consequência, minimizar o índice de pobreza, com base na geração da renda-trabalho.

Ao recuperar, pois, a primeira política federal para o segmento artesanal no Brasil (PNDA) e a atual (PAB), com toda a sua trajetória político-institucional, é possível mapear as diferenças e as continuidades entre as duas políticas voltadas para o segmento artesanal. O PNDA desenvolveu uma atividade junto ao artesão, na perspectiva de mantê-lo ocupado no seu lugar, reproduzindo a concepção não mercantil do artesanato. Na organização da política do PNDA, o Estado, através do gestor estadual para o artesanato, fornecia a matéria-prima e também funcionava como intermediário-atravessador. Era, nesse caso, uma política desvinculada do mercado. Resumia-se a fornecer a matéria-prima para o artesão produzir suas peças, repassar certa quantidade para o Estado, e ficar com a outra parte para comercializar conforme lhe fosse conveniente. Além de servir como intermediário, o Estado também funcionava como um grande depósito de peças, haja vista que as peças repassadas para o Estado eram, em sua maioria, estocadas ou

vendidas pelos próprios funcionários do órgão ou para outros artesãos comercializarem. Sabe-se que tal política não deixa de ser uma herança do velho modelo estatal desenvolvimentista da ditadura militar, que ficou conhecida como “a política de enterrar dinheiro”.

Por sua vez, o PAB surgiu com a pretensão de modificar o núcleo duro da antiga política, o PNDA. A concepção de sua política sustenta-se no ideário do empreendedorismo. Assim, objetivava modificar a visão de mundo e o comportamento do artesão na intenção de transformá-lo em um empreendedor. Mesmo que o PAB tenha sido criado no Ministério da Ação Social (1991), o desenho de sua política já refletia uma associação entre artesanato e empresa artesanal, configurando uma concepção diferenciada para o artesanato, a partir da visão que sugere uma inserção positiva do artesanato, ou seja, para tirar o artesão da pobreza, condições têm que ser proporcionadas para que ele produza melhor o que tradicionalmente já costuma manufaturar. Tal concepção, seguramente, está inspirada nos legados do paradigma neoliberal e assentada na ideologia do empreendedorismo, ainda de forma sutil.

Com sua trajetória histórica de migração, a análise da política pública PAB, levando-se em consideração sua concepção (o desenho da política) – dimensão política – e sua organização (a implementação da política) – dimensão administrativa –, é um exemplo seminal do que Rothstein professa, ou seja, que a concepção e a implementação de uma política são duas coisas diferentes, embora, em tese, devam estar relacionadas. Uma bela concepção pode cair em uma implementação malfeita por diversas razões: escassez de recursos financeiros, ausência de uma burocracia competente, incompatibilidade entre as esferas de poder envolvidas, conflitos institucionais, falta de interesse e de incentivo etc. De sua criação até a versão adquirida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PAB revelou-se um tipo de política pública que foi explicitando o viés do empreendedorismo de forma mais adulta. Seu desenho tinha como objetivo transformar

o artesanato de subsistência em uma atividade típica de mercado dinâmico. Porém o modelo organizacional adotado pelo governo federal, para sua implementação nos Estados, não permitiu uma execução exitosa da política em razão de a substância da organização da política ter sido assentada em uma concepção regulatório-estática. Logo, o que isso significa? Que, apesar de o desenho da política focar o fomento ao empreendedorismo no setor artesanal, a operacionalização da política não foi adequada para a sua execução. Dessa forma, o PAB ficou restrito a um tipo de apoio genérico ao setor artesanal, como, por exemplo: na lei, criando alguma regulamentação; estabelecendo algum tipo de auxílio superficial; e principalmente na comercialização, quando compra espaços nas feiras nacionais para as coordenações estaduais exporem a produção do Estado.

Pode-se concluir que o modelo organizacional do PAB, no Piauí, pautado no sistema intergovernamental, descentralizado de forma assistemática, baseado no tipo regulatório-estático, não favoreceu a implementação da política sustentada na concepção de transformar o artesão em um empreendedor²³⁵. Tal avaliação capacita a conclusão de que o desenho do PAB, apesar de manter o discurso do empreendedorismo, a organização da política, no estado piauiense, não foi adequada para implementá-lo em sua totalidade. Não foi possível criar as condições político-institucional-financeiras para promover

²³⁵ Faz-se pertinente observar que há uma tendência de que o impacto do PAB, a nível nacional, não seja tão diferente do resultado piauiense. Tal inferência está baseada em relatos de coordenadores estaduais do PAB em reuniões nacionais em Brasília. Estes relatam as mesmas dificuldades operacionais, apontadas pela Coordenação Estadual do Piauí, para implementação do Programa. Outra fonte que subsidia tal diagnóstico é o documento “Fórum do Artesanato Brasileiro” (2005) que menciona a seguinte questão: “Dentre os principais desafios do setor encontra-se a necessidade dos artesãos e suas organizações mudarem a sua conduta, a sua estrutura e os seus processos de trabalho. Essas mudanças são possíveis a partir da capacitação estruturada pra prepará-los a estabelecer seus empreendimentos artesanais de forma competitiva [...]” (BRASIL, 2005c, p. 22-23). No citado documento também se encontra uma seção denominada “Atuação das Coordenações Estaduais de Artesanato”, ou seja, relatos sobre o PAB, e o que se observa, na maioria, é a concentração de suas ações em participar de Feiras, Exposições, Congressos, Salão de Turismo, Festival, Amostras e na realização de Oficinas.

a ressignificação produtiva do setor artesanal como tinha postulado na sua concepção, limitando-se a apoiar o “velho artesanato” de uma forma diferente do PNDA, não fornecendo matéria-prima, mas, no caso do Piauí, fornecendo a “Carteira do Artesão”²³⁶.

Tal ressignificação produtiva, em outras palavras, o casamento entre empreendedorismo e artesanato, que gerou o “novo artesanato”, não foi viabilizado, no Piauí, pelo Estado, a partir do PAB, mas pelo SEBRAE. Aqui, dois pontos precisam ser destacados: a) a natureza organizacional da instituição SEBRAE; e b) o Programa SEBRAE de Artesanato. Enfim, trata-se de uma entidade privada sem fins lucrativos, que tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte, acreditando vigorosamente que o desenvolvimento passa necessariamente pelo estímulo ao empreendedorismo. Assim sendo, possui uma estrutura organizacional e operacional apropriada, além de um quadro burocrático qualificado e preparado para implementar suas estratégias de ação nas quatro áreas consideradas chaves para o crescimento dos micro e pequenos empreendimentos: a) articulação de políticas públicas que criem um ambiente institucional favorável; b) acesso a novos mercados; c) acesso à tecnologia e inovação; e c) facilitação e ampliação do acesso aos serviços financeiros. Como desdobramento

²³⁶ Mesmo sendo um braço operacional da política do PAB, reconhece-se que a dimensão regulatória, a aquisição de uma identidade profissional – “Carteira do Artesão” – é importante, principalmente numa situação de penúria, na qual se encontra uma parcela significativa de artesãos piauienses. A obtenção de tal documento permite uma inclusão regulamentada através do reconhecimento profissional e acesso a alguns direitos sociais (Previdência etc.). No entanto, precisa ser ressaltado que tal dimensão, a regulatória, corresponde a uma dimensão do desenho da política PAB, que, indubitavelmente, tem seu impacto nos moldes de uma “cidadania regulada”, [...] “cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por normas legais. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei [...]” (SANTOS, 1979, p. 75).

de sua política geral, o Programa SEBRAE de Artesanato apresenta uma política particular que procura alternativas para o crescimento e fortalecimento do segmento artesanal como fonte geradora de ocupação e renda, incentivando o empreendedorismo nos artesãos e assim contribuindo para a construção de uma visão empresarial para o setor. É isso, portanto, o que se denomina de “novo artesanato”.

Recorrendo à história já detalhada anteriormente, pôde-se ver, no Brasil, no tocante às políticas voltadas para o artesanato, um processo de desconstrução e construção de um discurso, que lentamente foi se modificando e também sendo apropriado, de forma mais legítima, por diferentes instituições e em diferentes épocas. Acreditou-se, inclusive, que, na década de 1950-1960, o artesanato iria desaparecer frente ao processo de industrialização, que traria a modernização. Em 1970-1980, criou-se uma política nacional, voltada para o segmento artesanal. Na década de 1990, têm-se quatro situações: a) a criação do PAB (1991), no Ministério da Ação Social, tenta aproximar artesanato e empreendedorismo de forma muito tibia (sem especificamente utilizar o vocábulo empreendedorismo); b) criação do Programa Artesanato Solidário (1995), dentro do Programa Comunidade Solidária, voltado para o resgate do “velho artesanato” passado de pais para filhos, no sentido de salvar uma atividade produtiva tradicional através da capacitação, no sentido de restaurar aquele velho conhecimento como um valor em si mesmo, revestindo-o de um sentido econômico autossustentável, empreendedor. É, pois, nesse momento que surge o SEBRAE como instituição parceira, em uma atividade voltada para o artesanato; c) migração do PAB (1995) para área de política econômica, até esse momento no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; d) a criação do Programa SEBRAE de Artesanato (1998).

Dessa forma, pode-se afirmar que a união entre artesanato e empreendedorismo no Brasil, durante a década de 1990, foi ensaiado na esfera pública (PAB e Artesanato Solidário) e consumado na esfera

privada (SEBRAE). Essa realidade é explicada pelo fato de a mesma intenção proposta no desenho de cada política em particular ter sofrido diferenças relevantes no seu processo de implementação, diferença essa que faz com que a atuação do PAB no estado piauiense permaneça subsumida no cenário nacional em relação ao desempenho do SEBRAE. Essa assertiva confirma o pensamento de Bo Rothstein ao afirmar que qualquer programa, mesmo habilmente concebido, falhará se sua implementação for confiada a um modelo organizacional inadequado para o propósito que o justifica. Nesse sentido, confrontando o desenho do PAB e sua implementação no Piauí, pode-se considerar que o PAB, na década de 1990 e até o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, falhou no escopo de favorecer a interface entre artesanato e empreendedorismo, haja vista que o modelo burocrático é insuficiente para implementar políticas de natureza intervencionista-dinâmica.

A consequência do exposto é que o PAB, no Piauí, de acordo com suas pretensões, não conseguiu implementar a sua política, integralmente, ou seja, imprimir um conteúdo empreendedor ao setor artesanal piauiense, evidenciada empiricamente no setor ceramista no bairro Poti Velho. Conclui-se, então, que esse Programa é uma política pública que falhou, no Piauí, segundo a análise aqui realizada, sustentada no modelo de Rothstein (1998). A confirmação de tal desfecho é sinalizada por outro critério de análise, o da legitimidade política da política. A legitimidade da política é um elemento fundamental para se avaliar sua eficácia, seu sucesso. Indiscutivelmente, quem goza dessa legitimidade perante os artesãos, a sociedade e até segmentos do Estado é o SEBRAE, por ter conseguido criar o “novo artesanato”, arrojado e competitivo. Enfim, o SEBRAE criou um mercado, o que é um trabalho difícil, que exige capacidade técnica e profissional. Ressalte-se que o modelo de atuação do SEBRAE, apesar de não ser foco de análise deste estudo, também tem seus limites quando reproduz a lógica capitalista de que só os bons permanecem.

Relembre-se aqui a tipologia proposta por Rothstein (1998),

relacionando-a com o que foi descrito. Observa-se que:

a) o PAB e o PRODART exemplificam o Modelo Burocrático.

Tabela 10 - Tipologia do Modelo Burocrático

MODELO BUROCRÁTICO	
Base de legitimidade	Regras gerais
Organização	Hierárquico
Ator Principal	Funcionário
Condição Prévia	Regras precisas
Efeitos positivos	Previsibilidade
Efeitos Negativos	Inflexibilidade
Tipo de decisão	Interpretação de regras

Fonte: Rothstein, 1998.

b) o SEBRAE, com seu Programa SEBRAE de Artesanato, exemplifica a combinação dos Modelos Profissional e Usuário-Orientado.

Tabela 11 - Tipologia dos Modelos Profissional e Usuário-orientado

Modelo	PROFISSIONAL	USUÁRIO-ORIENTADO
Base de legitimidade	Conhecimento científico	Co-determinação
Organização	Colegial	Auto-administrativo
Ator Principal	Profissional	Usuário
Condição Prévia	Conhecimento aplicável	Participação ativa
Efeitos positivos	Racionalismo científico	Participação

Efeitos Negativos	Corpo de exército de espírito negativo	Diferença de interesses
Tipo de decisão	Julgamento profissional	Reunião geral

Fonte: Rothstein, 1998.

A tendência que se antevê no governo do presidente Lula é, por um lado, a continuidade do viés regulatório-estático do PAB, com um tom mais forte, tendo em vista a implementação da política de nacionalização da Carteira de Artesão. Para nacionalizar tal carteira, necessário se fez elaborar um conjunto de definições gerais sobre: o conceito de artesanato, tipologia, classificação, características, o tipo de produto, técnica utilizada e matéria-prima, que se encontra no documento “Tabelas de Apoio” (Anexo C). Tal exigência é parte da política, pois há a conveniência de homogeneizar os saberes sobre o artesanato brasileiro. Para tanto, está sendo realizado por todas as Coordenações Estaduais o cadastramento dos artesãos para compor o “Sistema de Informações Cadastrais dos Artesãos no Brasil” (Anexo D). Percebe-se que a natureza da política do PAB no governo Lula tende a manter o modelo regulatório-estático, assinala-se, com uma densidade maior, ao encaminhar a política de nacionalização da “Carteira de Identidade do Artesão”.

Ressalte-se, entretanto, que a política para o setor artesanal continua alinhada à política de combate à pobreza e às desigualdades sociais, razão essa que fez com que o PAB ganhasse importância na gestão pública com o *status* de Programa Orçamentário na proposta do Plano Plurianual de Investimentos - PPA para o período 2004-2007. Importa também destacar a instituição do Fórum do Artesanato Brasileiro²³⁷. Por conseguinte, não obstante essas novidades, o modelo

²³⁷ O Fórum do Artesanato Brasileiro foi instalado em 07/12/2005 e é considerado pelo governo o grande marco do Programa, passando a ser um espaço de diálogo e

de implementação da política permanece com a mesma estrutura organizacional e operacional, a partir das Coordenações Estaduais e, no caso do Piauí, a mesma estrutura burocrática, com a observação de que, para efetivar tal cadastro nacional, foi necessário informatizar o processo de coleta de informações²³⁸ e, para tal, não houve nenhum tipo de treinamento para os funcionários do PRODART. Continua a mesma sistemática de ligação entre o PAB e as coordenações estaduais, a partir das reuniões com os coordenadores em Brasília. Permanece a ausência de controle e fiscalização. Tais indícios corroboram a tese de que o PAB, na gestão do Presidente Lula, como está sendo conduzido até então, tende a falhar porque sua concepção não mudou, tampouco o modelo operacional. Deste modo, reproduz o “artesanato de subsistência” à medida que se vem limitando a normatizar a atividade do artesão apenas como um trabalhador por conta própria.

Afinal, sabe-se que somente a política regulatória não é capaz de proporcionar ao artesão uma melhor qualidade de vida, nem mesmo garantir, com dignidade, a própria sobrevivência ou a da família, nem minimizar sua condição de pobreza.

articulação permanentes dedicado a enfrentar desafios e gargalos e criar oportunidades para o setor, além de servir como instrumento de consolidação das ações do PAB e de implementação de políticas públicas que contribuam para o fortalecimento e o desenvolvimento do setor artesanal.

²³⁸ No caso do Piauí, a informatização do PRODART chegou junto com esse trabalho de cadastramento nacional. E a sistemática é conclamar o artesão à sede do PRODART para, manualmente, uma funcionária preencher a “Ficha Cadastral do Artesão”, composta de 6 páginas, na mesma sala que outra funcionária fica digitando os dados dos cadastros já efetivados. O preenchimento de tal Ficha acompanha um conjunto de tabelas de apoio, nas quais se encontram as definições gerais para o segmento artesanal: tipologia, classificação, características, técnica e matéria-prima. Em todos esses pontos têm-se algumas novidades. Por exemplo: Tipologia - papel, vidro, materiais sintéticos, gesso, parafina; Classificação: artesanato de reciclagem; Produtos: sabonetes; Matéria-prima: plástico, PVC, TNT, E.V.A. etc.

referências

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

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Ações para o Desenvolvimento do Artesanato do Nordeste. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002. 10p.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento. 2003. 374p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) Unicamp, Campinas, 2003.

BARROSO NETO, Eduardo. O que é artesanato (módulo 1 e 2). 2001. Disponível em: <<http://www.eduardobarroso.com.br>>. Acesso em: 31 maio 2004.

BOURDIEU, Pierre. A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens. São Paulo: Zouk, 2004.

BRAGA, Thaiz Silveira. Estrutura e dinâmica da ocupação informal na região metropolitana de Salvador: uma análise dos anos 90, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia). Unicamp, Campinas, 2003.

BRASIL. Brasil em Ação: investimentos para o desenvolvimento. Brasília: Imprensa Nacional, 1996a. 82p.

_____. Comunidade Solidária: resultados de 2 anos de trabalho. Brasília: Imprensa Nacional, 1997a. 30p.

_____. Decreto n. 80.098, de 8 de agosto de 1977. Institui o programa nacional de desenvolvimento do artesanato e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=194574>> Acesso em: 26 nov. 2004a.

_____. Decreto n. 83.290, de 13 de março de 1979. Dispõe sobre a classificação de produtos artesanais e identificação profissional do artesão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=101594>>. Acesso em: 26 nov. 2004b.

_____. Decreto n. 99.244, de 10 de maio de 1990. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/decreto/D99244.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2004c.

_____. Decreto de 21 de março de 1991. Institui o Programa Artesanato Brasileiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/DNN/Anterior%20a%202000/1991/Dnn63.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2004d.

_____. Decreto n. 1.508, de 31 de maio de 1995. Dispõe sobre a subordinação do Programa de artesanato brasileiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/1995/D1508.htm>. Acesso em: 26 nov. 2004e.

_____. Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2005a.

_____. Medida Provisória n. 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2005b.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1995a. 132p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1991a. 188p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1999a. 295p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1992. 261p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1996b. 113p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 2000. 237p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1993. 217p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1997b. 185p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 2001. 247p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1994a. 277p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1998a. 232p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 2002a. 584p.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, no encerramento da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília: Imprensa Nacional, 1994b. 273p.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior-MDIC. Controladoria-Geral da União. Prestação de Contas do Presidente da República 2002. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2002/Volume1/061.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2004.

_____. Ministério da Ação Social. Secretaria Nacional de Promoção Social. Programa do Artesanato Brasileiro/PAB. Brasília: 1991b. 48p.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/progacoes/PAB/template.asp?ID=Apresentação>>. Acesso em: 20 abr. 2002b.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/conheca/pag/historico.html>>. Acesso em: 20 abr. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Fórum do Artesanato Brasileiro. Brasília, 2005c. 116f.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria-Geral. Palestras proferidas pelo Prof. Jorge Alberto Furtado. 1º e 2º encontros nacionais do artesanato. Brasília: 1999b.

_____. Nova Política Industrial: desenvolvimento e competitividade. Brasília: Imprensa Nacional, 1998b. 90p.

_____. O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos. Brasília: Imprensa Nacional, 1996c. 36p.

_____. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995b. 86p.

_____. Os rumos para 1996. Brasília: Imprensa Nacional, 1996d. 32p.

_____. Uma Estratégia de Desenvolvimento Social, Brasília: Imprensa Nacional, 1996e. 112p.

BRUYNE, Paul de et al. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CACCIAMALI, Maria C. Setor informal urbano e formas de participação na produção. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983.

_____. Distribuição de renda, formas de participação na produção e setor informal. In: CHAHAD, José Paulo Z. (Org.). O Mercado de trabalho no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1986. p. 153-177.

_____. A composição do mercado informal de trabalho e o papel do mercado de trabalho na redução da pobreza. São Paulo: FIPE, 2002. (Tema 52).

_____. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARDOSO JR., José Celso; FERNANDES, Suiane. A informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese para pesquisa. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, Brasília, v. 5, n. 14, p. 41-49, out. 2000.

CARPINTÉRO, J. N. C.; BACIC, M. J. Empreendedorismo e Desenvolvimento. In: World Conference on Business Incubation, 2001, Rio de Janeiro. Anais do World Conference on Business Incubation, 2001. p. 1-15.

CARVALHO E SILVA, Francisco de Assis. Teresina, 10 maio 2007. Entrevista concedida a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94, p. 95-121, 1988.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Disponível em: <<http://www.comunidadesolidaria.org.br/geral/artesan.htm>> Acesso em: 11 abr. 2002.

DIEESE. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.html>> Acesso em: 28 maio 2003.

DOLABELA, F. O ensino de empreendedorismo: panorama brasileiro. In: EMPREENDEDORISMO: ciência, técnica e arte. Brasília: CNI; IEL Nacional, 2000, p. 83-97.

DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FARAH JUNIOR, Moisés F. Desenvolvimento local e comportamento dos agentes econômicos: estratégias empresariais pró-ativas ou reativas? Revista FAE, v. 4, n. 2, p. 13-22, maio-ago. 2001.

FLEXOR, G. G.; LEITE, S. P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, Eli de Fátima; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto (Org.). Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2007, v. 1, p. 199-216.

FRANCO, Augusto de. Desenvolvimento e capital social. Disponível em: <<http://www.comunitas.org.br/site/pagina.php?idconteudo=82>> Acesso em: 10 jul. 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKUYAMA, Francis. Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FURASTÉ, Pedro Augusto. Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação. Explicitação das Normas da ABNT. 14. ed. Porto Alegre: s.n., 2007.

GEM. Global Entrepreneurship Monitor. Relatório GEM 2000. Sumário executivo. 2000. Disponível em: <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2005.

GIMENEZ, Denis Maracci. Políticas de emprego no capitalismo avançado: trajetória no século XX e significado da ruptura neoliberal. São Paulo: Annablume; Unisal, 2003.

GLOBAL Employment Trends 2008. Geneva: International labour Office, jan. 2008. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_090106.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2008.

HAGUETTE, Teresa M. F. Metodologias qualitativas na sociologia. Petrópolis: Vozes, 1987.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo, Lua Nova, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIRST, Paul; GRAHAME, Thompson. A globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1998.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, p. 139-165, fev. 1996.

JEOLÁS, Leila Sollberger. Artesanato urbano: do objeto alternativo à alternativa econômica. Campinas: Unicamp, 1988. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1988.

JOBERT, B.; MULLER, P. L'État en action: politiques publiques et corporatismes. Paris:

PUF, 1987.

JOHN, Peter. Analysing public policy. Londres: Printer, 1999.

KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: _____ (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997. P. 151-178.

LIMA, Antônio A. de M.; AZEVEDO, Iranilto M. de. O artesanato nordestino: características e problemática atual. Fortaleza: Bnb-Etene, 1982.

LOPES, Juez Rubens Brandão. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. 3 ed. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo Javier. O ethos dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo, 2004. 375p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp. Campinas, 2004.

MACIEL, Maria L. O milagre italiano: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro; Brasília: Relume Dumará; Paralelo 15, 1996.

MARANHÃO, Natacha. Nasce um novo Poty Velho. Disponível em: <[http:// www.overmundo.com.br](http://www.overmundo.com.br)>. Acesso em: 28 jun. 2006.

MATTOSO, Jorge. O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os pensadores).

_____. O Capital. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MEHEDFF, Carmem Guimarães. Trabalho, renda e participação social: questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais. Brasília: Plano, 2002.

MORAES, Reginaldo C. C. de. Esfera pública e interesses privados: nota sobre o Estado, o mercado e as corporações, *Idéias*, v. 5/6 n. 2/1, p. 173-187, 1998-1999.

_____. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (org). O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Ed. Autores Associados, 2000. p. 13-42.

_____. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. Educação e Sociedade, Campinas, v.23, n. 80. p. 13-24, set 2002.

_____. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 121-140, 2003.

OFFE, C. O capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Antônio Carlos. Teresina, 19 abr. 2007. Entrevista concedida a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

OLIVEIRA, José Nicácio de. Aspectos econômicos do artesanato nordestino. Fortaleza: Bnb-Etene, 1958.

PARANÁ, Secretaria de Estado e Ação Social/ Secretaria de Estado da Cultura. Desvendando o artesanato: uma contribuição para o Programa de Artesanato Paranaense. Curitiba, 1994.

PEREIRA, Carlos José da Costa. Artesanato: definições, evolução e ação do MTb – PNDA. Brasília: MTb, 1979.

PEREIRA, Carlos José da Costa. Atividade artesanal. In: BNB; ETENE. Recursos e necessidades do Nordeste. Recife, 1964, p. 442-443.

PETERS, B. Guy. Institutional theory in political science: the new institutionalism. London: Continuum, 2001.

_____. Decreto n. 3.926 de 9 de janeiro de 1981. Institui o Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense – PRODART. In: Diário Oficial, Teresina, n. 21, p. 1, 30 de jan. 1981.

_____. Decreto n. 5.409 de 16 de maio de 1983. Dá nova redação ao Decreto n. 3.926, de 9 de janeiro de 1981, que institui o Programa de Desenvolvimento do Artesanato

Piauiense – PRODART. – e acrescenta outras providências. In: Diário Oficial, Teresina, n. 99, p. 18, 30 de mai. 1983.

_____. Decreto n. 8.349 de 31 de julho de 1991. Concede e prorroga benefícios fiscais referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à circulação de Mercadorias... In: Diário Oficial, Teresina, n. 144, p. 1, 31 de jul. 1991a.

_____. Decreto n. 8.502 de 26 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a utilização de produtos artesanais típicos do Piauí. In: Diário Oficial, Teresina, n. 248, p. 2, 31 de dez. 1991b.

_____. Decreto n. 9.732 de 13 de junho de 1997. Consolida as disposições da legislação que concede e prorroga benefícios fiscais referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. In: Diário Oficial, Teresina, n. 111, p. 2, 13 de jun. 1997a.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, abertura da Sessão Legislativa de 1950, Teresina, 1950. 80p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1960, Teresina, 1960. 124p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1962, Teresina: Imprensa Oficial do Estado, 1962. 89p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1967, Teresina: Imprensa Oficial do Estado, 1967. 62p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1973, Teresina: COMEPI, 1973. 40p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1975, Teresina: COMEPI, 1975. 56p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 9ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 1982. 87p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 3ª Sessão Legislativa da 10ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 1985. 87p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 2ª Sessão Legislativa da 12ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 1992a. 56p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 3ª Sessão Legislativa da 12ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 1993a. 108p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 12ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 1994. 118p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1996, Teresina: COMEPI, 1997b. 82p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da Sessão Legislativa de 1997, Teresina: COMEPI, 1997c. 119p.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa, na abertura da 4ª Sessão Legislativa da 14ª Legislatura, Teresina: COMEPI, 2002. 110p.

_____. SEBRAE. Diagnóstico sócio-econômico do segmento artesanal: região norte do Piauí. Teresina, 1992b. 43p.

_____. Rota sul do artesanato piauiense. Teresina, [ca. 1993b]. 55p.

_____. Secretaria da Indústria e Comércio. Portaria n. 10 de 4 de fevereiro de 1992. Regulamenta o Decreto n. 8.502 de 26 de novembro de 1991. In: Diário Oficial, Teresina, n. 25, p.1, 5 de fev. de 1992c.

_____. Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. Caracterização de artesanato por matérias-primas para efeito da carteira de artesão dentro da área. Teresina: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, [S.d]. Não paginado.

_____. Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. Carteira de Identidade de Artesão. Teresina: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, [1995?]. 10f.

_____. Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. Controle identidade profissional do artesão. Teresina: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, 1995-2008. Não paginado.

_____. Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. Plano plurianual 1996 -1999: início dos planos e projetos a serem desenvolvidos. Teresina: Programa de

Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, 1996.

_____. Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. Relatório de Atividades: janeiro a outubro /2003. Teresina: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Piauiense, 2003. Não paginado.

PINHO, Maria Sônia Madureira de. Produtos artesanais e mercado turístico. In: Murta, Stela Maris; ALBANO, Celina (Org.). Interpretar o patrimônio: um exercício do olhar. Belo Horizonte: UFMG / Território Brasilis, 2002, p.169-180.

PRANDI, José Reginaldo. O trabalhador por conta própria sob o capital. São Paulo: Símbolo, 1978.

PRODART. Disponível em: <<http://artesanatodobrasil.pi.gov.br>>. Acesso em: 2 jun 2003.

PAB. Programa de Artesanato Brasileiro. Disponível em: <<http://pab.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2002.

PRONUNCIAMENTO do Ministro Francisco Dornelles no Encontro com Empresários do Rio de Janeiro no Hotel Glória dia 10 de junho de 1996. Disponível em: <<http://www.dornelles.com.br/inicio/index>>. Acesso em: 19 nov. 2006.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. Brasília, Série Antropologia, n. 123, 1992.

ROTHSTEIN, Bo. Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: University Press, 1998.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. A globalização ou mito do fim do estado. Ijuí: UNIÚÍ, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Teresina, 17 abr. 2007. Entrevista concedida a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

SCHULTZ, Theodore W. O capital humano: investimento em educação e pesquisa. Rio

de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHUMPETER, Joseph A. A teoria do desenvolvimento econômico: uma pesquisa sobre lucros, capital, crédito, juros e ciclo econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. Programa Sebrae de Artesanato. Disponível em: <<http://www.artesanatobrasil.com.br/menuesq.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2006.

SEM, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SESI. Artesanato e desenvolvimento: o caso cearense. Rio de Janeiro: CNI-SESI, 1969.

SILVA, Luiz Antonio M. da. Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade, 1971. 142 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) UFRJ. Rio de Janeiro, 1971.

SILVA, Pedro Luis Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Série Cadernos de Pesquisa - NEPP, Campinas, n. 48, 2000.

SILVA, Raimunda Teixeira da. Teresina, 9 mar. 2006. Entrevista concedida a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

SILVEIRA, Caio M. Sistema Ceape: programa de apoio a pequenos empreendedores. In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (Org.). Redução da pobreza e dinâmicas locais. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FEV, 2002, p. 202-215.

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

SOUZA, Paulo Renato. Emprego, salários e pobreza. São Paulo: Hucitec; Campinas: Funcamp, 1980.

TENDLER, Judith. Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Rio de Janeiro: RENAVAL; Brasília: ENAP, 1998.

TOMAZINI, Sonia Terezinha. Emprego informal e trabalho por conta própria: um estudo da diversidade de manifestação do problema de falta de emprego no Brasil, 1995. 98p. Dissertação (Mestrado em Economia) Unicamp. Campinas, 1995.

UNESCO. CLT/CONF/605/4 - Reunión de expertos para la evaluación intermedia del

plan de acción decenal para el desarrollo de la artesanía en el mundo (1990-1999) - Ejecución de la primera fase del plan de acción : balance y perspectivas - Documento de trabajo, 1994.

_____. Evaluacion del programa de la Unesco para el fomento de la artesanía (1990-1998). Disponível em: <[http://www.wccwis.ci/modulos/documento/upload/6_en_Informe %20Plan%20 Decenal%20Unesco.pdf](http://www.wccwis.ci/modulos/documento/upload/6_en_Informe%20Plan%20Decenal%20Unesco.pdf) >. Acesso em: 6 ago. 2006.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (Org.) Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. Cadernos do IFCH. Campinas. n. 30, 2004.

VIVA o povo brasileiro! Entrevista com Janete Costa. Revista Kaza, São Paulo, n. 3, p. 19-21, 2003.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Pioneira, 1978.

WEISS, Linda. The myth of the powerless state. Ithaca. New York: Cornell University Press, 1998.

código de barras

