

ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DE SISTEMAS PRODUTIVOS ARTESANAIS MUNICIPAIS E GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

2

Gustavo Melo Silva¹

RESUMO: Os sistemas produtivos artesanais de peças e utensílios domésticos nos municípios mineiros de Catas Alta da Noruega, Ouro Preto, Mariana e Resende Costa caminham para uma produção em escala e padronizada que maximiza a lucratividade operacional dos empreendimentos artesanais. Este processo de expansão de forma não intencional vem excluindo o saber tácito local construído pelas comunidades produtoras. Esta realidade é agravada pela falta de uma estrutura organizacional que concilie os interesses dos atores municipais envolvidos com o desenvolvimento local e que proponha e execute soluções para os problemas existentes. Este artigo tem como objetivo descrever e analisar a coordenação e

organização dos sistemas de produção artesanal destes municípios e as consequências inerentes ao processo de expansão da produção, apresentando formas históricas empresariais de estruturas organizacionais inglesas, norte-americanas e japonesas, que podem sinalizar possíveis soluções de organização dos atores da iniciativa privada e para necessidade da articulação de atores públicos e privados que poderiam compor a governança local destes sistemas produtivos municipais. As estratégias locais de desenvolvimento dos sistemas produtivos artesanais são problematizadas com os limites existentes da autosustentabilidade desses arranjos e das possibilidades de sua expansão bem como de sua sustentabilidade social.

PALAVRAS-CHAVE: Produção Artesanal. Estruturas Organizacionais. Desenvolvimento Local.

1. INTRODUÇÃO

A produção artesanal requer a atenção do Estado e da iniciativa privada para que seus negócios sejam potencializados, mas as ações a serem desenvolvidas

¹ Graduado em Administração (UFSJ/1997), mestre em Engenharia de Produção (UFMG/2003) e doutorando em Sociologia (UFMG). Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa.

não podem perder de vista o conhecimento tácito local que garante às organizações artesanais um diferencial no mercado. Este conhecimento está sendo ameaçado a partir de ações que têm como objetivo estruturar operacionalmente o aumento da produção por meio do processo de divisão e especialização do trabalho. Esta é uma ação intencional de empreendedores comerciantes e que tem como consequência não intencional a substituição dos artesãos, que conhecem todo o processo de produção, por classes de trabalhadores organizados em redes organizacionais de produção (SILVA, 2006; SILVA e BRASIL, 2008). A proposta atual de uma produção em escala e padronizada que maximiza a lucratividade operacional dos empreendimentos artesanais, não deveria excluir produtivamente a base artesanal, que desconsidera, inclusive, o saber tácito local construído por comunidades produtoras.

O mercado consome os produtos regionais da cultura popular por serem artesanais, mas as ações em andamento nos municípios produtores de peças e utensílios domésticos artesanais de Catas Alta da Noruega, Ouro Preto, Mariana e Resende Costa, no Estado de Minas Gerais, buscam viabilizar a produção em massa com a especialização de trabalhadores e de organizações. A intenção desta ação é o aumento da produção e a redução de custos unitários, mas esta intenção vem direcionando a produção artesanal para uma manufatura, o que descaracterizaria o foco mercadológico que garante seu espaço no mercado. A produção em escala e a formação de redes de unidades produtoras em busca de padronização tem inviabilizado a gestão de um portfólio de produção em rede, que congregue em si produtos que resgatem o conhecimento tácito da produção artesanal. Este problema é agravado pela falta de uma estrutura organizacional que concilie os interesses dos atores municipais envolvidos e interessados com o desenvolvimento local e que proponha e execute soluções para os problemas existentes.

As estruturas organizacionais possuem um significado que é fundir um valor, além das exigências técnicas da tarefa, mas do ponto de vista da pessoa encarregada, em que a organização não é enfocada como um instrumento dispendioso, mas uma fonte valiosa de satisfação pessoal. As organizações tornam-se imbuídas de valor quando passam a simbolizar as aspirações da sociedade, o seu senso de identidade e em última instância viabilizar sua preservação (SELZINICK, 1971). As redes organizacionais de produção artesanal têxtil do município de Resende Costa (SILVA e BRASIL, 2008; SILVA e NEVES, 2008; SILVA, 2007a, 2007b 2007c; e SILVA, 2006) e da produção mineiro-artesanal de peças decorativas e de utensílios de cozinha em pedra sabão dos municípios de Catas Altas da Noruega, Mariana e Ouro Preto (SILVA *et al.*, 2006) não possuem estruturas organizacionais que se responsabilizem pela macrorregulamentação e gerenciamento dos conflitos inerentes ao seu desenvolvimento. Estes sistemas produtivos, cada vez menos, em seus processos decisórios parecem levar em consideração o enraizamento regional ou a necessidade da eficiência e sustentabilidade de todo o sistema social. Estas organizações sofrem as limitações e as adaptações decorrentes dos ambientes, mas também devem considerar que podem mudar o seu ambiente social (DIMAGGIO e POWELL, 1999). Uma questão central nestes sistemas produtivos consiste em saber se o trabalhador artesanal

conserva a noção de que, embora objetivado, o mundo social foi feito pelos homens, e, portanto, pode ser refeito por eles, devendo ter um significado social, que deve levar em consideração estruturas organizacionais que permitam o desenvolvimento local destes municípios a partir de sua vocação produtiva.

A partir deste contexto socioeconômico sinteticamente exposto nos parágrafos anteriores desta introdução, serão descritos e analisados na segunda seção a coordenação e organização dos sistemas de produção artesanal destes municípios e o problema inerente ao processo de expansão da produção. A terceira seção apresenta formas históricas empresariais de estruturas organizacionais inglesas, norte-americanas e japonesas, que podem sinalizar possíveis soluções de organização dos atores da iniciativa privada. A quarta seção apresenta uma solução para a articulação de atores públicos e privados que poderiam compor a gestão destes sistemas produtivos municipais.

2. COORDENAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO ARTESANAL

A reestruturação produtiva artesanal demanda por coordenação de suas unidades de produção e das classes de trabalhadores (SILVA, 2007c). Mas atualmente os processos decisórios do sistema de produção artesanal consideram as variáveis históricas, sociais e culturais regionais? Aspectos estratégicos como o foco mercadológico em consumidores de produtos artesanais são considerados nos processos decisórios da estrutura organizacional deste sistema de produção?

Os sistemas de produção artesanal dos quatro municípios discutidos neste artigo tiveram a expansão de suas atividades com o desenvolvimento de atividades turísticas, que pressionaram as unidades comerciais a coordenar as unidades produtoras, que são localizadas nas residências dos trabalhadores, em prol do atendimento da demanda. O problema de aumento da demanda que ocorreu a partir da última década do século XX foi resolvido com a divisão e especialização do trabalho e intensificação do ritmo de trabalho com a remuneração variável definida pela produtividade dos trabalhadores (SILVA e BRASIL, 2008; SILVA, *et al.*, 2006).

O município de Resende Costa tem 38% de sua população envolvida diretamente nas atividades do sistema de produção artesanal, sendo que estes trabalhadores estão subdivididos e especializados nas seguintes funções: 41,5% de picadores; 39,6% de tecelões; 1,3% de vendedores; 0,9% de fornecedores; e 16,7% que exercem mais de uma função (SANTOS *et al.*, 1998). Já na região do entorno do polo turístico de Ouro Preto, o que se observa é a divisão e especialização das unidades produtoras em cada município. Conforme Silva *et al.* (2006, p. 9), o principal produto em pedra sabão desta região é a panela de pedra que corresponde a 30% da produção dos municípios de Catas Altas da Noruega, Ouro Preto e Mariana, mas é importante observar que 100% das panelas são produzidas em Mariana. Os demais utensílios e peças de decoração como tabuleiros e peças de xadrez, esculturas, fontes e cascatas são produzidos e distribuídos da seguinte forma: 4,3% em Catas Altas da Noruega; 60,7% em Ouro Preto; e 5% em Mariana.

A decisão de promover a divisão e especialização do sistema produtivo artesanal nestes municípios foi promovida pelos empreendedores comerciantes (SILVA e BRASIL, 2008; SILVA e NEVES, 2008; SILVA, 2007a, 2007b e 2007c; SILVA, 2006; SILVA *et al.*, 2006) que identificaram a oportunidade de expansão de suas atividades, que por sua vez demandava a expansão da produção com a limitação de preservação dos equipamentos de produção e do trabalho manual. Por um lado, a expansão dos polos turísticos de Ouro Preto e de Tiradentes viabilizaram a expansão tanto das unidades comerciais como das unidades produtoras do sistema de produção artesanal destes municípios para atendimento da demanda destes polos turísticos. Por outro lado, a operacionalização para atendimento da demanda foi possível com a divisão e especialização da produção com otimização do processo com ganhos de escala e aumento do ritmo de trabalho. A evolução do sistema de produção de uma atividade artesanal para uma manufatura teve como base fundamental da estrutura organizacional o proprietário do empreendimento comercial, que passou a coordenar todo o sistema de produção com o monopólio da comercialização e conseqüentemente com a remuneração da força de trabalho. Não existiu uma organização formal que aglutinasse os trabalhadores diluídos nas residências e que explicitasse os conflitos e interesses existentes nestes sistemas produtivos municipais.

As organizações formais são sistemas de atividades controladas e coordenadas, surgindo do trabalho incorporado em redes complexas de relações técnicas que ultrapassam suas fronteiras. Nas sociedades modernas, as estruturas organizacionais formais surgem em contextos institucionalizados, que criam profissões, políticas e programas junto aos produtos e serviços que estas devem produzir racionalmente. A estrutura formal é um plano para as atividades que incluem o quadro da organização numa lista de escritórios, departamentos, posições hierárquicas e programas. A essência de uma organização burocrática moderna se encontra no caráter racional e impessoal destes elementos estruturados e das metas que os vinculam (MEYER e ROWAN, 1999).

Nos sistemas de produção artesanal, não existem organizações formais que se responsabilizem pelo gerenciamento dos conflitos inerentes ao seu desenvolvimento. As mudanças nas estruturas das organizações parecem ser motivadas, cada vez menos, pela competência ou pela necessidade da eficiência e sustentabilidade de todo o sistema. Mas além de as organizações sofrerem as limitações e as adaptações decorrentes dos ambientes, elas também podem mudar o ambiente. Estas limitações aprendem com os processos decisórios e com as respostas adequadas, e em conseqüência ajustam sua conduta às realidades existentes nos sistemas de produção em relação com o mercado (DIMAGGIO e POWELL, 1999). É iminente a necessidade de estruturas organizacionais que permitam um melhor emprego do trabalho e um entendimento mais adequado dos processos que culminam nas decisões, que também estão relacionadas com a sustentabilidade do sistema de produção artesanal nestes municípios. A realidade não demanda uma única decisão que soluciona os problemas de atendimento da demanda em expansão, mas de alternativas decisórias

que possibilitem o desenvolvimento local por meio de mediações dos interesses de todos os atores públicos e privados destes municípios.

Conforme Marzal (1990), o sistema de produção não é somente uma organização, senão também um sistema de decisão, que, por sua vez, traz o domínio da razão na execução e na organização durante o tempo em que se politiza. As mediações trazem à tona a existência de razões que não são simplesmente racionalizadas, ou seja, as decisões são influenciadas por outras razões que não se limitam à univocidade matemática, ou técnico-lógica. O sistema de produção se configura uma estrutura social de poder, em que o papel do gestor, ou seja, da função de coordenação é um fenômeno gerencial, mas também social.

A legitimação do sistema de produção integrado é fruto de uma série de mediações sucessivas e complexas de visões contraditórias de valores sociais que têm os diversos grupos, ou atores autônomos (comerciantes, trabalhadores e o Estado) integrados com princípios de um sistema de ação. Os modelos de organizações deveriam ser estruturados, conforme Marzal (1990), a partir dos modos diferentes de articular a pluralidade orgânica de uma unidade funcional, tanto no caráter original do sujeito dominante como nas variáveis históricas, sociais e culturais, fundamentais que a estruturam.

Atualmente, existe uma tendência de busca por certificação de processos e produtos de base artesanal com o objetivo de viabilizar a exportação para mercados globais. Estas ações promovidas por agentes públicos como a Superintendência de Artesanato do Governo do Estado de Minas Gerais e pela iniciativa privada compreendida por comerciantes locais confirmam a lógica da expansão comercial de mercado que vem sendo a causa que legitima as estratégias competitivas implementadas na reestruturação do sistema de produção artesanal (SILVA e NEVES, 2008). Esta tendência será provavelmente um novo momento de pressão sobre o sistema de produção, que não possui uma estrutura organizacional adequada para racionalizar uma nova modificação em suas variáveis históricas, sociais e culturais, que podem gerar consequências não intencionais e que podem prejudicar as possibilidades do desenvolvimento local destes municípios.

A razão econômica vem orientando o processo de tomada de decisão estratégica dos empreendedores artesanais destes municípios e não leva em consideração o enraizamento da produção artesanal local, já que se operacionaliza com a descaracterização do processo produtivo e de seus produtos, podendo inviabilizar sua sobrevivência sustentável. Inclusive, devemos considerar o aspecto da transferência do saber tácito, inerente aos artesãos, que já não podem ser assim caracterizados, sendo que atualmente estes artesãos estão estruturados em classes de trabalhadores especializados, que não conhecem todo o processo produtivo (SILVA, 2006).

No sistema de produção artesanal destes municípios, a sobrevivência das atividades artesanais em longo prazo não vem sendo considerada pelos empreendedores comerciantes, coordenadores e tomadores de decisão. A realidade organizacional que em si agrega uma pluralidade racional não é a prática do processo de decisão estratégica, que vem sendo embasado somente por questões de produtividade relacionadas ao aumento da escala. Este processo de reestruturação produti-

va vem levando, conseqüentemente, a um detrimento do valor social do trabalho envolvido neste sistema, já que os trabalhadores atualmente são remunerados por seus serviços produtivos e anteriormente eram remunerados pelas peças artesanais que produziam (SILVA e NEVES, 2008).

Nestes municípios, não há um agente ou ator que tenha como função a mediação dos conflitos dos demais atores, que seriam os trabalhadores artesanais e até mesmo a comunidade local, que está tendo seu patrimônio cultural intangível modificado em função do interesse individual de alguns empreendedores. Não há um modelo sociotécnico que integre ao desenvolvimento tecnológico e econômico os fatores qualitativos, que são variáveis preexistentes históricas, sociais e culturais. A organização do sistema de produção de base artesanal não tem o papel de mediar a negociação individual e autônoma permitindo a discussão de interesses e conflitos que não se embasem simplesmente na razão econômica (SILVA e BRASIL, 2008).

A definição da estratégia, que orienta o processo de tomada de decisão, deveria levar em consideração também as visões sobre as capacidades e finalidades humanas. Os processos racionais e analíticos, que deveriam predominar sobre os processos de negociação, na medida de sua viabilidade, dependem da condição, para que sejam viáveis, da existência de objetivos operacionais comuns de todos os atores envolvidos. As decisões estratégicas integrariam, a partir de dados operacionais que definem um processo analítico e de sua falta, as partes constitutivas do processo de negociação (WHITTINGTON, 2002). Negociação que, atualmente, se fundamenta nestes municípios, por parte da classe dos trabalhadores, relacionados com objetivos de subsistência de suas necessidades fisiológicas e por parte dos empreendedores comerciantes, com objetivos de maximização e acumulação de lucros de suas unidades comerciais, que abandonam princípios objetivos de continuidade e sustentabilidade das atividades artesanais.

Os benefícios das estratégias adotadas, até o presente momento, beneficiam o individualismo dos empreendedores comerciantes em detrimento da coletividade envolvida neste sistema de produção. A adoção desta lógica pode ser caracterizada como um paradoxo, já que as decisões tomadas para o atendimento de um mercado em expansão descaracterizam os sistemas produtivos artesanais, ameaçando os diferenciais que viabilizam o posicionamento de seus *outputs* perante os produtos similares da indústria. Um dos grandes desafios contemporâneos destes sistemas de produção artesanal é a necessidade de as organizações se institucionalizarem no mercado e também na sua comunidade originária. Para tanto seria necessária uma discussão de como deveria ser a estrutura organizacional mais adequada para a realidade dos sistemas de produção artesanal nestes municípios, tanto da iniciativa privada como da articulação nestes territórios da iniciativa privada, a sociedade civil organizada e do poder público.

3. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DA EMPRESA MODERNA

A origem dos negócios modernos ocorreu na Inglaterra de meados do

século XIX que explorou a vantagem competitiva de ser a primeira nação industrial do mundo. A economia inglesa, mesmo tendo um impacto mundial, era limitada a segmentos industriais e regiões inglesas e dependia para sua prosperidade e sobrevivência de uma boa administração. Esta fase do capitalismo é denominada personalista e é geralmente caracterizada por uma relação entre controle e propriedade, com pouca delegação de responsabilidade para níveis hierárquicos gerenciais a partir de barreiras de uma cultura de negócios altamente individualista. Mas mesmo neste período os empresários tiveram que criar estruturas capazes de controlar eficazmente os meios de produção e distribuição (WILSON, 1995).

A administração direta do negócio britânico se deparou com uma realidade decorrente do capitalismo industrial que possui três características fundamentais. As empresas tinham necessidades de maiores investimentos em capital fixo (máquinas, equipamentos e infraestrutura em geral), força de trabalho com uma qualificação mais aprimorada e ajustada à realidade produtiva e, finalmente, maior supervisão com posterior separação da propriedade e controle. O início desta fase do capitalismo gerencial ou fim do capitalismo proprietário foi uma consequência do acúmulo das funções de capitalista e de gestor dos proprietários. O empresário típico era aquele que era o próprio gerente da sua empresa. Mas o crescimento em alguns segmentos como o têxtil e o metalúrgico trouxe uma necessidade crescente de delegação de responsabilidades gerenciais das áreas funcionais e operacionais. Esta realidade organizacional demandou que os gerentes fossem treinados para execução de trabalhos práticos focados na gestão operacional. A necessidade real de delegação de autoridade caracterizou-se com a busca por parte do proprietário de recrutar sócios gerentes (WILSON, 1995).

A realidade dos negócios ingleses deste período é muito similar à encontrada na realidade dos municípios discutidos a partir de seus sistemas produtivos artesanais. A realidade competitiva das comunidades que atualmente fornecem produtos para pontos turísticos criou as condições para a divisão e especialização do trabalho abrindo o caminho para inovações que exigem um nível mais alto de atenção conduzindo à formação de novos hábitos, ou seja, ações importantes para os atores sociais em situação comum. A relação entre o homem, o produtor e o mundo social produto dele é e permanece sendo uma relação dialética, isto é, o homem, evidentemente não o homem isolado, mas em coletividade e seu mundo social atuam reciprocamente um sobre o outro (BERGER e LUCKMANN, 1985).

Os atores individuais têm papéis específicos e as origens dos papéis encontram-se no mesmo processo fundamental de hábitos e na sua objetivação. Logo, um estoque comum de conhecimento que contém tipificações recíprocas de conduta está em processo de formação na rede organizacional de produção artesanal, em que aparecem os papéis que representam a ordem institucional e teriam o caráter de mediação de particulares setores do acervo comum do conhecimento artesanal local. O grau de separação do conhecimento com relação às suas origens existenciais depende de um considerável número de variáveis históricas, em que a relação entre o conhecimento e sua base social é dialética, isto é, o conhecimento é um produto

social e é um fator de transformação que deve ser coordenado (BERGER e LUCKMANN, 1985). Mas a dinâmica dos sistemas produtivos não ocorre somente na redefinição de papéis dos trabalhadores, mas na própria evolução das estruturas organizacionais, o que não vem ocorrendo na realidade destes sistemas produtivos municipais.

As formas de estrutura organizacional podem ser analisadas de forma comparativa a partir do domínio empresarial das mais bem sucedidas economias capitalistas nos séculos XIX e XX, em que o desenvolvimento industrial esteve em sequência histórica sob o domínio da Inglaterra, Estados Unidos da América (EUA) e Japão. A produção em que sua organização é estruturada a partir da coordenação do proprietário é o caso Inglês, como vimos nos parágrafos anteriores. A produção em que a organização é caracterizada pela profissionalização e criação de níveis gerenciais e divisionais, em que o proprietário não executa as atividades operacionais, é o caso dos EUA. E a produção em que sua organização é caracterizada pela coordenação da empresa-mãe que pré-determina todo o controle e acompanhamento de empresas integradas é o caso japonês (LAZONICK, 1991).

Na segunda metade do século XIX, o capitalismo proprietário britânico era o modelo vigente predominante; nas primeiras décadas do século XX, o capitalismo gerencial norte-americano; e na segunda metade do século XX, o capitalismo coletivo nipônico. Estas mudanças ocorrem devido à melhor utilização por parte dos modelos gerenciais dos recursos produtivos existentes e das respostas às demandas de mercado com a utilização e inovação de tecnologias organizacionais associadas às de produção (LAZONICK, 1991).

Na Inglaterra do princípio do século XIX, o ambiente externo das empresas era mais importante que o planejamento e coordenação internos. No ambiente externo, o recurso mais importante era uma provisão ampla de força de trabalho qualificada e altamente disciplinada para a necessidade de força de trabalho de então, que se caracterizava basicamente pela força física dos trabalhadores. Não havia por parte das empresas e do Estado a necessidade de investimento em treinamento da mão de obra. Essa realidade trouxe para as empresas inglesas necessidades de baixo investimento em custos fixos decorrentes do treinamento. A reprodução e expansão da força de trabalho eram feitas na comunidade com trabalhadores mais velhos treinando os mais jovens. O treinamento por meio da comunidade é uma das variáveis que caracterizaram a concretização de polos industriais regionais especializados em específico tipo de produto ou produção, que, conseqüentemente, proporcionou o crescimento verticalizado da economia inglesa. O crescimento integrado verticalmente das indústrias deu-se pela entrada de novos investimentos e não pelo crescimento dos empreendimentos existentes (LAZONICK, 1991).

A utilização de estruturas organizacionais que possibilitaram o planejamento e a coordenação de processos de produção mecanizados é característica do capitalismo gerencial dos EUA. A organização administrativa foi necessária para tornar os altos investimentos fixos em produtos unitários de baixo custo, ou seja, com um preço de venda mais acessível. O crescimento das empresas Norte-Americanas foi operacionalizado com o desenvolvimento de sua capacidade de coordenação

planejada das divisões especializadas do trabalho. Por um lado, a empresa passa a não ser individual com a capitalização via comercialização de ações na bolsa de valores. Por outro lado, o Estado e as fundações filantrópicas entre 1890 e 1920 transformaram e investiram no sistema de ensino superior, que possibilitou um nível de qualificação da mão de obra, que foi fundamental para a estrutura organizacional que seria implementada nos EUA e que caracterizaria o capitalismo gerencial (LAZONICK, 1991).

O processo evolutivo empresarial levou à formação de uma estrutura organizacional própria da empresa moderna. A capacidade organizacional é caracterizada pela ligação das unidades operacionais com seus conselhos administrativos, que agregam organizações com várias unidades empresariais. Essa ligação é realizada a partir dos gerentes de 3ª e 2ª linha, que ocupam funções de níveis operacionais das unidades produtivas com os executivos ou grupo de executivos de 1ª linha, que planejam e alocam recursos para as unidades operacionais e para a empresa integrada (MCCRAW, 1998).

As organizações com várias unidades empresariais surgem do impacto das mudanças sobre as economias de escala e de escopo e sobre sua capacidade organizacional. As mudanças foram incentivadas pela diminuição dos custos de transação comercial e pelas vantagens de custo das economias de escala e de escopo. Estas transações, ocorrendo dentro da empresa integrada, entre suas unidades, são definidas por métodos contábeis, que reduzem seus custos, ao mesmo tempo em que se obtêm economias de escala e de escopo utilizando com mais eficiência os recursos físicos e humanos dentro das unidades operacionais. As principais inovações nos processos de produção no final do século XIX diferenciavam-se das anteriores por seu potencial para explorar as inusitadas vantagens de custos propiciadas pelas economias de escala e de escopo. O impacto das mudanças de integração das unidades de produção às unidades de distribuição em massa finalmente gerou empresas multifuncionais e em alguns casos multinacionais e multiprodutoras (MCCRAW, 1998).

As indústrias japonesas superaram a produção em massa de bens duráveis dos EUA, da empresa profissionalizada de várias unidades, funções e produtos, a partir da década de setenta do século XX. A superação ocorreu particularmente em automóveis e equipamentos eletrônicos, principalmente baseados nas tecnologias microeletrônicas. Os empreendimentos japoneses tinham maximização de sua capacidade organizacional com a integração vertical e de níveis hierárquicos, decorrente de uma redução das subdivisões de poder formalizadas em suas estruturas organizacionais. As estruturas organizacionais características do Japão são os *zaibatsus*, que são grupos de empreendimentos familiares. Estas estruturas organizacionais nucleares têm como objetivo central a iniciativa de coordenar e planejar as atividades dos empreendimentos familiares. As relações de administração nas grandes empresas são substituídas por relações de empreendimentos nas empresas satélites. A empresa núcleo lidera as pequenas firmas satélites que compõem uma estrutura organizacional integrada. A organização integrada e constrói a estratégia empresarial, não só a partir do conhecimento da academia via contratação

de executivos, mas também do saber dos operários que é integrado no processo decisório estratégico organizacional (LAZONICK, 1991).

Os sistemas produtivos artesanais destes municípios poderiam buscar a profissionalização de quadros gerenciais e viabilizar a integração de núcleos de empreendimentos a partir das unidades comerciais, que de maneira informal já viabilizam esta integração. Mas uma possível evolução da estrutura organizacional não poderia agregar somente a iniciativa privada e os trabalhadores relacionados diretamente com sistema de produção artesanal, seria importante pensar também em estruturas organizacionais que viabilizassem um espaço de discussão com atores diversos como os comerciantes locais de mercadorias diversas, a rede hoteleira, os empreendimentos de alimentos, associações culturais e o próprio Estado. A falta de uma governança sociopolítica destas redes organizacionais gera erros estratégicos que podem levar inclusive a sua inviabilidade, seja por fatores econômicos, sociais ou até mesmo mercadológicos.

4. GOVERNANÇA MUNICIPAL E POLÍTICAS LOCAIS

A governança sociopolítica pode ser entendida como um conjunto de redes de políticas públicas inscritas em processos de aprendizagem coletiva e de hibridação organizacional. Esta noção concebe o poder alocado na sociedade para garantir transações do governo com a sociedade em uma ação coletiva multipolar. Remete à articulação entre atores governamentais e à incorporação de atores sociais, por meio da participação e parcerias, na formulação e gestão das políticas e intervenções, e à própria capacidade dos governos de planejamento, formulação e implementação das políticas públicas (GAUDIN, 2005).

Brugué e Gomá (1998), referindo-se aos processos de transformação contemporâneos na esfera do Estado e de suas relações com a sociedade, principalmente balizados pela descentralização e revalorização do local, afirmam que os governos locais, neste cenário, assumem agendas complexas e novos papéis estratégicos e relacionais, que remetem à governança, neste caso municipal. Podem-se distinguir três macroâmbitos de intervenção estatal, relevantes para a abordagem do local: o das políticas econômicas, que têm se orientado recentemente para a promoção econômica do território e para o desenvolvimento local endógeno; o das políticas sociais; e o das políticas territoriais, notadamente as urbanas. As políticas territoriais, especialmente as políticas urbanas, atuam tanto sobre o desenvolvimento econômico quanto sobre o desenvolvimento social, apresentando um potencial redistributivo (BRUGUÉ e GOMÁ, 1998).

A partir dos anos 90, observa-se a cunhagem de inovações institucionais especialmente na esfera local, que têm se afirmado como lócus de experimentalismo e de avanços nas políticas públicas, quer no que se refere à democratização dos processos decisórios, quer no que toca à perspectiva de inclusão social. Observam-se processos de descentralização intramunicipal e a moldagem de políticas territorializadas, que se traduzem em formas de gestão de proximidade, que têm em

vista promover processos de ação sobre a exclusão social. Amplia-se o repertório de políticas locais e renova-se o seu conteúdo substantivo. Um dos eixos de renovação, que se conecta com o objeto deste trabalho, refere-se, por um lado, às políticas e programas de desenvolvimento econômico local que têm sido implementadas nos municípios brasileiros como, por exemplo, por meio de programas de estímulo ao cooperativismo, microcrédito, formação de mão de obra, que inclui o resgate de recursos e técnicas tradicionais, geração de renda e outras iniciativas similares (BRASIL, 2004).

Por outro lado, alteram-se os processos de formulação e de gestão das políticas e programas locais, encampando um espectro ampliado de atores sociais no âmbito da governança, de modo que Estado e sociedade gerem alternativas para as demandas e problemas locais. Isto tem ocorrido por meio da criação de instâncias de participação, como os conselhos municipais, orçamento participativo e conferências de políticas públicas, que constituem espaços híbridos de deliberação da ação pública (AVRITZER e PEREIRA, 2003). A participação via fóruns de discussão torna a deliberação pública menos dependente da racionalidade tecnocrática, mas não independente da intermediação de profissionais específicos (GAUDIN, 2005). Ao lado disso, tem-se avançado no estabelecimento de parcerias, quer com a sociedade civil, quer em moldes mais gerenciais com o setor privado. Em ambos os casos, pode-se apontar para a cunhagem de novas relações entre governo e sociedade (SILVA e BRASIL, 2008).

Além das possíveis tendências de inovação nas políticas, programas locais e gestão social, devem-se destacar os limites e constrangimentos postos pelos arranjos de descentralização no ambiente brasileiro. Estes obstaculizam o pleno exercício da autonomia municipal e a realização dos potenciais da esfera local para a constituição de novas agendas políticas, de programas ou de novos processos de gestão. Por um lado, os principais obstáculos decorrem do quadro financeiro municipal, em face dos arranjos tributários previstos pela Constituição Federal, que embora tenham ampliado de fato os recursos destinados aos municípios estendem as atribuições e responsabilidades desta esfera. Por outro lado, deve-se considerar o quadro de precariedade administrativa e organizacional de parte considerável dos municípios brasileiros. Tais dificuldades entrecruzam-se com o perfil heterogêneo dos municípios brasileiros. Neste sentido, cabe notar que cerca de dois terços dos municípios se situam na faixa populacional abaixo de 20.000 habitantes e parte expressiva deste conjunto caracteriza-se por uma base econômica pouco dinâmica e rural (BRASIL, 2004). Inclusive, as possibilidades de incremento de receita própria, uma vez que os tributos de responsabilidade municipal são essencialmente urbanos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que via de regra constituem a base própria de arrecadação municipal (SILVA e BRASIL, 2008).

A realidade aponta para possíveis dificuldades no desenvolvimento de estratégias de governança nos quatro municípios na elaboração e gestão de programas sociais de porte inovador. De fato, ressalta-se que os municípios não desenvol-

veram políticas e intervenções voltadas para o desenvolvimento socioeconômico local dos sistemas produtivos artesanais, a despeito do potencial das redes sociais locais. Entretanto, tal fato não impediu a cunhagem de arranjos societários voltados para o desenvolvimento econômico local. Ao lado disso, a ausência de estratégias de governança por meio de programas locais, de parcerias e de formas de participação e interlocução entre governo e sociedade, no mínimo impõe limites e compromete as possibilidades de avanço e desenvolvimento das estratégias destes atores sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de atuação dos empreendedores é aquele em que se constata como a atividade empreendedora é exercida e quais são seus impactos sociais e econômicos, neste campo existem racionalidades que são construídas socialmente, sendo diversas e complexas como são as influências e realidades humanas e sociais (SOUZA NETO *et al.*, 2004). Para a compreensão da realidade dos empreendimentos dos sistemas produtivos artesanais nos municípios de Catas Altas da Noruega, Ouro Preto, Mariana e Resende Costa, torna-se necessária uma análise de seu contexto social, não só na lógica de mercado a partir de uma racionalidade instrumentalista, mas também no seu contexto social cujos fenômenos econômicos são extraídos artificialmente a partir de uma lógica social e humana, ou seja, organizações analisadas a partir de uma racionalidade substantiva.

Este artigo propõe reflexões e questionamentos referentes a que inovações poderiam ocorrer na estrutura organizacional e, conseqüentemente, que ampliação de participação de atores seria necessária para que os problemas pudessem ser resolvidos com uma maior amplitude de alcance de interesses diversos da realidade socioeconômica destes municípios. A formulação de estratégias e as técnicas gerenciais deveriam considerar a dinâmica produtiva e as peculiaridades históricas, sociais e culturais que garantem seu posicionamento no mercado de consumo que depende de características artesanais. Claro que não abandonando o processo racional econômico, mas também considerando o ambiente histórico, social e cultural como fator determinante em sua formulação.

As estruturas organizacionais dos empreendimentos artesanais e a governança local nestes municípios têm como concepção de poder na sociedade a garantia de transações de governo e sociedade em uma ação coletiva multipolar. Nos sistemas produtivos artesanais destes municípios, o *homo oeconomicus*, ou seja, os empreendedores comerciantes vêm desempenhando seu papel com eficiência. Mas a expansão comercial dos sistemas produtivos artesanais nas últimas duas décadas, por um lado, mostra os problemas relativos à falta de participação dos trabalhadores e de outros atores na solução dos problemas da própria dinâmica deste sistema produtivo, que neste espaço público atende de forma diferenciada às demandas e necessidades da sociedade ali representada. Por outro lado, explicita a necessidade de governança, que tenha como objetivo sociopolítico responder e articular características de negociações, parcerias entre setores públicos e privados, bem como iden-

tificar diversas formas de participação de todos os interessados no desenvolvimento local destes municípios.

A falta de organizações híbridas entre a iniciativa privada, a sociedade civil organizada e o Estado como os conselhos de desenvolvimento municipais que sejam efetivamente os responsáveis pela governança municipal do desenvolvimento local sustentável poderiam contribuir para reduzir os efeitos não intencionais e imprevistos. Como, por exemplo, a perda de conhecimento singular do processo produtivo, a entrada de produtos industriais no portfólio comercial local, a falta de planejamento estratégico local para o desenvolvimento socioeconômico, entre outras consequências que podem ser observadas nestes municípios.

Estes sistemas produtivos artesanais municipais contribuem em alguma medida para dinamizar a economia, com a geração de emprego e renda e para a redução da vulnerabilidade social. Contudo, os limites das estratégias locais de desenvolvimento apresentados na descrição e análise efetuada é problematizada, dentre outros aspectos, com os limites da autossustentabilidade desses arranjos e das possibilidades de sua expansão bem como da sua sustentabilidade social. Em relação à perspectiva de sustentabilidade social mais ampla, uma questão que parece crítica refere-se à descaracterização da cultura local, especificamente das técnicas e referências de produção tradicional. Em outros termos, estes processos podem ser qualificados como perda de um patrimônio cultural local, que desejavelmente poderia ser objeto de atenção sem prejuízo dos aspectos econômicos envolvidos no desenvolvimento local.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. de L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Revista Teoria e Sociedade**, número especial. Belo Horizonte; Ed. UFMG, 2005, p. 16-41.

BERGER, P. L. e LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**: Tratado de Sociologia do Conhecimento. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985. 247p.

BRASIL, F. Território e Territorialidade nas Políticas Sociais. In: CARNEIRO e COSTA, (org.) **Gestão Social: O que há de novo?** BH. FJP, 2004, pp. 45-66;

BRUGUÉ, Q. e GOMÁ, R.. Las políticas públicas locales: agendas complexas, roles estratégicos e estilo relacional. In. ____ (org) **Gobiernos Locales y Políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

GAUDIN, J. P. O Significado do Contrato nas Políticas Públicas. **Revista Teoria e Sociedade**, número especial. Belo Horizonte: Ed. UFMG, março de 2005, p. 12-54;

LAZONICK, W. **Business Organization and the Myth of the Market Economy**.

Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 92-114.

MCCRAW, T.K. (org.) **Alfred Chandler**: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MARZAL, A. **Análisis Político de la Empresa**: Razón dominante y modelos de empresa. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 1990.

MEYER, J. W. e ROWAN, B. **Organizaciones Institucionalizadas**: La Estructura Formal como Mito y Ceremonia. In: POWELL, W. W. e DiMAGGIO, P. J. (org.) **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 79-103p.

DIMAGGIO, P. J. e POWELL, W. W. Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional Y La Racionalidade Colectiva em Los Campos Organizacionales. In: POWELL, W. W. e DIMAGGIO, P. J. (org.) **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 105-125 p.

SANTOS, M.C.L.; SILVA, G.M. e MORETTI, A.R. **Artesanato Contando Teares**. São João del Rei: Ed. FUNREI, 1998.

SELZINICK, P. **A Liderança na Administração**: Uma Interpretação Sociológica. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971.

SILVA, G. M. e BRASIL, F. P. D. Governança Municipal e Gestão Social do Desenvolvimento Local: Estudo de Caso de uma Rede Organizacional de Produção Artesanal Têxtil. XXXII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

SILVA, G. M. e NEVES, J. A. B. Mudanças e Adaptações Organizacionais: Estudo de caso de uma indústria criativa artesanal têxtil mineira. V Encontro Nacional de Estudos Organizacionais **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2008.

SILVA, G. M. Estratégias de Produção e Especificidades de Redes Organizacionais: O caso do sistema de produção artesanal têxtil. XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção **Anais...** Foz do Iguaçu: ABEPRO, 2007a.

SILVA, G. M. Formas Coletivas de Ação Econômica: Estudo de caso da rede do sistema de produção artesanal têxtil de um município mineiro. 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2007b.

SILVA, G. M. Gestão Social, Movimentos Sociais e a Rede Organizacional da Produção

Artesanal de Resende Costa. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia **Anais...** Recife: SBS, 2007c.

SILVA, G. M. Racionalidade e Contexto Social no Desenvolvimento Regional de Redes Organizacionais de Produção Artesanal. X Colóquio Internacional de Poder Local **Anais...** Bahia: CIAGS/UFBA, 2006.

SILVA, G. M.; TANNUS, M. B. e MOREIRA, C. V. R. Economia e Sociedade no Sistema de Produção Minero-Artesanal. XIII Simpósio de Engenharia de Produção **Anais...** Bauru: UNESP, 2006.

SOUZA NETO, B.; DELAMARO, M. C. e BARTHOLO, R. Max Weber e a Singularidade da Cultura Ocidental: Uma reflexão sobre o “espírito” do empreendedorismo brasileiro. I Workshop de Formación de Emprendedores Universitarios del Mercosur **Anais....** Buenos Aires: Universidad Nacional de Lujan, 2004.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia?** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WILSON, J.F. **British Business History, 1720-1994.** Manchester University Press, 1995, p. 21-61.