

Universidade Federal da Paraíba  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Curso de Mestrado Acadêmico em Administração

João Moraes Sobrinho

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ARTESANATO  
NA PARAÍBA: ANÁLISE DO PROGRAMA PARAÍBA EM SUAS MÃOS**

João Pessoa

2014



JOÃO MORAES SOBRINHO

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ARTESANATO  
NA PARAÍBA: ANÁLISE DO PROGRAMA PARAÍBA EM SUAS MÃOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba. Área de Concentração: Administração e Sociedade. Linha de Pesquisa: Gestão Estratégica, Trabalho e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

João Pessoa

2014

JOÃO MORAES SOBRINHO

**A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ARTESANATO  
NA PARAÍBA: ANÁLISE DO PROGRAMA PARAÍBA EM SUAS MÃOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Aprovada em: 20 de fevereiro de 2014.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal (orientador)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cavalcante (examinador interno)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura (examinadora externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho a duas pessoas que não estão mais presentes em minha vida, mas que me deixaram um inestimável legado intelectual: ao meu pai Petrônio Morais (*in memoriam*) e ao meu tio João Moraes (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Jesus Cristo, Mestre dos mestres, autor da minha fé e que me permitiu superar todos os inúmeros obstáculos para a realização deste objetivo.

A minha mãe, Maria Soledade, pelo seu amor e carinho, e aos meus irmãos, Marina Batista e Firmo Neto, pelo seu companheirismo.

A Kallina, minha esposa, pela paciência e apoio em todos os momentos.

A minha tia Neide, pela sua contribuição e carinho.

Aos meus colegas da turma 37, com quem pude compartilhar momentos especiais e superar importantes desafios na jornada da Pós-Graduação.

Ao meu orientador, o professor Diogo Henrique Helal, pela qualidade de sua orientação, pela confiança e pelo seu incansável suporte.

Aos membros da banca examinadora, a professora Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura, e ao professor Carlos Eduardo Cavalcante, pelas suas importantes e pertinentes contribuições ao desenvolvimento e aprimoramento deste trabalho.

A todos os atores implementadores envolvidos no Programa de Artesanato Paraibano e aos artesãos envolvidos, pelas preciosas informações disponibilizadas.

Ao corpo docente e administrativo que fazem o Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Aquele que não tem um objetivo raramente sente prazer em qualquer empreendimento.

- Giacomo Leopardi -

## RESUMO

A implementação de políticas públicas é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da operacionalização das decisões e políticas públicas, quando estas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. Diversos estudos, desde os anos 1970, vêm sendo conduzidos com o intuito de analisar os diversos fatores responsáveis pelo sucesso ou fracasso dos programas governamentais. Este trabalho analisou o processo de implementação de políticas públicas do Programa de Artesanato Paraibano, com o objetivo de identificar os diversos elementos que afetam e condicionam a implementação das ações do programa. A etapa de implementação é considerada uma etapa crucial para o sucesso ou fracasso de um programa e necessita ser devidamente analisada porque, muitas vezes, os resultados de determinadas políticas diferem daqueles projetados na fase de formulação de políticas. Acredita-se que este trabalho irá oferecer aos gestores do programa uma maior compreensão acerca dos diversos elementos inerentes a etapa analisada, que influenciam e condicionam a operacionalização das políticas públicas desenvolvidas e implementadas, com reflexos na sua eficácia. Este trabalho se apoiou em dois modelos teóricos de implementação de políticas públicas que foram adaptados e aglutinados por não conseguirem, isoladamente, abarcar toda a dinâmica do processo analisado. A pesquisa, um estudo de caso de caráter descritivo, foi conduzida sob a perspectiva qualitativa. Os dados para o trabalho foram obtidos através de pesquisa documental, em que os aspectos normativos e legais do programa de artesanato paraibano foram analisados, e pesquisa de campo, em que os atores implementadores e beneficiários do programa foram submetidos a entrevistas semiestruturadas. A análise de dados utilizou a técnica da análise de conteúdo. Os resultados apontam que a dinâmica de implementação do Programa de Artesanato Paraibano sofre influência de elementos do contexto político institucional, em decorrência de uma orientação normativa baseada em um decreto e não uma lei ordinária. As transições entre governos geraram restrições de recursos, descontinuidades e insegurança aos atores envolvidos. Em que pesem as vicissitudes elencadas, o programa possui resultados importantes que favoreceram um maior nível de capacitação dos artesãos, o acesso a feiras e eventos regionais e nacionais. A geração de renda, outro resultado relevante destacado, ainda é considerado insuficiente pelos artesãos beneficiados. Conclui-se que a dinâmica de implementação das políticas públicas no âmbito do programa analisado é influenciado por elementos técnicos, políticos e institucionais e que as vicissitudes atuam como elementos que afetam os resultados da implementação da própria política.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Artesanato. Implementação.

## ABSTRACT

The implementation of public policies is the phase of the policy cycle regarded with the operationalization of the decisions and policies, when they are no longer just intentions and turn into concrete actions. Several studies, since the 1970s, have been conducted in order to analyze the various factors responsible for the success or failure of government programs. This study examined the process of implementing of public policies named Programa de Artesanato Paraibano (a handcraft program), with the goal of identifies several elements that affect and influence the implementation of program activities. The implementation stage is considered a crucial step for the success or failure of a program and is required to be properly analyzed because the results of certain policies often differ from those projected in the stage of policy formulation. It is believed that this work will provide to program managers a wider understanding of various elements that influence and affect the operation of the developed and implemented public policies, influencing its effectiveness. This work was based on two theoretical models of implementation of public policies that have been adapted and agglutinated, because each singly was not considered enough to cover and explain all the dynamic of the process analyzed. The research, a descriptive case study, was conducted under the qualitative perspective. The data for the study were obtained through desk research, the legal and regulatory aspects of the program were analyzed and field research, in which the actors implementers and beneficiaries of the program underwent semistructured interviews. Data analysis used the technique of content analysis. Results indicate that the dynamic deployment of Paraiba craft sector is influenced by elements of the institutional political context, especially a normative consolidation yet to consolidate and influence of transitions between governments, which generates resource constraints and variables and security to stakeholders. Notwithstanding the events listed, the program has significant results that favored a higher level of training of handcraftsmen, fairs and access to regional and national events and income gains. This latter aspect, although relevant, is still considered insufficient by local handcraftsmen. We conclude that the dynamics of implementation of public policies within the analyzed program is influenced by technical, political and institutional factors and events that act as elements that affect the results of the implementation of the policy itself.

**Keywords:** Public policies. Handcraft. Implementation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas - esquema.....	29
Figura 2 – Modelo de implementação de políticas públicas de Smith .....	45
Figura 3 – Modelo de implementação de políticas públicas de Silva e Melo .....	47
Figura 4 – Quadro de referência conceitual proposto.....	48
Figura 5 – Síntese das políticas do programa e resultados almejados do PAP .....	66
Figura 6 – Visão geral da rede de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba .....	70
Figura 7 – Casa do Artista Popular.....	73
Figura 8 – Folder informativo da Casa do Artista Popular (frente e verso) .....	74
Figura 9 – Guia de comercialização e manual de boas práticas SEBRAE.....	75
Figura 10 – Visão geral da Casa do Artista Popular, onde se concentram a Coordenação do Programa de Artesanato da Paraíba, a Curadoria do Artesão o Museu de Artesanato.....	86
Figura 11 – Vicissitudes que interferem na eficácia das ações do PAP .....	93
Figura 12 – Adaptação de modelo proposto ao contexto da pesquisa.....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais conceitos de políticas públicas .....	25
Quadro 2 – Diferentes concepções para o ciclo de políticas públicas.....	30
Quadro 3 – Principais atores que influenciam o <i>policy-making</i> .....	38
Quadro 4 – Principais modelos de implementação de políticas públicas.....	42
Quadro 5 – Dimensões do modelo de pesquisa.....	49
Quadro 6 – Sujeitos de pesquisa.....	53
Quadro 7 – Ligação entre objetivos específicos e instrumento de pesquisa para atores implementadores.....	55
Quadro 8 – Ligação entre objetivos específicos e instrumento de pesquisa para atores beneficiários.....	56
Quadro 9 – Etapas da análise de conteúdo .....	58
Quadro 10 – Categorias de análise propostas e objetivos específicos.....	59
Quadro 11 – Categorias de análise propostas e códigos.....	60
Quadro 12 – Principais macropolíticas do Programa de Artesanato Brasileiro .....	65
Quadro 13 – Atores envolvidos e respectivos papéis na implementação do Programa de Artesanato Paraibano .....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Levantamento de artigos por base de dados .....	19
Tabela 2 – Percepção de diferentes atores sobre a influência do contexto político institucional no PAP.....	86
Tabela 3 – Principais vicissitudes que afetam a dinâmica de implementação na percepção dos atores.....	91
Tabela 4 – Percepção dos atores envolvidos sobre a eficácia e o resultado das políticas do PAP.....	96

## LISTA DE SIGLAS

<b>AB</b>	Ator beneficiário
<b>AI</b>	Ator implementador
<b>ANPAD</b>	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração
<b>CENDAC</b>	Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MAP</b>	Mercado de Artesanato da Paraíba
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<b>MUNIC</b>	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
<b>ONG</b>	Organização não governamental
<b>PAB</b>	Programa de Artesanato Brasileiro
<b>PAP</b>	Programa de Artesanato Paraibano
<b>PB</b>	Paraíba
<b>PIB</b>	Produto Bruto Interno
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>UFPB</b>	Universidade Federal da Paraíba

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA .....	14
1.2 OBJETIVOS .....	20
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	20
<b>1.2.1 Objetivos Específicos</b> .....	20
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	21
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	22
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	22
<b>2.1.1 Conceito de políticas públicas</b> .....	24
<b>2.1.2 Tipologias de Políticas Públicas</b> .....	27
<b>2.1.3 O Ciclo de Políticas Públicas</b> .....	28
2.1.3.1 Identificação do problema .....	32
2.1.3.2 Formação da agenda .....	32
2.1.3.3 Formulação de alternativas .....	33
2.1.3.4 Tomada de decisão .....	34
2.1.3.5 Implementação de políticas públicas .....	35
2.1.3.6 Avaliação de políticas públicas .....	36
2.1.3.7 Extinção .....	37
<b>2.1.4 Atores, instituições e o <i>policy-making</i></b> .....	37
2.2 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
<b>2.2.1 Modelo de implementação de Smith</b> .....	43
<b>2.2.2 Modelo de implementação de Silva e Melo</b> .....	45
<b>2.2.3 Proposta de adaptação dos modelos para o contexto da pesquisa</b> .....	48
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	50
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E DESENHO DA PESQUISA .....	50
3.2 CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA .....	51
3.3 CONTEXTO E SUJEITOS DE PESQUISA.....	52
3.4 PROCESSO DE COLETA DOS DADOS .....	54
3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DOS DADOS.....	57
3.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS E DE QUALIDADE DA PESQUISA .....	61

<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	63
4.1 ASPECTOS NORMATIVOS E REGULATÓRIOS DO PROGRAMA DE ARTESANATO PARAIBANO .....	63
4.2 PAPEL DOS ATORES ENVOLVIDOS NAS ARENAS DECISÓRIAS .....	68
4.3 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES BENEFICIÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	79
4.4 INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL.....	81
4.5 TENSÕES E RESTRIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO .....	87
4.6 PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS SOBRE A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	94
4.7 ADAPTAÇÃO DOS MODELOS DE SMITH E SILVA E MELO À REALIDADE DO PROGRAMA DE ARTESANATO PARAIBANO .....	98
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	100
<b>5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS</b> .....	103
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	104
<b>APÊNDICES</b> .....	110
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	110
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES IMPLEMENTADORES.....	112
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES BENEFICIÁRIOS .....	114
<b>ANEXOS</b> .....	116
ANEXO A – DECRETO GOVERNAMENTAL QUE INSTITUI O PROGRAMA DE ARTESANATO PARAIBANO .....	116

## 1 INTRODUÇÃO

A introdução deste trabalho está dividida nos seguintes tópicos: contextualização da área de estudo e delimitação do problema, objetivos e justificativa.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

As políticas públicas são, de forma genérica, um conjunto de propostas decorrentes de processos decisórios que mobilizam interesses da coletividade, sendo uma atribuição predominante dos governos, embora não exclusiva destes (COELHO, 2009). Para uma melhor compreensão acerca do conceito de políticas públicas é mister a compreensão do ciclo de políticas públicas, que constitui um importante instrumento analítico de suporte ao pesquisador. Secchi (2010) define o ciclo de políticas públicas como um esquema de análise e interpretação que auxilia no entendimento do ciclo de vida de uma política pública. Esse ciclo apresenta diversas fases sequenciais e interdependentes. Para o autor, o ciclo é composto de sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Diversos autores possuem visões diferenciadas em relação às fases que compõem o ciclo de políticas públicas, mas a maioria dos modelos apresenta a mesma essência. Souza (2006), por exemplo, enxerga o ciclo de políticas públicas como uma tipologia na qual os seguintes estágios constituem um processo dinâmico de aprendizado: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Para a autora, a etapa de formação de agenda é preponderante em relação às demais etapas porque diz respeito à definição de quais problemas irão receber uma atenção especial por parte dos agentes formuladores de políticas públicas. A etapa de formação da agenda é um processo eminentemente político.

A etapa mais problemática, que apresenta a maior complexidade dentro do ciclo de políticas públicas, e uma das que ainda menos recebe atenção por parte dos pesquisadores de políticas públicas é a fase de implementação (SILVA e MELO, 2000; ROBERTO, 2011; RUA, 2009). A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da execução das decisões, quando estas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. Esta etapa envolve diversas etapas de tomada de decisão para a execução definidas a partir de determinados instrumentos. As decisões tomadas devem levar em conta os

problemas identificados, os objetivos almejados e os arranjos institucionais para uma correta operacionalização (RUA, 2009). Segundo Silva e Melo (2000), vários são os estudos que desde a década de 1970 têm sido desenvolvidos com o objetivo de identificar o chamado elo perdido no estudo de políticas públicas. Para Rua (2009), o elo perdido se encontra entre as fases de tomada de decisão e a de avaliação dos resultados da política pública: esse elo corresponde a etapa de implementação do ciclo de políticas públicas. Dentre os principais estudos acerca do processo de implementação de políticas públicas, destacam-se os de Pressman e Wildavsky (1973), que definem o processo de implementação como um processo de interação entre objetivos e ações requeridas para seu alcance, o de Smith (1973), que desenvolveu um modelo de implementação adaptado á realidade e ao contexto institucional dos países em desenvolvimento, o de Bardach (1977), que focaliza a racionalidade individual que influencia o processo de implementação e o de Silva e Melo (2000), que apresenta a dinâmica da implementação como um jogo político, em que diversos atores na busca por interesses individuais afetam a dinâmica da política pública.

A fase de implementação de políticas públicas pode ser influenciada por elementos técnicos ou políticos. No entanto, muitas vezes esses elementos recebem pouca atenção por parte de gestores e pesquisadores de políticas públicas. Esses elementos, quando não considerados na análise da dinâmica da política, podem frustrar os resultados planejados nas etapas anteriores do *policy cycle*. O estudo da etapa de implementação que leve em conta esses fatores ajuda na visualização e na prevenção, através dos instrumentos analíticos apropriados, de eventuais obstáculos e falhas que podem ocorrer nessa fase do processo (SECCHI, 2010).

Existem diversos elementos que devem fazer parte de uma análise consistente a respeito do processo de implementação de uma política pública, dentre os quais a relação entre pessoas e organizações envolvidas e suas interações, a influência das instituições vigentes e os recursos materiais, financeiros e políticos disponíveis.

Smith (1973) desenvolveu um modelo de implementação de política pública adaptado ao contexto de países subdesenvolvidos. O seu modelo mostra a dinâmica dos grupos de interesse que influenciam decisivamente a forma como as políticas são ou serão colocadas em prática e elenca alguns elementos que apresentam potencial para influenciar a etapa de implementação. Esses elementos envolvem políticas idealizadas, as organizações-alvo, grupos-alvo e fatores ambientais. Para Smith (1973), na maioria dos modelos de políticas públicas existe a pressuposição implícita de que uma vez formuladas, as políticas serão efetivamente implementadas e os resultados obtidos estarão próximos dos objetivos traçados

inicialmente. O autor afirma que essa pressuposição está assentada em um conjunto de condições institucionais e políticas que muitas vezes não encontram amparo na realidade. Sabatier (1986) contribui para esse debate ao descrever duas abordagens de implementação de políticas públicas: a *top-down* e a *bottom-up*. O modelo *top-down* parte da visão de que as políticas públicas são elaboradas e decididas por uma esfera política de nível superior, em que os formuladores de políticas desenvolvem as políticas e deixam a cargo dos chamados agentes a sua implementação. O modelo *bottom-up*, por sua vez, considera o papel dos burocratas e redes de atores capazes de modelar a implementação de políticas públicas. O modelo *bottom-up* considera uma maior participação dos implementadores no sucesso das políticas e a discricionariedade em modificar a política formulada.

Tendo em vista toda a complexidade inerente à etapa de implementação, diversos pesquisadores têm analisado sistematicamente o processo de implementação de políticas públicas no Brasil nas mais diversas áreas, tais como as de educação (MOMMA, 2007; NASCIMENTO, 2013), saúde e assistência social (MONTEIRO, 2006; LOTTA, 2010). No país, a atuação do Estado através da formulação e implementação de políticas públicas que objetivem solucionar os mais diversos tipos de problema que atingem a coletividade, como as desigualdades e os conflitos sociais, deve se pautar na busca e no oferecimento de melhores condições para funcionamento da máquina administrativa e na melhoria da qualidade de vida da população.

Dentre as alternativas à disposição do Estado para fomentar o desenvolvimento regional e gerar novas oportunidades de ocupação e renda está o artesanato. Trata-se de um tema que tem atraído atenção dos pesquisadores nos últimos tempos. Porém, poucos estudos analisaram o efeito das políticas públicas no desenvolvimento da atividade artesã e seu processo de implementação, etapa que possui impacto considerável no sucesso ou fracasso das políticas desenvolvidas. Moraes Sobrinho *et al* (2012) analisaram o impacto das políticas públicas desenvolvidas por atores estatais e paraestatais voltadas ao artesanato na cidade de Lajes Pintadas, no Rio Grande do Norte, e apresentam resultados que demonstram a viabilidade das ações desenvolvidas como estratégia de geração de renda e defendem que ações como estas, se desenvolvidas em maior escala e com a participação ativa de outros atores sociais relevantes, poderão ter reflexos na redução da pobreza e na melhoria das condições socioeconômicas das comunidades beneficiadas.

O artesanato é uma atividade inerente ao ser humano e o acompanha desde os primórdios da civilização. A necessidade de produzir bens e instrumentos despertou a capacidade criativa dos primeiros agrupamentos humanos. A pedra e as fibras vegetais eram

as primeiras formas de matérias-primas utilizadas pelos primeiros artesãos para sua produção. No Brasil, pode-se dizer que os índios foram os mais antigos artesãos, utilizando-se de insumos oriundos da natureza e produziam peças usando pigmentos de árvores, cerâmica, penas e plumas de aves, dentre outros (PROGRAMA ARTE BRASIL, 2013).

O artesanato é definido por Borges (2011) como aqueles produtos confeccionados a mão, com ou sem o suporte de ferramentas, desde que a contribuição manual do artífice permaneça como o componente mais utilizado no desenvolvimento do produto acabado. As peças produzidas pela atividade artesã utilizam materiais sustentáveis. De acordo com informações do Simpósio Internacional da UNESCO/CCI, o artesanato pode ser definido com um conjunto de produtos feitos totalmente à mão ou com ajuda de ferramentas manuais com matérias-primas procedentes de recursos sustentáveis. Já o artesão é aquele exerce um ofício manual, desenvolvendo e produzindo produtos acabados que utilizam materiais ou matérias-primas brutas, podendo desenvolver suas atividades em parceria com outros artesãos através de associações, cooperativas, sindicatos, dentre outras formas de agrupamento (APRENDENDO A EXPORTAR, 2012).

O artesanato brasileiro se apresenta como importante manifestação cultural e está presente em todas as regiões, cada qual com a sua especificidade. Os artesãos utilizam como matérias-primas básicas para o seu trabalho uma grande diversidade de insumos presentes em suas regiões, algumas extraídas da própria natureza, como sementes, sisal, cerâmicas, algodão, dentre outros (MORAES SOBRINHO *et al*, 2012). As principais técnicas utilizadas no país para a produção artesanal são o bordado, o entalhe em madeira, a renda, a tapeçaria, o barro e a tecelagem (IBGE, 2009).

Além de ser uma atividade através da qual as comunidades conseguem expressar sua cultura e valores, o artesanato também pode ser uma importante fonte de renda (LEMOS, 2011; TEIXEIRA *et al*, 2011). De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2013), o artesanato no Brasil, já responde por cerca de 3% do PIB e conta com mais de 8,5 milhões de artesãos.

A prática do artesanato é bastante influenciada por aspectos culturais e simbólicos da região em que é desenvolvido. No entanto, no Brasil, a atividade ainda está bastante relacionada a uma parcela da população mais carente, concentrada em municípios fora da capital e que, geralmente, tem no artesanato a sua renda principal ou complementar. No entanto, Borges (2011) chama a atenção para o significado do artesanato em outros países. Na França, cita a autora, o artesanato está ligado a uma prática tradicional e uma ocupação manual que exige qualificação profissional, uma técnica ou uma arte. A visão do artesanato

por algumas nações latino-americanas, como o Brasil, como uma prática sem tanto valor reflete, na visão de Borges (2011), uma visão de sociedade que ainda não dá o devido valor ao trabalho e a criação artística das camadas menos favorecidas da população.

Em que pesem as matizes ideológicas concernentes à atividade artesã, o fato é que no Brasil existem cada vez mais programas e projetos governamentais desenvolvidos e voltados ao apoio ao artesanato. Diversos órgãos públicos, muitas vezes em parcerias com outras organizações da sociedade civil, têm desenvolvido iniciativas para fomentar o desenvolvimento do artesanato, com o objetivo de gerar trabalho e renda, além de fomentar o turismo. Muitos desses programas ainda contam com um viés assistencialista, mas outros possuem uma visão diferenciada e incentivam verdadeiramente o crescimento do artesanato. Dentre as iniciativas governamentais, é possível citar programas como DRS - Desenvolvimento regional Sustentável, da Fundação Banco do Brasil, que fazem financiamentos para equipamentos e material, na maioria das vezes, a fundo perdido. Todos esses programas estão inseridos no âmbito de um conjunto de políticas públicas desenvolvidas para estimular a prática do artesanato em diversas regiões do país. Trata-se do Programa de Artesanato Brasileiro (PAB), criado em 1995, com diretrizes e políticas especialmente criados para a atividade artesã, com a participação dos estados e municípios e dentro de um modelo de gestão em que diversas entidades da sociedade civil atuam como parceiras do Estado.

O Nordeste brasileiro é a região do país com os piores indicadores sociais e os maiores níveis de desigualdade. Lemos (2011) acredita que o Nordeste se apresenta como região de alto potencial para a produção artesanal, por possuir diversas cidades com apelo turístico ligado à atividade artesã e pela existência de políticas públicas em nível federal de estímulo desenvolvimento do artesanato para incentivar o desenvolvimento regional. Para a autora, o incentivo ao artesanato local torna-se um uma interessante alternativa de incentivo às economias de base local, através da geração de emprego e renda.

Na Paraíba, o artesanato assume características típicas da cultura nordestina. No estado, o bordado, o barro, o entalhe em madeira, o processamento do couro e a renda são as manifestações mais comuns da atividade. (IBGE, 2009). Como no resto do país, a Paraíba tem sido alvo de políticas públicas de estímulo ao artesanato. A atividade está presente em cerca de 85% dos municípios paraibanos.

O artesanato, no estado da Paraíba, passou a receber uma maior atenção por parte do governo estadual desde o ano de 2003. Nesse ano foi editado o Decreto Governamental n. 24.647, que instituiu o Programa de Artesanato Paraibano. Posteriormente, o decreto 32.186, editado em 09 de junho de 2011 entrou em vigor, com a revogação do decreto anterior, com a

missão de fomentar o desenvolvimento da arte popular paraibana, com geração de renda e valorização das tradições e cultura locais e as seguintes diretrizes: capacitar o artesanato paraibano, oferecer crédito para suas atividades e propiciar meios que o auxiliem no escoamento de sua produção, ou seja, na venda de seus produtos (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA PARAÍBA, 2011). A orientação do programa é estimular o desenvolvimento socioeconômico dos seus beneficiários. O programa está vinculado à secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico. Segundo dados do governo do Estado, o Programa de Artesanato Paraibano, conhecido como Paraíba em Suas Mãos, possui cerca de 5.860 artesãos cadastrados em 126 municípios (GOVERNO DA PARAÍBA, 2013). O Estado da Paraíba está situado na Região Nordeste do Brasil e apresenta o quarto pior índice de desenvolvimento humano do Brasil, com IDH 0,718 (PNUD, 2005). O PIB per capita é de R\$ 8.481,00 (IBGE, 2010). O Estado possui um índice de pobreza extrema (renda mensal por pessoa até R\$ 70,00) da ordem de 10,5%, mais que o dobro da média brasileira, de 5,2% (IPEA, 2009).

Dentro desse contexto, analisar a dinâmica da implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato é útil para avaliar o impacto social da ação governamental na vida dos artesãos. Com base em buscas realizadas nas bases Spell, Scielo, ANPAD e Scopus em novembro de 2013 acerca da temática da implementação de políticas públicas aplicada ao artesanato, verificou-se a escassez de estudos que buscam analisar o processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato. A tabela 1 resume o exposto.

Tabela 1 – Levantamento de artigos por base de dados

<b>Base de dados</b>	<b>N. de artigos que tratam do tema implementação de políticas públicas</b>	<b>N. de artigos que tratam do tema implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato</b>
SPELL	2	0
SCIELO	4	0
ANPAD	10	0
SCOPUS	11	0

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Na literatura de políticas públicas, existem dois modelos consagrados que podem contribuir para uma melhor compreensão do processo de implementação de políticas públicas e, particularmente ao contexto desse estudo, do processo de implementação de políticas públicas no Estado da Paraíba. O primeiro modelo, formulado e apresentado por Smith (1973), apresenta um panorama a respeito do processo de implementação de políticas públicas

no contexto de nações em desenvolvimento. Os componentes de seu modelo envolvem as políticas idealizadas, as organizações-alvo, os grupos-alvo e fatores ambientais. O segundo modelo, de Silva e Melo (2000) foi desenvolvido levando em consideração as particularidades do Brasil e considera a etapa de implementação como o resultado de um jogo político, em que prevalecem situações de troca, negociação, barganha e disputa entre os atores envolvidos. Esses dois modelos são pertinentes aos estudos de políticas públicas no contexto brasileiro por apresentar diversas variáveis presentes no contexto nacional e que influenciam a eficácia das políticas públicas desenvolvidas e implementadas e são pertinentes para uma correta compreensão do processo político no contexto do estudo.

Levando em consideração o contexto apresentado, propõe-se como problema de pesquisa a orientar este trabalho de dissertação: **Como ocorre a implementação do Programa Paraíba em suas Mãos, sob a perspectiva dos modelos de Smith (1973) e Silva e Melo (2000)?**

## 1.2 OBJETIVOS

Para responder a questão de pesquisa, foram desenvolvidos os objetivos a seguir.

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar o processo de implementação do Programa Paraíba em suas Mãos à luz dos modelos de Smith (1973) e Silva e Melo (2000).

### 1.2.1 Objetivos Específicos

- Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba.
- Mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação às políticas desenvolvidas em âmbito federal.
- Analisar a influência do contexto político-institucional no processo de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba.
- Verificar, do ponto de vista dos atores beneficiados e implementadores, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação.

- Elencar as principais vicissitudes que geram eventuais problemas de implementação das políticas, que podem conduzir a lacunas de implementação (*implementation gaps*).

### 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O estudo das políticas públicas requer uma análise cuidadosa das ações ou atividades políticas que influenciam a escolha de alternativas para atender às demandas da sociedade. Rodrigues (2010) defende que o estudo de políticas públicas é relevante porque o correto entendimento de como as políticas públicas atingem e influenciam a vida cotidiana da coletividade pode ajudar a melhorar o seu processo de desenvolvimento e melhorar a eficácia das políticas. A etapa de implementação, por se tratar de uma etapa crucial para o sucesso ou fracasso de um programa ou conjunto de políticas formuladas, precisa ser devidamente analisada porque, muitas vezes, os resultados de determinadas políticas diferem daqueles projetados na fase de formulação de políticas. O estudo da etapa de implementação também favorece a institucionalização e o aperfeiçoamento das políticas governamentais por influenciar de forma considerável seus resultados (FREY, 2000). Silva e Melo (2000) defendem que as avaliações de políticas públicas e projetos devem dar especial atenção ao processo de implementação, pois a visão inadequada do processo de implementação de políticas públicas (*top-down*) gera inúmeros obstáculos a sua eficácia. Smith (1973), analisando o contexto de países em desenvolvimento, defende que os modelos de políticas públicas não têm dado suficiente atenção à fase de implementação. Dessa forma, o autor chama a atenção para a necessidade de se reavaliar o processo de como as políticas públicas tem sido desenvolvidas e colocadas em práticas em tais contextos.

A concepção clássica do processo de implementação, dentro da abordagem *top-down*, não leva em consideração fatores importantes como o contexto institucional e organizacional do país e da região, os eventuais problemas de coordenação e os interesses por vezes conflitantes entre os diversos atores envolvidos e o comportamento dos burocratas de rua, que são aqueles que em última instância implementam as políticas formuladas pelos gestores. Lotta e Pavez (2010) defendem que a necessidade de se olhar para o que acontece na etapa de implementação com o objetivo de entender como os programas governamentais são concebidos e quais os seus resultados efetivos. Por esta razão, Souza (2003) defende que modelos de análise baseados em uma perspectiva *bottom-up* precisam ser mais estudados, pois não menosprezam a complexidade das políticas e consideram os aspectos políticos. Esses aspectos, quando não levados em consideração, geram problemas não previstos no processo

de formulação que vêm à tona na hora da implementação, o que pode levar à ineficiência ou mesmo o fracasso dos programas governamentais e suas políticas.

O estudo do processo de implementação ajuda no aperfeiçoamento e na institucionalização da ação do governo, influenciando favoravelmente os resultados das políticas formuladas e implementadas (OLIVEIRA, MARTINS e SILVEIRA, 2012). Silva e Melo (2000) argumentam que as vicissitudes de programas governamentais são causas importantes para o fracasso de políticas públicas, sendo que a diferença entre os resultados planejados e os obtidos se deve a da falta de antecipação e consideração de elementos que geram problemas de implementação e, conseqüentemente, a consolidação das políticas públicas. Devido à complexidade da implementação, causada pela dependência de diversos atores sociais envolvidos, esta fase constitui uma das principais causas de fracasso das políticas públicas (ROBERTO, 2011).

Apesar de alguns estudos já se dedicarem a analisar os resultados socioeconômicos de políticas públicas voltadas ao artesanato, como os já citados trabalhos de Lemos (2011) e Moraes Sobrinho *et al* (2012), ainda são escassos os estudos que analisam especificamente o processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato. Analisar a etapa de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato ajudará na compreensão dos diversos fatores e elementos que influenciam e repercutem na eficácia das ações desenvolvidas e poderá propiciar *insights* para a formulação de novos modelos que contemplem diversos elementos ocultos ou desprezados pelos modelos atuais e que ajudem a elaborar análises mais fundamentadas e realistas acerca das ações desenvolvidas pelo agentes implementadores.

A relevância prática, dentro do contexto de análise do processo de implementação de políticas públicas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano, é permitir aos gestores do programa uma maior compreensão acerca dos diversos elementos inerentes a etapa analisada que influenciam ou condicionam a operacionalização das políticas públicas desenvolvidas e implementadas. A correta compreensão do processo de implementação pelos diversos atores envolvidos, em nível local, permitirá ganhos de eficiência e eficácia nos resultados das ações desenvolvidas pelo programa. Além disso, em se tratando de uma região com os piores indicadores sociais e os maiores índices de pobreza e desigualdade no Brasil, o estudo a respeito do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato auxiliará os diversos atores sociais envolvidos e pesquisadores de políticas públicas a buscarem o desenvolvimento de novos modelos de desenvolvimento regional para o Estado da Paraíba.

Do ponto de vista acadêmico, este trabalho contribui para aprimorar dois modelos de implementação de políticas públicas (SILVA & MELO, 2000; SMITH, 1973), que isoladamente, não conseguem abarcar toda a dinâmica do processo de implementação - pelo menos não no contexto analisado - e estimular a reflexão e o debate sobre modelos teóricos de implementação de políticas públicas, instrumentos tão necessários ao desenvolvimento teórico do campo de estudo das ciências políticas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A primeira parte deste referencial teórico aborda os principais conceitos de políticas públicas. Em seguida se discute algumas questões de fundo necessárias para uma maior compreensão do processo de produção de políticas públicas, principalmente em relação ao papel do Estado. Posteriormente, são abordadas as principais tipologias de políticas públicas, o ciclo de políticas públicas, bem como a influência dos atores e das instituições no processo de produção de políticas públicas. A segunda parte deste referencial aborda, especificamente, uma das etapas do ciclo de políticas públicas: a implementação. Nesta, serão abordados e discutidos os modelos teóricos que servirão de base conceitual para o desenvolvimento deste estudo.

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas se destacam como instrumentos relevantes para que o Estado, em parcerias com entidades paraestatais e outras organizações, desenvolva alternativas e implemente ações que busquem solucionar problemas que atingem a coletividade. A seguir serão desdobrados os principais conceitos, tipologias e o ciclo de políticas públicas.

#### **2.1.1 Conceito de políticas públicas**

Diante da dimensão da desigualdade, o Estado brasileiro possui a difícil tarefa de balancear o processo de desenvolvimento e crescimento econômico do país ao mesmo tempo em que busque minimizar os problemas sociais. Uma das alternativas para atingir esses objetivos é o desenvolvimento de políticas públicas que alavanquem o progresso socioeconômico através da geração de emprego e renda, principalmente nas regiões mais atrasadas do país.

Existem diversas formulações conceituais para políticas públicas. Secchi (2010, p. 2) argumenta que uma política pública “[...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o autor, a política pública apresenta como elementos principais: a intencionalidade e a resposta a um problema entendido como relevante coletivamente. Já para Heidmann e Salm (2009), políticas públicas dizem respeito a um conjunto de decisões e ações necessárias para que uma sociedade possa se desenvolver formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com as demais forças da sociedade, inclusive as forças de mercado. Já

Höfling (2001) conceitua as políticas públicas como um projeto de governo envolvendo programas e ações voltadas a setores específicos da sociedade.

A palavra política pode assumir diferentes conotações. O termo política pode ser empregado para se referir às negociações de agentes públicos ou ainda como sinônimo de um conjunto de diretrizes que orientam as ações de determinada organização. Ruas (2009) destaca a diferença entre os conceitos de políticas públicas (*policy*) e o conceito de política (*politics*). A política diz respeito ao uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas ou particulares. Para Dias e Matos (2012) a política (*politics*) é o resultado das interações entre diversos atores que buscam melhorar seu desempenho para atingir determinados objetivos. Todo esse processo está condicionado por regras específicas que orientam a dinâmica dos processos. Já o termo política pública (*policy*) é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, implicam a ação governamental desenvolvida a partir do processo político com o fim de atender as demandas da sociedade. Dias e Matos (2012) destacam ainda o papel da autoridade legitimada que deve buscar a correta alocação dos recursos escassos da sociedade com o objetivo de atender as necessidades desta.

As políticas públicas são, dessa forma, o resultado de uma série de atividades políticas que, em conjunto, formam o processo político. Todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é influenciado por questões envolvendo diversos atores sociais em uma relação dinâmica, cada qual buscando atender seus interesses, dentro de um processo contínuo de negociação e barganha. Para Rua (2009), o ciclo de políticas públicas é uma abordagem para o estudo de políticas públicas que leva em consideração diversos mecanismos políticos e administrativos e o comportamento dos atores envolvidos em cada fase do processo da produção de políticas públicas. O quadro 1 sintetiza as principais formulações conceituais de políticas públicas na visão de vários pesquisadores.

Quadro 1 – Principais conceitos de políticas públicas.

AUTOR-ANO	DEFINIÇÃO
SECCHI (2010).	Diretriz desenvolvida para enfrentamento de problemas que atingem a coletividade que possui como características a

	intencionalidade e a resposta a um problema público.
DIAS E MATOS (2012).	Um conjunto de princípios e linhas de ação que permitem a gestão do Estado para a solução de problemas nacionais.
DYE (1987).	É o que o governo decide ou não fazer.
PETERS (1993).	É o resultado da atividade governamental, direta ou através de agentes, na vida dos cidadãos.
HOWLETT, RAMESH e PERL (2013).	São ações intencionais de um governo, resultado de um processo técnico-político que busca compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais com restrições.
HEIDMANN & SALM (2009).	Conjunto de ações e decisões formuladas e implementadas por governos de Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças da sociedade.
SOUZA (2006).	Um campo do conhecimento que busca entender a dinâmica do governo em ação. A transformação de propósitos e intenções em ações que produzam resultados efetivos no mundo real.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Existem diversas abordagens para o conceito de políticas públicas. No que diz respeito ao nível de participação dos atores estatais na concepção e implementação de políticas públicas, pode-se falar em abordagem estatista ou abordagem multicêntrica (SECCHI, 2010).

Alguns autores defendem a exclusividade dos atores estatais na formulação e implementação de políticas públicas, em uma abordagem conhecida como estatista (DYE, 1972; HOWLETT E RAMESH, 2013). Para esta abordagem, o que determina se uma política é pública ou não é a figura jurídica do ator que formula. Em outras palavras, só são consideradas como políticas públicas as ações e decisões do Estado.

Já para os defensores da abordagem multicêntrica, considera-se que as políticas públicas não são prerrogativas exclusivas do Estado, mas outros atores como organizações

não governamentais, entidades paraestatais e mesmo empresas privadas são vistas como entidades capazes de formular e implementar as políticas públicas. Para a abordagem multicêntrica o que define se uma política é pública ou não é o tipo de problema a ser enfrentado. Caso se trate de um problema que atinja a coletividade, ou seja um problema público, as ações desenvolvidas e executadas por estes atores são consideradas também como políticas públicas (SECCHI, 2010).

Este trabalho adota uma perspectiva multicêntrica, por acreditar que não apenas atores estatais possuem a prerrogativa de tomada de ação e decisão para atender a problemas públicos. Atores não governamentais e organizações privadas, cada vez mais, atuam em parceria com as organizações de Estado, ou a serviço deste, na busca de soluções para as demandas da sociedade através de novas formas de cooperação.

### **2.1.2 Tipologias de políticas públicas**

Uma tipologia é um esquema interpretativo de análise baseado em categorias e variáveis analíticas. Existem diversas tipologias de políticas públicas. Como as tipologias são classificações que enfatizam determinados aspectos em detrimento de outros, elas possuem uma limitação importante de tornar simplificado demais a análise dos fenômenos. Mas, por outro lado, ajudam a manter o foco sobre os elementos essenciais que estão sendo investigados (SECCHI, 2010). Dentre as diversas tipologias existentes, destacam-se duas de interesse para este trabalho: a tipologia de Lowi (1964) e a tipologia de Bozerman e Pandey (2004).

Uma das tipologias mais conhecidas de políticas públicas é aquela proposta por Lowi (1964). Segundo esta classificação, as políticas públicas podem ser divididas em quatro categorias de políticas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. As políticas de Lowi se apoiam no impacto esperado na sociedade (LOWI, 1964).

As políticas classificadas como regulatórias determinam padrões para comportamentos, serviços e produção de bens entre atores privados e públicos. Possuem aspecto normativo e restritivo podendo limitar a atuação e a liberdade dos sujeitos tomados como público-alvo dessas políticas. Como exemplos, podem se citar as legislações de modo geral e a política de segurança do setor aéreo. Essas políticas envolvem decisões tomadas pelo Estado e que privilegiam alguns atores sociais (SOUZA, 2006). As políticas de cunho distributivo, por sua vez, acarretam em benefícios para alguns grupos de atores na sociedade, mas seus custos são compartilhados por toda a sociedade. Incentivos fiscais regionais, como a

Zona Franca de Manaus, a gratuidade no transporte coletivo para a terceira idade são exemplos de políticas distributivas. As políticas públicas redistributivas, de acordo com Secchi (2010), são aquelas que oferecem benefícios concentrados para algumas categorias de atores, em tese em situação de desigualdade em relação aos outros, e acarretam custos concentrados sobre outras categorias. Como esse tipo de política envolve a realocação de recursos e ações do Estado de um grupo de atores em detrimento de outro, possui alto potencial de conflitos. Exemplos desse tipo de política se encontram na política de cotas nas universidades para alunos oriundos de escolas públicas, que tem gerado intensos debates e polemicas na sociedade. Por fim, as políticas constitutivas, para Souza (2006), são aquelas que lidam com os procedimentos e aspectos normativos referentes à elaboração de outras políticas. As políticas constitutivas delimitam esferas de competências e regulam a atuação de diversos atores sociais. São também chamadas de metapolíticas, por normatizarem e regularem o processo de desenvolvimento de políticas públicas dentre os diversos atores governamentais e não governamentais.

A tipologia de Bozerman e Pandey (2004), por sua vez, reconhecem que as políticas públicas possuem dois aspectos: os técnicos e os políticos. No processo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, os aspectos técnicos se referem ao conhecimento especializado e específico necessário para a formulação de estratégias de determinada problemática que aflige a coletividade. Os aspectos políticos dizem respeito a mecanismos de negociação e barganha, onde cada ator envolvido tenta influenciar as ações dentro de um jogo que envolve dinâmica de poder e a busca de interesses contraditórios. (SILVA & MELO, 2000). Secchi (2010) argumenta que políticas públicas que apresentam a característica política prevalente sobre o seu caráter técnico estão mais sujeitas ao conflito entre os atores interessados.

### **2.1.3 O ciclo de políticas públicas**

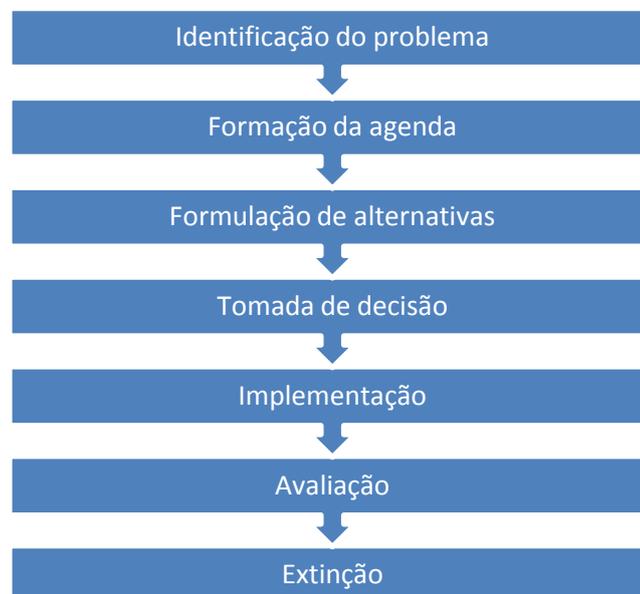
O ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica bastante útil a gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas, ajudando-os a tomar decisões que envolvem a solução de demandas ou problemas que afligem a coletividade. A partir do entendimento da dinâmica do processo de produção de políticas públicas por meio dessa ferramenta de análise, também conhecido como *policy cycle*, é possível aumentar a eficiência das ações desenvolvidas pelos gestores públicos. O ciclo de políticas públicas ajuda os atores envolvidos a obterem um maior grau de compreensão acerca do processo das políticas

públicas e os ajuda a refletir com maior clareza como as políticas poderão ser desenvolvidas, implementadas e aprimoradas. Portanto, a partir do entendimento da dinâmica do processo de produção de políticas públicas, é possível melhorar a eficiência das ações desenvolvidas pelos gestores públicos. De acordo com Rua (2009, p. 36):

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descarta a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais.

O ciclo de políticas públicas é formado por uma série de etapas interligadas. De acordo com Secchi (2010, p. 33, grifo do autor), “[...] o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma **política pública** em fases sequenciais e interdependentes”. Para o autor, o ciclo é composto de sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A figura a seguir sintetiza as principais etapas do ciclo de políticas públicas.

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas - esquema



Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

Diversos autores possuem visões diferenciadas em relação às fases que compõem o ciclo de políticas públicas. Frey (2000) afirma que o ciclo de políticas públicas é um interessante modelo heurístico que favorece a análise da vida de uma política pública. De

acordo com Dias e Matos (2012), não existe consenso acerca das fases que compõe o ciclo de políticas públicas. Lima e Medeiros (2012) afirmam que o ciclo composto por etapas cuja quantidade e forma de classificação variam em função do olhar dos pesquisadores. No entanto, percebe-se que, comumente, as etapas de formulação, implementação e avaliação estão presentes na maior parte das abordagens conceituais.

O Quadro 2 sintetiza algumas das mais relevantes contribuições teóricas acerca do ciclo de políticas públicas.

Quadro 2 – Diferentes concepções para o ciclo de políticas públicas.

Autor	Número de fases	Descrição das fases
Anderson (2003)	5	Agenda política, formulação, adoção, implementação e avaliação.
Fernández (2008)	5	Identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão, aplicação da ação, avaliação de resultados.
Frey (2000)	5	Percepção e definição de problemas, agenda, elaboração de programas e de decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas; e correção da ação.
Heidemann e Salm (2009)	4	Decisões políticas tomadas, implementação, verificação de satisfação, verificação de continuidade ou descontinuidade.
Secchi (2010)	7	Identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão,

		implementação, avaliação e extinção.
Souza (2006)	6	Definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação, avaliação.
Howlett, Ramesh e Perl (2013)	5	Montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão política, implementação de políticas, avaliação de políticas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Alguns autores acreditam que determinadas etapas do ciclo como mais relevantes do que outras. Souza (2006), por exemplo, enxerga o ciclo de políticas públicas como uma tipologia na qual os seguintes estágios constituem um processo dinâmico de aprendizado: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Cabe ressaltar que o ciclo de políticas públicas apresenta vantagens e limitações. Howlett, Ramesh e Perl (2013) afirmam que, dentre as principais vantagens do ciclo de política pública, ele facilita a compreensão de um processo multidimensional através de uma análise que focaliza os diversos estágios, em um processo que favorece a construção teórica. Como desvantagem os autores citam a má interpretação do ciclo, que pode sugerir uma abordagem dos problemas por parte dos *policy-makers* de modo linear. Para Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas não reflete perfeitamente a dinâmica de uma política pública. As fases podem se sobrepor e às vezes se misturam, sendo muito tênue a separação entre cada uma das etapas. Porém, o autor argumenta que, apesar de suas limitações, o ciclo é uma importante ferramenta analítica que auxilia gestores e pesquisadores a criar um referencial para comparação das ações desenvolvidas.

A seguir, cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, na visão de Secchi (2010), será desdobrada. O modelo do autor foi o escolhido para referenciar este trabalho por ser considerado mais completo e detalhado.

### 2.1.3.1 Identificação do problema

A identificação do problema emerge quando existe uma situação de discrepância entre uma dada situação tida como ideal e a situação atual. Para Secchi (2010), um problema público pode surgir abruptamente, como uma catástrofe ou emergir de modo gradual, como a questão da favelização e o trânsito das grandes cidades. Para o autor a identificação de um problema público envolve sua percepção, a delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução. A identificação do problema nem sempre é clara e apresenta um caráter subjetivo, tendo em vista que os problemas surgem da percepção dos atores relevantes envolvidos. A delimitação do problema consiste em identificar quais os elementos que fazem parte da problemática, a saber, suas causas prováveis, alternativas de solução, responsáveis, eventuais obstáculos e avaliações. A fase de identificação do problema trata-se de uma etapa crucial para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes, pois o mau delineamento de um problema gerará uma política pública inadequada. Percebe-se neste ponto que os atores envolvidos desempenham um papel relevante. A dinâmica de interação política e de poder entre os atores envolvidos influencia na própria percepção do que deve ser encarado como problema público para justificar sua existência ou manter o seu poder. Isso irá influenciar a etapa seguinte do ciclo de políticas, a formação da agenda. Alguns atores irão atuar para que alguns problemas sejam encarados como tal para justificar a existência de políticas que os beneficiem e manter seu *status quo*. Os problemas definidos nesta fase podem ser reformulados na hora da implementação das políticas ou mesmo alterados pelos gestores e destinatários. Por fim, a avaliação da possibilidade de resolução envolve verificar se um dado problema apresenta uma solução viável que possa ser operacionalizada através da formulação e implementação de políticas públicas (SJÖBLOM, 1984).

Percebe-se, desse modo, que a etapa de identificação do problema está intimamente ligada à etapa de formação da agenda, sendo difícil a identificação dos limites entre uma etapa e outra.

### 2.1.3.2 Formação da agenda

Os agentes públicos trabalham com uma agenda, ou seja, um conjunto de assuntos ou problemas considerados relevantes que demanda decisões e ações para sua resolução. A formação da agenda é o processo de análise de quais problemas identificados merecem um tratamento ou atenção dos gestores públicos. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a

montagem da agenda se refere à etapa mais crítica do ciclo de políticas públicas que se refere ao modo como um determinado problema é considerado como tal pelo poder público.

Basicamente, os problemas entram na agenda política quando se assume a necessidade de sua solução. O problema é que nem sempre, ou melhor, quase nunca a formação da agenda é um processo objetivo. Souza (2006) analisa três maneiras pelas quais um governo define suas agendas. A primeira maneira focaliza os problemas, que entram na agenda quando se assume a necessidade de seu tratamento. Quando os gestores públicos reconhecem os problemas como tal os definem eles entram na agenda. A segunda maneira de definição de agenda envolve a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentamento de um problema específico. Geralmente acontece através de processo eleitoral. É marcada por um viés ideológico e influenciada por grupos de interesse que buscam influenciar as consciências coletivas para que determinados temas entrem na agenda política. O ponto de partida da política pública aqui se dá a partir da política através de mecanismos de barganha e persuasão. A mídia desempenha um influente papel porque pode ocultar determinados problemas e expor outros influenciando a coletividade para problemas específicos. O descaso com a seca de 2012 é um exemplo pois, sendo considerada por órgãos oficiais uma das piores catástrofes das últimas décadas, tem recebido pouca atenção da mídia, de modo que a coletividade não a reconheça como um problema prioritário e digno da devida atenção na agenda política. A terceira maneira de definição da agenda focaliza os participantes, que são classificados em visíveis (políticos, mídia e grupos de interesse) e os invisíveis como pesquisadores e o corpo burocrático. Os primeiros são responsáveis pela formação da agenda, os segundos pelas alternativas de resolução dos problemas.

### 2.1.3.3 Formulação de alternativas

O processo de formulação de políticas públicas pode variar conforme o contexto socioeconômico considerado e a postura esperada do Estado. Dessa forma, em contextos de países em desenvolvimento, como o Brasil, é necessário que os estudos sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento formuladas sejam analisadas à luz das especificidades regionais.

A etapa de formulação de alternativas é a fase na qual os atores envolvidos passam a sugerir propostas para resolução dos problemas detectados. Como cada ator envolvido possui interesses distintos, é necessário se chegar a uma alternativa que reflita os interesses do maior número de atores envolvidos. Para Secchi (2010) a formulação de alternativas para a

resolução de problemas envolve a formulação de objetivos e estratégias e a análise das possíveis consequências de cada alternativa de solução. A formulação de alternativas envolve analisar os custos e benefícios que cada alternativa de decisão poderá gerar. A formulação de objetivos é a etapa dentro da formulação de alternativas em que os atores envolvidos no processo definem os resultados esperados das políticas formuladas. Quanto mais específicos forem esses objetivos, mais simples será verificar se a eficácia das políticas. A etapa de construção de alternativas envolve a elaboração de programas e caminhos para ações que poderão levar ao atingimento dos objetivos. Existem, geralmente, mais de uma alternativa para se atingir determinado resultado. Mas nem sempre o gestor escolherá a mais racional, pois a inter-relação entre os atores envolvidos em processos de negociação e barganha, bem como as condições institucionais poderão alterar sensivelmente essa etapa do ciclo de políticas públicas.

#### 2.1.3.4 Tomada de decisão

Essa etapa envolve a seleção da alternativa formulada na etapa anterior. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013) esse estágio é aquele no qual as opções debatidas são aprovadas como caminho oficial de ação. Para Secchi (2010, p. 40) “[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são equacionadas.” Nem sempre a decisão formulada e selecionada é efetivamente implementada. Para o autor, fatores como a falta de habilidade, falta de legitimidade das decisões tomadas e a presença de interesses antagônicos interferem na etapa de implementação de políticas públicas.

Para Rua (2009) quando um determinado problema entra na agenda governamental e são geradas alternativas, os atores envolvidos no jogo de poder podem apresentar diversos comportamentos. De acordo com Allison e Zelikow (1999), existem pelo menos três modelos alternativos para entender esse processo: o modelo de política racional, o modelo organizacional e o modelo de política burocrática. O primeiro modelo, de política racional supõe supor que todos os atores envolvidos no processo se comportam da forma totalmente racional, buscando a solução mais perfeita para apenas aquele problema que está em jogo. Nesse caso, os tomadores de decisão são vistos como atores unitários, que tratam o problema ou problemas estrategicamente. Dentro desse modelo, os objetivos são de antemão claramente definidos, as soluções e alternativas são identificadas e as consequências são avaliadas. O gestor deve escolher a alternativa que lhe traz consequências mais vantajosas e age. Esse

modelo encontra sérias dificuldades de aceitação pelo simples motivo de que é humanamente impossível considerar todas as alternativas disponíveis por limitações cognitivas dos atores envolvidos e pelo volume de informações requerido. Além disso, esse modelo despreza alguns elementos os interesses dos próprios indivíduos, dos beneficiários das políticas públicas e a pressão de grupos de interesse. Já o modelo organizacional busca se distanciar do problema da racionalidade absoluta do modelo de política racional. Pressupõe que o Estado e o governo são organizações dotadas de alguma autonomia, valores e cultura peculiares e projetos políticos próprios. Por fim, tem-se o modelo de política burocrática. Como o anterior, também refuta a ideia da racionalidade linear e leva em conta os interesses dos diversos atores influenciam os diversos tipos de políticas. Além disso, esta abordagem mostra que o jogo político não se dá apenas entre unidades institucionais e coletivas, admitindo vários tipos de atores. Considera que todo processo decisório é envolto por cálculos políticos e que o jogo de poder é movido pelas habilidades políticas dos atores através de processos de negociação e barganha para que possam buscar soluções que atendam também aos seus próprios interesses.

O institucionalismo histórico e o estruturalismo também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem de preferência das decisões. (SOUZA, 2006).

#### 2.1.3.5 Implementação de políticas públicas

A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que consiste na execução das decisões, quando estas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. Esta etapa envolve diversas etapas de tomada de decisão para a execução definidas a partir de determinados instrumentos. As decisões tomadas devem levar em conta os problemas identificados, os objetivos almejados e os arranjos institucionais para uma correta operacionalização. É um processo formado por diversos estágios para a execução de decisões previamente formuladas (RUA, 2009). Para Dias e Matos (2012), a etapa e implementação envolve a transformação dos programas de políticas públicas em ações concretas para solucionar as demandas de interesse público.

A implementação de políticas públicas é uma etapa do ciclo de políticas públicas que pode ser bastante influenciada por elementos técnicos e políticos. Nem sempre esses elementos recebem a devida atenção por parte de gestores, formuladores e pesquisadores de políticas públicas. Segundo Secchi (2010) esses elementos podem frustrar os resultados planejados nas etapas anteriores do ciclo de políticas públicas. Para o autor, o estudo adequado da etapa de implementação ajuda na visualização, por meio de instrumentos

analíticos, obstáculos e as falhas que podem acontecer nessa fase do processo e passam despercebidas aos olhos dos atores responsáveis pela sua execução.

A formulação e o desenho de uma política, embora dotado de regras e procedimentos não garantem a homogeneidade na hora da implementação das políticas. Para Frey (2000), os resultados de certas políticas ocorrem de modo diferente daquilo que foi projetado na etapa de formulação. Segundo Lotta e Pavez (2010) os burocratas de rua, como são chamados os implementadores de políticas públicas, realizarão suas ações dentro de um arcabouço institucional em interação com outros atores que se juntam dentro de sua própria autonomia e discricionariedade no momento de implementação das políticas. Para Oliveira, Martins e Silveira (2012) o estudo do processo de implementação ajuda o aperfeiçoamento e na institucionalização da ação do governo, influenciando os resultados das políticas.

Os principais modelos de implementação de políticas públicas, bem como as principais abordagens de implementação serão apresentados e discutidos na seção 2.2.

#### 2.1.3.6 Avaliação de políticas públicas

A fase de avaliação consiste no procedimento de averiguar os resultados de uma política ou conjunto de políticas públicas e comparar com os objetivos formulados. Servem para fornecer o *feedback* necessário aos gestores e tomadores de decisão e orientação quanto a decisões futuras e quanto a eficácia das políticas atuais. Assumiu uma preocupação maior a partir da reforma do Estado e da administração pública que deslocou a ênfase nos processos para os resultados (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 2009). De acordo com Secchi (2010), essa fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e se o problema que a gerou foi solucionado. Para Oliveira, Martins e Silveira (2012), nessa etapa são comparados os objetivos e os impactos e a efetividade da política e os resultados dessa comparação servem para se decidir sobre a continuidade ou a melhoria da política pública.

O processo de avaliação pode ser feito ao longo do ciclo de políticas públicas. (LIMA & MEDEIROS, 2012). A avaliação pode ser antes de a política ser implementada, durante sua implementação e após, verificando seus resultados. A avaliação *ex ante*, que ocorre antes da implementação da política, de acordo com Rua (2009), consiste na avaliação do desenho da política, sua consistência lógica e a suficiência das ações propostas. A avaliação *in itinere* no momento da implementação, ou *ex post*, quando a avaliação ocorre após a implementação e se buscam auferir os resultados comparando-os com os objetivos formulados.

Todo processo de avaliação envolve um julgamento mais ou menos objetivo sobre o que está sendo avaliado. Rua (2009) conceitua o processo de avaliação como um processo de julgamento sistemático baseado em indicadores prévios que incide sobre o conteúdo das políticas, a estratégias, o desenho e a concepção os processos e os efeitos das políticas implementadas tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento das políticas desenvolvidas, a melhoria do processo de decisão e o aumento da *accountability*. Segundo a autora: “[...] a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos – especialmente tornando mais responsável a formulação de metas – e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos.” (RUA, 2009, p. 110).

#### 2.1.3.7 Extinção

As políticas públicas são formuladas para atender a determinados problemas. Quando um problema é solucionado, a política deixa de ser útil devendo ser extinta ou revogada. Giuliani (2005 *apud* SECCHI, 2010) elenca três motivos básicos para a extinção da política pública: a resolução do problema, a percepção da ineficácia da política e a perda progressiva de importância do problema, que deixa de ter relevância e acaba perdendo espaço na agenda de políticas. Porém, a extinção de uma política pública não é um processo automático e sempre encontrará resistência institucional e dos beneficiários que podem se mobilizar dentro da lógica da ação coletiva.

Secchi (2010) afirma que algumas políticas, de tão institucionalizadas, “ganham vida própria” e continuam ativas mesmo depois de o fator que a causou tenha desaparecido.

#### 2.1.4 Atores, instituições e o *policy-making*

Qualquer estudo sobre políticas públicas requer uma análise dos atores envolvidos, pois esses influenciam significativamente o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Atores são todos os envolvidos que possuem seus interesses afetados direta ou indiretamente pelas políticas públicas. Os atores são indivíduos, grupos ou organizações que influenciam e desempenham determinado papel na arena política. Os atores relevantes são aqueles capazes de influenciar o conteúdo e resultados das políticas públicas (SECCHI, 2010). De acordo com Dias e Matos (2012), os atores muitas vezes possuem interesses e objetivos próprios capazes de influenciar, consideravelmente, as políticas públicas, através de

estratégias como lobbies, greves, mobilizações, dentro outras. Segundo Oliveira, Martins e Silveira (2012), em varias ocasiões, as políticas desenvolvidas pelo Estado podem ser influenciadas por interesses particulares dos governantes ou seus agentes em detrimento do interesse coletivo.

Existem algumas tipologias que buscam classificar os diversos atores do processo de produção de políticas públicas. As principais classificações diferenciam os atores entre formais ou informais, individuais ou coletivos e privados ou públicos. Atores formais são aqueles definidos em leis, como partidos políticos, os políticos eleitos ou designados através de decreto e que ocupam uma posição formal no sistema de governo. Envolvem ainda as equipes de governo em cada esfera administrativa, o corpo burocrático e o poder judiciário. Os atores informais, apesar de não receberem atribuição legal para a formulação de políticas públicas, exercem grande influencia no processo político. Como exemplos têm-se os sindicatos, organizações privadas, os movimentos sociais, a mídia, dentre outros. Já os atores individuais são aqueles que agem isoladamente na arena política buscando influenciar o processo político, ao passo que atores coletivos são organizações e grupos que se unem na busca de influenciar o processo de produção de políticas públicas. Partidos, organizações sociais e grupos de interesse são exemplos de atores coletivos. Por fim, podemos diferenciar os atores entre privados e públicos. Atores privados não possuem vínculo formal com a estrutura administrativa estatal, mas exercem considerável influência. A mídia, entidades de pesquisa, o terceiro setor, entidades de classe são exemplos de atores privados. Os atores públicos, por seu turno, possuem algum vínculo formal com a administração pública e abarcam todos aqueles que ocupam cargos de governo e são diretamente envolvidos com o processo de produção de políticas públicas. Exemplos desta categoria são legisladores, burocratas, membros do poder executivo, membros da burocracia estatal (DIAS e MATOS, 2012).

O quadro 3 sintetiza os principais atores que influenciam o processo de produção de políticas públicas (*policy making*).

Quadro 3 – Principais atores que influenciam o *policy-making*.

<b>Ator</b>	<b>Classificação</b>	<b>Detalhes</b>
Políticos	Público	Membros eleitos do executivo e legislativo.
Burocratas	Público	Funcionários de carreira ou

		nomeados.
Juízes	Público	Poder judiciário.
Grupos de interesse	Privado	Grupos em busca da defesa de interesses particulares junto aos órgãos encarregados de produção de políticas públicas.
Partidos	Privado	Oposicionistas ou situacionistas.
Mídia	Público	TV's, rádio, internet, mídia impressa, etc.
Organizações sociais	Privado	Organizações não governamentais, empresas sem fins lucrativos que exercem funções comissionadas pelo Estado, entidades paraestatais.
Sindicatos	Privado	Entidades representativas das profissões.
Experts e pesquisadores	Privado	Estudiosos dos problemas e soluções coletivos.
Público-alvo das políticas	Privado	Destinatários das políticas públicas formuladas.

Fonte: Adaptado de Dias e Matos (2012).

De modo geral e sob uma abordagem multicêntrica para políticas públicas, podemos diferenciar os atores em dois grandes grupos: atores governamentais e atores não governamentais. Os atores governamentais abarcam políticos, burocratas e juízes. Já dentre os atores governamentais têm-se grupos de interesse, partidos, organizações do terceiro setor, meios de comunicação dentre outros. Todos esses atores influenciam em maior ou menor grau o ciclo de políticas públicas.

Dentre os diversos tipos de atores elencados, todos os envolvidos possuem seus interesses afetados direta ou indiretamente pelas políticas públicas. No entanto alguns atores

possuem maior poder de interferência na arena política. Os atores relevantes são aqueles capazes de influenciar o conteúdo e resultados das políticas públicas (SECCHI, 2010).

As políticas públicas não são formuladas e implementadas no vazio. Existe todo um aparato que define as “regras do jogo”, ou seja, um conjunto de instituições que moldam, influenciam e limitam o alcance das políticas públicas. Para Oliveira, Martins e Silveira (2012) para que o processo de formulação das políticas seja adequado, é necessário avaliar de que maneira as instituições políticas e suas inter-relações influencia o processo político como um todo. Uma importante abordagem teórica que enfatiza a relevância e a influência das instituições no processo de decisão, formulação e implementação de políticas públicas é a neoinstitucionalismo (SOUZA, 2006). Os interesses individuais agregados nem sempre conduzem a ação coletiva e esta nem sempre conduz a bens coletivos.

As instituições, de acordo com Souza (2006), moldam as definições dos decisores, no entanto a ação racional daqueles que decidem não pode se restringir somente ao atendimento de seus próprios interesses, mas também devem levar em consideração percepções subjetivas sobre alternativas, consequências e resultados prováveis.

O aumento da participação popular tem auxiliado o processo de reformulação das relações entre Estado e sociedade e auxiliado no processo de aperfeiçoamento da administração pública (ROCHA, 2004). O aporte neoinstitucional proporciona uma maior riqueza na análise sobre políticas públicas, pois leva em consideração os aspectos internos inerentes às políticas e de aspectos externos e relacionados aos atores envolvidos.

Um outro importante conceito que merece destaque por sua influencia no processo de implementação de políticas públicas é o de dependência de trajetória. A dependência de trajetória (*path dependence*), na visão de Putnam (1996) defende o pressuposto, apoiado no neoinstitucionalismo, de que o processo de mudança institucional, ao longo da história, se apoia sempre no conjunto de instituições vigentes em determinada época. Esse processo acaba constringendo e influenciando o processo de mudança institucional futura dado que, para os indivíduos e organizações, é mais conveniente se adaptar às regras vigentes e as oportunidades oferecidas pelo atual aparato institucional do que modificá-las. Trata-se, portanto, de um importante conceito explicativo da mudança institucional. Desse modo, os estudos sobre a implementação de políticas públicas precisam considerar os efeitos da dependência de trajetória pelo seu potencia de impacto nos resultados planejados pois, muitas vezes, o processo de tomada de decisões dos agentes públicos é condicionado ou influenciado por decisões anteriores.

## 2.2 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão analisados dois dos principais modelos de implementação de políticas públicas. Embora se reconheça que a etapa de implementação está inserida no ciclo de políticas públicas, o pesquisador optou por desenvolver um tópico específico para poder explorar, com maior profundidade, as diferentes contribuições de diferentes modelos teóricos pertinentes para o desenvolvimento deste trabalho.

Até a década de 1970, a etapa de implementação não era considerada um problema relevante na área de estudos sobre políticas públicas. De maneira geral, vários estudos acerca da implementação não levavam em consideração ou deixavam em segundo plano a importância das ‘armadilhas’ que envolviam essa fase do *policy-cycle*. Um dos primeiros trabalhos que chamou a atenção para a complexidade da fase de implementação e detectou a influência de certos aspectos desprezados por estudos anteriores foi trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Boa parte dos modelos teóricos formulados até então, concernentes ao processo de implementação de políticas públicas, partiam do pressuposto de que, uma vez concebidas e formuladas, as políticas públicas seria efetivamente implementadas. Sabatier (1986) apresentou duas abordagens básicas para os estudos de implementação: a abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up*. As abordagens *top-down* partem da visão de que as políticas públicas são elaboradas e decididas por uma esfera política de nível superior, em que os formuladores de políticas desenvolvem as políticas e deixam a cargo dos chamados agentes a sua implementação. Para Lima e Medeiros (2012), essa abordagem considera os atores formuladores como agentes centrais do processo político. O sucesso da política pública, para essa abordagem, depende do grau de sucesso de os agentes implementadores seguirem as diretrizes propostas. Já as abordagens *bottom-up* consideram o papel dos burocratas e a influência das redes de atores capazes de modelar a implementação de políticas públicas. A abordagem *bottom-up* considera uma maior participação dos implementadores no sucesso das políticas e leva em consideração a discricionariedade dos agentes implementadores em modificar a política formulada. Esses agentes implementadores são também chamados de burocratas de linha de frente (*street level bureaucrats*), pois estão mais próximos das ações resultantes e por influenciar, consideravelmente, o processo de políticas públicas (LOTA & PAVEZ, 2010).

Nas últimas décadas, diversos modelos relacionados ao processo de implementação e políticas públicas foram desenvolvidos com o intuito de incorporar vários desses elementos e

contornar os chamados vieses de implementação. Os principais modelos de implementação de políticas públicas, conforme Najan (1995 *apud* CARVALHO & BARBOSA, 2011) são sintetizados no quadro 4.

Quadro 4 – Principais modelos de implementação de políticas públicas.

<b>Síntese dos principais modelos de implementação de políticas públicas</b>		
<b>Modelo/Autor</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Características</b>
Modelo de Smith (1973)	<i>Bottom-up</i>	Os componentes de seu modelo envolvem as políticas idealizadas, as organizações-alvo, os grupos-alvo e fatores ambientais.
Modelo de Berman (1978)	<i>Bottom-up</i>	O sucesso da implementação depende de uma complexa interação entre política e características institucionais.
Modelo de Michael Lipsky (1978)	<i>Bottom-up</i>	Defende que eficácia das políticas públicas resulta da ação dos chamados <i>street-level bureaucrats</i> , como são chamados os agentes públicos encarregados de implementar as políticas.
Modelo de Mazmanain e Sabatier (1983)	<i>Top-down</i>	Considera a formação de políticas públicas como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação na busca dos objetivos propostos. A implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – a do formulador da política, do executor e o do público-alvo.
Silva e Melo (2000)	<i>Bottom-up</i>	A implementação é resultado de um jogo político, em que prevalecem situações de troca, negociação, barganha e disputa entre os atores envolvidos.
Brynard (2000)	<i>Bottom-up</i>	Este modelo apresenta cinco variáveis explicativas que repercutem na eficácia da implementação: conteúdo da política pública, contexto institucional, nível de comprometimento dos atores responsáveis pela etapa de implementação das políticas, capacidade dos agentes implementadores e o apoio dos clientes e coligações (beneficiários).

Fonte: Adaptado de Carvalho e Barbosa (2011).

Os dois modelos de implementação de políticas públicas que serão utilizados como quadro de referência para este estudo são o de Smith (1973) e o de Silva e Melo (2000). O modelo de Smith foi escolhido por refletir a dinâmica político e institucional de países subdesenvolvidos. Já o modelo de Silva e Melo foi um modelo desenvolvido levando em consideração as particularidades da dinâmica política do Brasil.

Para esta pesquisa foi proposta a aglutinação dos modelos, em virtude de cada modelo, tomado isoladamente, não ser suficiente para abarcar todos os elementos do contexto de implementação de políticas públicas do contexto da pesquisa.

Desse modo, a utilização dos dois modelos adaptados ao contexto da pesquisa e considerados em conjunto aumentaram o poder explicativo da dinâmica de implementação das políticas públicas na Paraíba. A seguir, cada um dos modelos serão detalhados e posteriormente uma proposta de aglutinação entre os dois será apresentada.

### **2.2.1 Modelo de Implementação de Smith**

Smith (1973), analisando o processo de implementação de políticas públicas em países subdesenvolvidos, mostrou que grupos de interesses influenciam decisivamente a maneira como as políticas são efetivamente implementadas e destacou alguns componentes que apresentam potencial para influenciar a etapa de implementação. Os componentes de seu modelo envolvem as políticas idealizadas, as organizações-alvo, os grupos-alvo e fatores ambientais. Smith (1973) menciona que na maioria das abordagens em estudos de implementação, existe a pressuposição implícita de que uma vez formuladas, as políticas serão efetivamente implementadas e os resultados obtidos estarão próximos dos objetivos traçados inicialmente. O autor afirma que essa pressuposição está assentada em um conjunto de condições institucionais e políticas que muitas vezes não encontram amparo na realidade. Tais condições político-institucionais variam conforme o contexto das sociedades. Notadamente, em países em desenvolvimento, que apresentam novas democracias e contextos político institucionais ainda não totalmente consolidados.

O modelo de Smith aborda o processo de implementação das políticas levando em consideração seus impactos na estrutura social e política da sociedade. Smith (1973) ressalta que através da implementação de políticas públicas conduzidas pelos governos, velhos padrões de interação e instituições são transformadas e novos padrões de atuação, assim como novas instituições são criadas. Dentro dessa perspectiva, a política é encarada como uma tentativa do governo de induzir mudanças nos padrões de interação entre indivíduos, grupos e

instituições. Esse é o pressuposto básico do seu modelo. Os principais elementos constituintes do modelo de Smith (1973) envolvem as políticas idealizadas, os grupos-alvo, as organizações implementadoras, os fatores ambientais, as tensões, os padrões de transação, as instituições e o *feedback*.

As políticas idealizadas são definidas como padrões de interação que os agentes políticos tentam introduzir. A política idealizada apresenta quatro categorias relevantes de variáveis. A primeira é política formal, que é a política ou decisão formal estabelecida por lei ou programa que o governo objetiva colocar em prática. A segunda categoria de variável abarca o tipo de política classificada quanto ao nível de complexidade, ao tipo de organização implementadora (governamental ou não), e classificação quanto ao objetivo (distributiva, redistributiva, regulatória, auto-regulatória, e emotivo simbólica); a terceira categoria enfoca o programa de governo e a quarta e última categoria envolve as imagens evocadas da política na sociedade.

Os grupos-alvo são aqueles grupos mais afetados pelas políticas e que precisam se adaptar aos novos padrões de interação propostos. Três fatores inerentes aos grupos-alvo podem afetar a forma de implementação das políticas: o grau de institucionalização dos grupos, o seu papel de liderança que pode influenciar os demais participantes a ir a favor ou contra as políticas implementadas e o padrão de comportamento dos usuários frente a outras políticas implementadas anteriormente (SMITH, 1973). Para Makinde (2005), o envolvimento dos beneficiários ajuda na consolidação das políticas.

As organizações implementadoras são responsáveis pela implementação das políticas formuladas. Para Smith (1973), na maior parte dos casos, a organização que implementa é um órgão governamental. Isso obviamente não exclui a participação de entidades não governamentais ou paraestatais na implementação das políticas (SECCHI, 2010).

Os fatores ambientais são aqueles que influenciam ou são influenciados pela implementação da política. Eles têm o poder de restringir ou condicionar o processo de implementação. Fatores como cultura, aspectos socioeconômicos e políticos são importantes fatores ambientais que condicionam ou influenciam o processo de implementação.

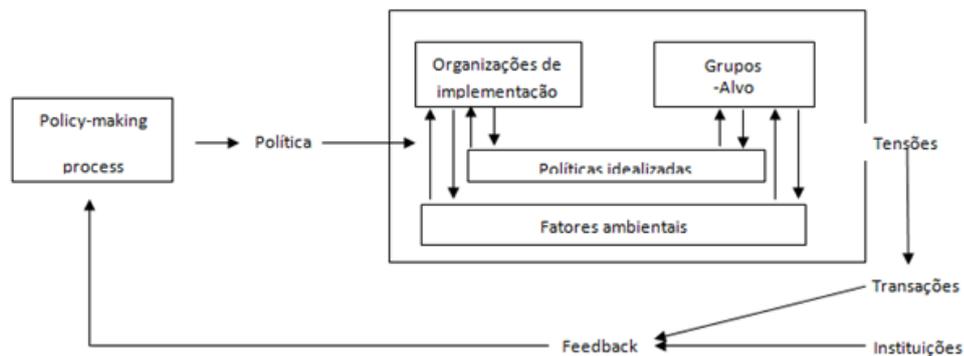
As tensões podem ser definidas como o resultado dos padrões de interação entre políticas idealizadas, organizações implementadoras, grupos-alvo e fatores ambientais. Podem ocorrer ao nível individual ou entre grupos ou até em nível estrutural.

Os padrões de transação de interação são respostas às tensões dentro e entre as partes que compõem o contexto de implementação da política.

As instituições dizem respeito às regras do jogo. São o resultado de padrões de interação altamente cristalizados e solidificados. Influenciam e condicionam fortemente o processo de implementação. Segundo Souza (2006), são regras formais e informais que influenciam o comportamento dos atores e sua posição relativa e redefinem escolhas políticas.

Por fim, o *feedback* é uma parte importante do modelo porque serve de indicador para o processo político. De acordo com Carvalho e Barbosa (2011), como o processo de implementação é um processo contínuo, as tensões e os conflitos resultantes entre os diversos elementos do modelo podem ou não manifestarem-se e dar origem a novos padrões de comportamento. A interação entre os diversos elementos geram tensões entre os agentes políticos formuladores e implementadores e seus objetivos poderão levar a uma reformulação ou redesenho das políticas. A figura 2 apresenta um esquema do modelo de implementação de Smith.

Figura 2 – Modelo de implementação de políticas públicas de Smith.



Fonte: Adaptado de Smith (1973).

### 2.2.2 Modelo de Implementação de Silva e Melo

Outro modelo de implementação de políticas públicas, proposto por Silva e Melo (2000), discute alguns conceitos relevantes para uma correta compreensão do *policy cycle* e enfoca, especialmente, a complexidade inerente ao processo de implementação em um contexto institucional como o brasileiro, levando em consideração suas especificidades, complexidade e dificuldades de coordenação entre as diferentes esferas governamentais e atores envolvidos. Segundo os autores, as chamadas vicissitudes são as responsáveis pelo insucesso de inúmeras políticas implementadas. As vicissitudes decorrem de problemas não previstos no momento da formulação e que se tornam importantes obstáculos na hora da implementação.

Antes de apresentar o seu modelo, Silva e Melo (2000) fazem algumas críticas às visões tradicionais do processo de implementação de políticas públicas e demonstram as fragilidades de dois modelos de implementação que adotam uma perspectiva ou abordagem *top-down*: o modelo clássico do ciclo de políticas públicas e o modelo linear retroalimentado.

O modelo clássico do ciclo de políticas públicas considera a implementação uma fase do *policy cycle* em que ocorre a execução das ações definidas em função de objetivos previamente formulados e que usa como parâmetros de avaliação de eficácia os recursos e os horizonte de tempo necessário para sua consecução. De acordo com Carvalho e Barbosa (2011), esse modelo não leva em consideração os aspectos relacionados à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação das políticas. Dessa forma, conforme Silva e Melo (2000), o processo de implementação é considerado um ‘jogo de uma só rodada’, em que a ação governamental é implementada tal como formulada, de cima para baixo, sem qualquer possibilidade de correção ou ajuste de rota.

Uma outra perspectiva considerada menos simplista é o modelo do *policy cycle* como um processo linear retroalimentado. Nesse modelo, segundo Silva e Melo (2000), as vicissitudes são consideradas. Estas se associam a problemas decorrentes de ordem institucional e política e as de resistências por parte de grupos negativamente afetados pelas políticas, alguns oriundos da própria burocracia. De acordo com Carvalho e Barbosa (2011), o modelo linear encara as etapas de formulação e implementação de políticas como um processo que permite correção de rotas. Uma grande limitação desse modelo é a primazia excessiva conferida à atividade de formulação que é vista como fase não problemática. Assume-se que o diagnóstico é essencialmente correto: o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas além de dispor também de um modelo causal válido. Apoiar-se em um modelo de racionalidade ilimitada.

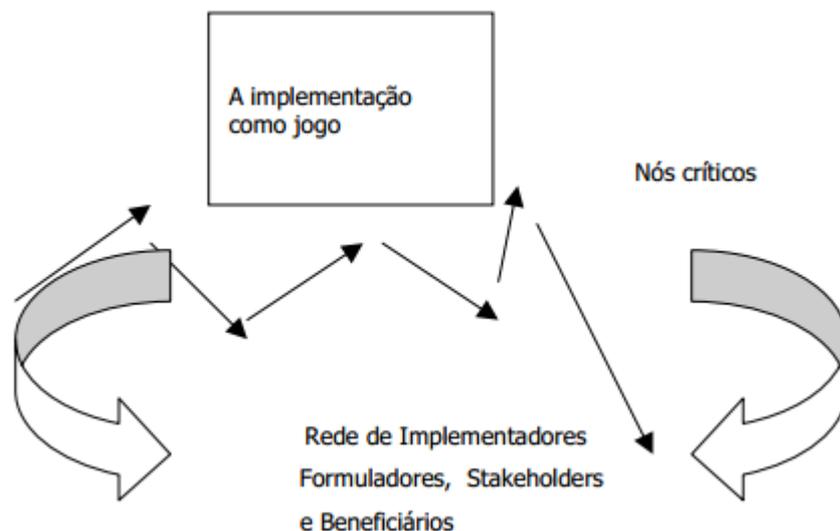
Após diagnosticar as limitações explicativas dos modelos abordados e apontar seus pressupostos problemáticos, Silva e Melo (2000) apresentam seu próprio modelo de implementação de políticas públicas. Dentro de uma perspectiva *bottom-up*, a implementação é vista como um jogo, em que prevalecem situações de troca, negociação, barganha e disputa entre os atores envolvidos. Desse modo, os autores utilizam a metáfora do jogo, em que papéis são negociados, recursos são disputados e barganhados entre os diversos atores e o nível de adesão aos programas variam. Levando em consideração que, em primeiro lugar, os formuladores de políticas possuem limitações cognitivas que não cobrem toda a complexidade dos fenômenos sociais com que se envolvem; que, em segundo lugar, esses mesmos formuladores não conseguem antecipar eventuais contingências que podem afetar o

ambiente em que as políticas são implementadas, que os programas e planos delimitam cursos de ação e de decisão limitados e abrem espaço para um comportamento discricionários pelos implementadores e que as preferências dos implementadores influencia o conteúdo dos programas e políticas, Silva e Melo (2000, p. 13) propõem que:

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. [...] O *policy cycle* nessa perspectiva [...], não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e da capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam.

Silva e Melo (2000) ressaltam que quando o *policy cycle* se desdobra em um ambiente marcado pela presença de atores tão diversos e com interesses distintos como agentes de mercado, atores estatais, órgãos não-governamentais ou paraestatais, as noções tradicionais de hierarquia e controle, presentes nos modelos questionados, não fazem sentido, pois são substituídos por processos de negociação e barganha. Dessa forma, em contextos democráticos que preveem novas formas de participação e controle social (empoderamento), as noções de um núcleo formulador de políticas dão lugar a novos mecanismos de deliberação e aprendizado coletivo. Essa noção do processo de implementação enquanto forma de aprendizado e que se articula com uma rede de atores constitui-se, segundo os autores, em uma quadro de referência que permite representar, de modo mais realista, os mecanismos de implementação de políticas públicas em contextos com essas características. A figura 3 esquematiza esse modelo de implementação proposto.

Figura 3 – Modelo de implementação de políticas públicas de Silva e Melo.



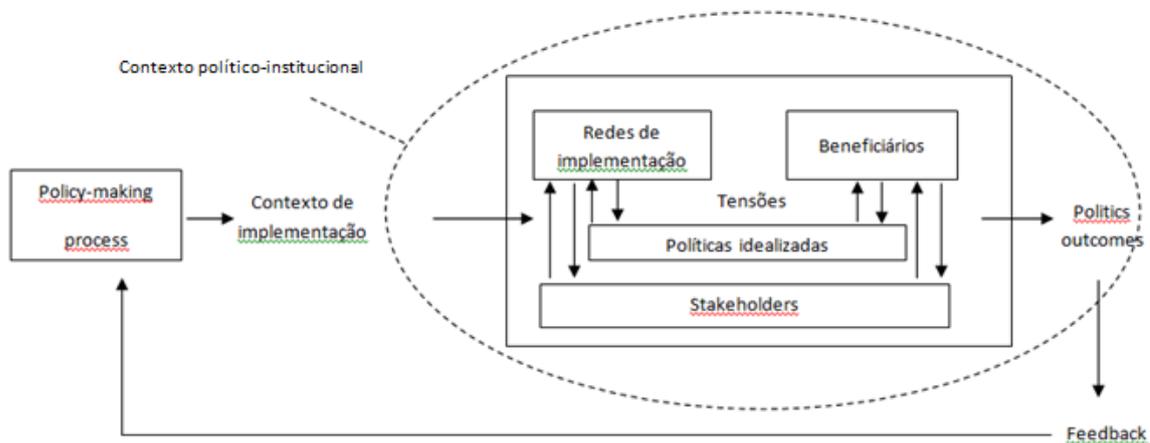
Fonte: Silva e Melo (2000).

### 2.2.3 Proposta de adaptação dos modelos para o contexto da pesquisa

Para alcançar um poder explicativo que fosse suficiente para explicar a dinâmica de implementação das políticas públicas no contexto da pesquisa, os modelos de Smith (1973) e de Silva e Melo (2000) foram adaptados e aglutinados com o objetivo de melhor representar o processo de implementação em rede, em que diversos atores de vários níveis, governamentais e não governamentais, interagem para a consecução das políticas, e por considerar elementos políticos, ambientais e organizacionais no processo de implementação de políticas públicas. Essa configuração se aproxima da realidade do Programa de Artesanato da Paraíba, implementado através de uma rede de atores estatais e paraestatais, como o Governo do Estado, o SEBRAE, as Associações de Artesanatos e a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado e a Secretaria de Cultura.

O modelo adaptado como quadro de referência conceitual (*framework*) para este trabalho é apresentado na figura 4:

Figura 4 – Quadro de referência conceitual proposto.



Fonte: Adaptado de Smith (1973) e Silva e Melo (2000).

É preciso considerar que o *framework* proposto não foi uma simples junção dos modelos de Smith (1973) e Silva e Melo (2000). Dessa forma, as chamadas organizações de implementação do modelo de Smith (1973) foram substituídas pelas redes de implementação, do modelo proposto por Silva e Melo (2000), por melhor representar a dinâmica dos atores implementadores. A categoria de grupos-alvo do modelo de Smith (1973) foi substituída pela de beneficiários. A categoria tensões do modelo de Smith (1973) foi realocada para o interior do chamado contexto político-institucional, em que ocorre o processo de interação entre

*stakeholders*, redes de implementação e beneficiários, por melhor representar a dinâmica de negociação e processos de barganha entre os atores envolvidos. Por fim, a dimensão instituições do modelo de Smith (1973) foi realocada e colocada ao lado da categoria política, envolvendo o processo de formulação de políticas do modelo, tendo em vista que o processo de produção de políticas públicas sofre influências de elementos políticos e institucionais. (SOUZA, 2006).

O quadro 5 apresenta as dimensões e definições dos modelos a serem utilizados para esta dissertação.

Quadro 5 – Dimensões do modelo de pesquisa

<b>Dimensão</b>	<b>Definição</b>
Contexto político-institucional	É o contexto no qual os componentes que limitam, constroem e influenciam a implementação das políticas, como os processos de barganha, as relações entre os atores. É o resultado de processos de negociação, barganha e acordos entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação e das instituições envolvidas.
Rede de implementação	Trata-se do conjunto de atores e organizações (governamentais ou não) responsáveis pela implementação das políticas.
Beneficiários	São os públicos-alvo que se beneficiarão das políticas implementadas.
Tensões e restrições	As tensões são o resultado da interação entre <i>stakeholders</i> , redes de implementação e beneficiários. As restrições dizem respeito às vicissitudes que conduzem às lacunas de implementação ( <i>implementation gaps</i> ).
Políticas idealizadas	São as políticas desenvolvidas na etapa anterior à implementação e que sofrem a influência dos elementos do contexto de implementação, o que pode causar modificações substanciais nas políticas formuladas inicialmente.
<i>Stakeholders</i>	Todos os atores que possuem influência direta ou indireta no processo político.
<i>Politics outcomes</i>	Os resultados efetivos das políticas implementadas. Nem sempre são iguais aos das políticas formuladas pela complexidade do contexto de implementação.
<i>Feedback</i>	Os <i>politics outcomes</i> servem de importante mecanismo de realimentação ou <i>feedback</i> para ação governamental, por ser um indicador claro dos rumos das ações desenvolvidas.
<i>Policy-making process</i>	É o contexto mais amplo do processo de produção de políticas públicas, contemplando as demais etapas do ciclo de políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

### 3 METODOLOGIA

A seguir, serão feitas as considerações epistemológicas e metodológicas que orientaram esta pesquisa.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E DESENHO DA PESQUISA

A presente pesquisa, de caráter descritivo, foi delineada como um estudo de caso. Um estudo é considerado descritivo quando se propõe a descrever como se manifesta determinados fenômenos, descrevendo situações e acontecimentos. (SAMPIERI, COLLADO; LUCIO; 2006). O estudo apresentou uma abordagem qualitativa que, longe de ser assistemática, se caracterizou pelo uso primário de material textual como material empírico e se apoia em construções sociais das realidades estudadas e está interessada nas práticas e perspectivas dos participantes em relação à temática em estudo. (FLICK, 2009). Cabe destacar o argumento de Denzin e Lincoln (2005a, p. 3 *apud* Flick, 2009, p. 16):

A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que posiciona o observador no mundo. Ela consiste em um conjunto de práticas interpretativas que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo, fazendo dele uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma postura interpretativa e naturalística diante do mundo. Isso significa que os pesquisadores desse campo estudam as coisas em seus contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos de sentidos que as pessoas lhe atribuem.

Nos últimos anos, a pesquisa qualitativa vem apresentando cada vez mais aceitação e desenvolvendo novos métodos e sendo cada vez mais usada para complementar a pesquisa quantitativa. Alguns desenvolvimentos trouxeram maior qualidade e confiabilidade aos estudos de abordagem qualitativa. Questões de triangulação, validade teórica e outras se apresentam.

Por sua própria natureza, a pesquisa qualitativa é predominantemente de caráter indutivo, ou seja, o investigador parte das teorias existentes e dos achados de seu trabalho empírico. O enfoque qualitativo envolve a coleta de dados utilizando técnicas que não pretendem medir nem associar as medições a números, tais como observação não estruturada, entrevistas abertas, revisão de documentos, discussão em grupo, avaliação de experiências pessoais, inspeção de histórias de vida, análise semântica e de discursos cotidianos, interação com grupos ou comunidades e introspecção.

Nesse sentido, como foi o caso desta pesquisa, uma investigação de caráter qualitativo podem ser definidas como estudos conduzidos basicamente em ambientes naturais, em que os participantes se comportam como de costume em sua vida cotidiana, nos quais as variáveis não se definem com o propósito de serem manipuladas nem controladas experimentalmente. Nesse enfoque, a coleta de dados é influenciada fortemente pelas experiências e as prioridades dos participantes da pesquisa, mais do que pela aplicação de um instrumento de medição, padronizado, estruturado e predeterminado. (FLICK, 2009).

### 3.2 CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS DA PESQUISA

Estudos de orientação qualitativa precisam explicitar quais as visões de mundo do pesquisador. A pesquisa qualitativa, conforme Flick (2009), envolve diversos enfoques e pressupostos à pesquisa nas ciências sociais.

Um dos mais conhecidos trabalhos que tratam dos pressupostos sobre a natureza da ciência social é o trabalho de Burrell e Morgan (1979). Para os autores, a ciência social deve ser conceituada em termos de quatro conjuntos de pressupostos relativos à ontologia, à epistemologia, à natureza humana e à metodologia. Os pressupostos ontológicos discorrem sobre a natureza da essência do fenômeno, a realidade investigada é externa ao indivíduo, de natureza objetiva ou se trata de uma realidade que é resultado da cognição do indivíduo como produto de sua consciência. (nominalismo x realismo). Os pressupostos epistemológicos se referem às bases do conhecimento e envolvem questionamentos sobre as formas de aquisição do conhecimento e como separar a visão do verdadeiro do falso (antipositivo x positivismo). Os pressupostos da natureza humana se relacionam com o debate a respeito da visão do ser humano como um ser determinista ou mecânico. Os seres humanos são meros produtos de seu ambiente ou como criador do seu ambiente, de sua realidade? Trata-se do debate determinismo x voluntarismo.

No presente estudo, partiu-se do paradigma interpretativo. Este paradigma se apoia na visão de que o mundo social apresenta uma situação ontológica duvidosa e sugere um olhar relativista sobre a realidade social. Busca entender o mundo social a partir do entendimento sobre determinado fenômeno e da natureza do mundo social decorre da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos, do participante em ação, em detrimento do observador.

Com base na escolha de uma lente interpretativista, este trabalho se apoia nos pressupostos do voluntarismo, antipositivismo, nominalismo. Esses três primeiros conjuntos de pressupostos têm implicação direta na natureza metodológica deste trabalho, que apresenta

uma abordagem ideográfica. A abordagem ideográfica – em contraposição à abordagem nomotética, que procura se aproximar da abordagem das ciências naturais nas abordagens e métodos empregados em suas investigações – é baseada na suposição de que só é possível entender o mundo pela obtenção, em primeira mão, do conhecimento no próprio contexto natural no qual se encontram os sujeitos. A ênfase desta abordagem é focar o lado subjetivo das pessoas e explorar seus contextos e história de vida. Ela enfatiza a análise das constatações subjetivas que uma pessoa gera ao entrar em situações da vida diária. (BURREL & MORGAN, 1979).

### 3.3 CONTEXTO E SUJEITOS DA PESQUISA

Trabalhos qualitativos devem se apoiar em critérios sistemáticos para a seleção dos sujeitos mais adequados aos objetivos de estudo. Enquanto a pesquisa quantitativa se preocupa na aleatoriedade da escolha dos sujeitos e na definição da quantidade (amostra) ideal que tenha poder estatístico de representar um dado universo, a pesquisa qualitativa está preocupada na seleção de sujeitos relevantes que vivenciam ou vivenciaram uma situação relevante para o foco do estudo. De acordo com Flick (2009), o procedimento de seleção dos sujeitos na pesquisa qualitativa, em geral, se apoia na escolha deliberada de um conjunto de casos que são considerados de interesse em função dos propósitos de investigação.

A “amostragem” na pesquisa qualitativa busca em última instância encontrar os casos considerados mais típicos para se investigar determinado fenômeno. Dessa forma, argumenta a representatividade da “amostra” em estudos qualitativos, segundo o autor, deve ser aquela capaz de representar a importância do fenômeno em termos de experiência dos sujeitos participantes do nosso esforço de pesquisa com esses mesmos fenômenos. Isso acontece porque em muitos esforços de pesquisa, o investigador está mais interessado não numa variedade numérica de casos, mas em casos que representem, devidamente, o contexto do problema que se está estudando. Porém, a seleção dos sujeitos deve possuir algum grau de heterogeneidade para permitir comparações, pois caso os sujeitos sejam muito semelhantes ou demasiado diferentes, pois será difícil efetuar comparações entre eles, bem como identificar características comuns. (FLICK, 2009).

Para este trabalho, foram selecionados, dentre os atores implementadores, aqueles que representam os principais órgãos envolvidos na implementação das políticas públicas de artesanato no Estado da Paraíba e que fazem parte, diretamente, da gestão e implementação das ações do Programa de Artesanato Paraibano (PAP): um representante da coordenação do

Programa de Artesanato Paraibano; um representante da Curadoria do Artesão e ligado à Secretaria de Cultura do Estado da Paraíba; um representante ligado à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado da Paraíba; e um representante do SEBRAE Paraíba, encarregado de intermediar as ações da referida entidade com os órgãos estaduais de Governo. Dentre os atores beneficiários, além de um representante do Sindicato dos Artesãos Profissionais da Paraíba, foram selecionadas quatro associações que representam os artesãos em diversas regiões do Estado: litoral, agreste, brejo e sertão. Essas entidades foram escolhidas com vistas a verificar seu nível de participação no processo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas e avaliar sua percepção da eficácia das ações desenvolvidas. A todo foram entrevistados nove sujeitos entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014. O quadro 6 sintetiza os principais sujeitos selecionados para as entrevistas.

Quadro 6 – Sujeitos de pesquisa.

Sujeito	Código de identificação	Órgão	Categoria do sujeito	Número de participantes	Tempo de entrevista
<b>Membro da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado</b>	AI 1	Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado	Implementador	1	23min14s
<b>Membro de Curadoria – representante da Secretaria de Cultura</b>	AI 2	Curadoria do Artesão	Implementador	1	35min
<b>Membro da Gestão do Programa de Artesanato Paraibano</b>	AI 3	Programa de Artesanato Paraibano	Implementador	1	52min38s
<b>Membro de entidade paraestatal que oferece suporte técnico ao programa</b>	AI 4	SEBRAE/PB	Implementador	1	41min57s
<b>Representante do sindicato dos Artesãos</b>	AB 1	Sindicato dos artesãos da Paraíba	Beneficiário	1	41min29s
<b>Representante de Associações de Artesanato 2</b>	AB 2	Associação de artesanato	Beneficiário	1	32min31s
<b>Representante de Associações de Artesanato 3</b>	AB 3	Associação de artesanato	Beneficiário	1	30min42s

<b>Representante de Associações de Artesanato 4</b>	AB 4	Associação de artesanato	Beneficiário	1	28min8s
<b>Representante de Associações de Artesanato 5</b>	AB 5	Associação de artesanato	Beneficiário	1	28min45s

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Para esta pesquisa o método utilizado para seleção dos sujeitos foi a técnica não probabilística da bola de neve (*snowball*). Segundo este método, busca-se, inicialmente, algum sujeito que atenda aos objetivos da pesquisa. Em seguida, o entrevistador solicita ao sujeito a indicação de outro sujeito a entrevistar até chegar ao número de entrevistas desejadas (BALDIN & MUNHOZ, 2011). Nesta pesquisa, esse método foi o utilizado nas entrevistas com os sujeitos que representam os atores beneficiários. O número dessas entrevistas foi obtido utilizando-se o critério da saturação teórica. Para Fontanella, Ricas e Turato (2008), a constatação da saturação teórica se dá no momento em que as respostas dos entrevistados aos tópicos de interesse da pesquisa deixam de gerar novas informações necessárias ao alcance dos objetivos do trabalho.

### 3.4 PROCESSO DE COLETA DOS DADOS

Os dados para a realização desse estudo foram coletados através de entrevistas semiestruturadas, notas de campo e pesquisa documental. O objetivo de qualquer entrevista de pesquisa qualitativa é ver o tema de pesquisa a partir da perspectiva do entrevistado e para entender como e por que eles vir a ter essa perspectiva particular (CASSEL & SIMON, 2004). A entrevista é o instrumento de coleta de dados mais utilizado em trabalhos com abordagem qualitativa e alguns cuidados se fazem necessários. De acordo com Godoi, Mello e Silva (2010), o método requer alguns cuidados, dentre os quais a viabilização do acesso ao espaço no qual se encontram os sujeitos.

As notas de campo por sua vez, de acordo com Gibbs (2009), são anotações feitas pelo pesquisador no ambiente de pesquisa em que este registra impressões, palavras ou ações não transmitidas pelos sujeitos e que não são passíveis de serem captadas somente através das entrevistas. As notas de campo, no contexto desta pesquisa, constituíram um primeiro passo para o processo de análise de dados, pois ajudaram a formar um quadro interpretativo mais abrangente na análise das transcrições. As anotações de elementos não passíveis de gravação

como a postura e a reação não verbal dos entrevistados foram elementos anotados pelo pesquisador por meio das notas de campo e permitiram uma análise mais profunda.

Já a pesquisa documental, conforme Gil (2002), envolve a análise de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. A pesquisa documental, para este trabalho, se apoiou na análise de decretos, instrumentos normativos e panfletos que contêm as principais diretrizes do programa e que favoreceram a elucidação da problemática acerca do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato. O suporte em documentos permitiu a comparação das ações relatadas e implementadas pelos sujeitos em comparação com as diretrizes formais do programa.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014, com agendamento prévio. As entrevistas foram gravadas para posteriores etapas de transcrição e análise. O quadro 7 apresenta os objetivos específicos do trabalho e as respectivas questões de entrevistas para atores implementadores, baseadas nos modelo de análise utilizados.

Quadro 7 – Ligação entre objetivos específicos e instrumento de pesquisa para atores implementadores.

<b>Atores implementadores</b>		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Dimensões do modelo de pesquisa</b>	<b>Questões de instrumento (roteiro de entrevista 1)</b>
Mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação as políticas desenvolvidas em nível municipal e federal.	Políticas idealizadas.	1 - Quais as principais ações e políticas previstas ou planejadas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano?  2 - Quais ações e políticas, promovidas pelo Governo Estadual, foram efetivamente implementadas?  3 - Qual o nível de articulação das políticas desenvolvidas em âmbito estadual com as políticas desenvolvidas em nível municipal e federal?
Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba.	<i>Policy-making process, redes de implementadores, stakeholders, contexto de implementação, tensões.</i>	4 - Quais os atores envolvidos e quais os papéis desenvolvidos por cada um no processo de implementação dessas políticas?  5 - Qual o nível de participação dos artesãos de sua comunidade nas ações formuladas e na implementação dentro do Programa de Artesanato Paraibano? Qual o papel de cada um nesse processo?
Analisar a influência do contexto político-institucional	Contexto político-institucional.	6 – Quais os principais elementos políticos que influenciam o processo de

no processo de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba.		implementação? De que maneira esse elementos podem influenciar a implementação das políticas?  7 - Qual a influência do processo político e da transição entre governos no desenvolvimento do programa?
Analisar, do ponto de vista dos atores beneficiários, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. Em outras palavras, verificar se houve “desvios” de implementação ou falhas de implementação ( <i>implementations gaps</i> ).	Beneficiários, <i>politics outcomes, feedback.</i>	8 - Quais os efeitos das ações desenvolvidas nos resultados na vida dos artesãos? Quais os indicadores utilizados para avaliar esse impacto?  9 - Em que medida houve alguma mudança de orientação das políticas do governo anterior para este governo? A que se deve isso?
Elencar os principais fatores e vicissitudes que geram eventuais problemas de implementação das políticas.	<i>Policy-making process, tensões.</i>	10 - As ações do Programa de Artesanato Paraibano já sofreram interrupções ou interferências devido a fatores políticos? Que fatores foram estes?  11 - Quais as principais dificuldades encontradas no processo de condução e na implantação das políticas desenvolvidas no âmbito Programa de Artesanato Paraibano?

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

O quadro 8 também apresenta os objetivos específicos do trabalho e as respectivas questões de entrevistas, dessa vez para os atores beneficiados no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano.

Quadro 8 – Ligação entre objetivos específicos e instrumento de pesquisa para atores beneficiários.

<b>Atores beneficiários</b>		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Dimensões do modelo de pesquisa</b>	<b>Questões de instrumento (roteiro de entrevista 2)</b>
Mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação as políticas desenvolvidas em nível municipal e federal.	Políticas idealizadas.	1 – O que o (a) senhor (a) sabe a respeito do Programa de Artesanato Paraibano?  2 – Quais as principais políticas e ações pelo Estado implementadas para incentivar o desenvolvimento da atividade artesã na Paraíba?
Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba.	<i>Policy-making process, redes de implementadores, stakeholders.</i>	3 - Qual o papel da associação no processo de formulação e implementação das ações e políticas desenvolvidas dentro do Programa de Artesanato Paraibano? Com quais outras organizações (governamentais ou não) se

		<p>relaciona?</p> <p>4 – Como o (a) senhor (a) avalia o nível de participação dos artesãos ou de suas entidades representativas com relação à formulação e implementação de políticas governamentais voltadas ao artesanato?</p> <p>5 – Além do Governo do Estado, que outros órgãos ou organizações têm dado apoio sistemático para o desenvolvimento do artesanato na sua região?</p>
<p>Analisar o impacto do contexto político institucional no processo de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba.</p>	<p>Contexto político-institucional</p>	<p>6 - Quais os principais elementos políticos que influenciam o processo de implementação? De que maneira esse elementos podem influenciar a implementação das políticas?</p>
<p>Analisar, do ponto de vista dos atores beneficiados, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. Em outras palavras, verificar se houve “desvios” de implementação ou falhas de implementação (<i>implementations gaps</i>).</p>	<p>Beneficiários, <i>politics outcomes</i>, <i>feedback</i>.</p>	<p>7 - Qual a avaliação o (a) senhor (a) faz acerca dessas ações do Estado em sua atividade?</p> <p>8 - Qual o impacto gerado dessas políticas nos resultados de sua atividade?</p>
<p>Elencar os principais fatores e vicissitudes que geram eventuais problemas de implementação das políticas.</p>	<p><i>Policy-making process</i>, tensões.</p>	<p>9 - As políticas públicas já foram colocadas em prática de modo diferente do planejado? Quais as principais dificuldades encontradas no processo de condução e na implantação das políticas desenvolvidas no âmbito Programa de Artesanato Paraibano?</p> <p>10 - As ações e políticas desenvolvidas já sofreram descontinuidade ou problemas? O (a) senhor (a) saberia explicar as razões?</p> <p>11 - Quais as consequências desses problemas para a sua atividade como artesã(o)?</p>

FONTE: Elaborado pelo autor (2014).

### 3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas semiestruturadas passaram por procedimentos de transcrição como etapa de preparação dos dados verbais para posterior codificação e categorização temática. Os processos de categorização e codificação tiveram o suporte do software de análise de dados

qualitativos Atlas TI. Conforme Gibbs (2009), os programas de suporte a análise de dados qualitativos facilitam e conferem maior precisão e confiabilidade ao processo de análise, mas não substitui o papel do pesquisador, que deverá continuar desempenhando a tarefa primordial de “leitura” dos dados e sua correta interpretação.

Os dados provenientes das entrevistas transcritas e dos documentos foram submetidos à técnica de análise de conteúdo. Este procedimento, segundo Dellangelo e Silva (2005), visa ao conhecimento de variáveis de ordem sociológica, histórica, psicológica, dentre outros, a partir do uso do processo de dedução, que tem como base indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens específicas. Bardin (2011) define a análise de conteúdo como uma técnica de análise das comunicações operacionalizada a partir de um conjunto de instrumentos dotados de flexibilidade e adaptáveis ao vasto campo de análise das comunicações, predominantemente – mas não exclusivamente - o texto. É importante frisar que a análise de conteúdo não se confunda com a linguística. Pois enquanto esta tem como unidade de análise a língua ou idioma, aquela tem como objeto de estudo a fala, realizada por emissores identificáveis e dentro de determinado contexto. A análise de conteúdo envolveu as etapas de pré-análise, exploração do material e a etapa de tratamento dos resultados, conforme quadro 9.

Quadro 9 – Etapas da análise de conteúdo.

<b>Etapas da Análise de Conteúdo</b>	
<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
<b>Pré-análise</b>	É a fase inicial da organização dos dados. Organizou-se o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional e sistematizar as ideias iniciais. Essa fase foi composta da leitura flutuante, da escolha de documentos e da preparação do material. A leitura flutuante é a fase onde o pesquisador estabelece o contato preliminar com os documentos a analisar e conhecer melhor os textos, deixando-se invadir por impressões e orientações. A escolha dos documentos consistiu em demarcar o universo dos documentos a serem analisados, constituindo-se um <i>corpus</i> . O <i>corpus</i> é o conjunto dos documentos considerados para serem submetidos aos procedimentos analíticos. Por fim, a preparação do material consistiu na preparação formal dos documentos a serem analisados, constituindo-se novos

	documentos com todas as respostas de cada uma das perguntas.
<b>Exploração do material</b>	Esta etapa consistiu na definição das unidades de registro e das unidades de contexto; definição dos sistemas de categorias e dos sistemas de codificação, e a identificação das unidades de registro nos documentos.
<b>Tratamento dos dados e interpretação</b>	Esta última etapa consistiu no tratamento dos resultados, permitindo a elaboração da análise que condensou e destacou as informações e efetuou as devidas conexões com a literatura.

Fonte: Bardin (2011).

Para a análise dos dados verbais, o pesquisador realizou os processos de categorização e codificação. Dellangelo e Silva (2005) ressaltam que o tipo de categorização mais utilizado é a análise por temas ou análise temática, que ocorre por meio do isolamento de temas retirados de um texto e a extração das partes utilizáveis, de acordo com o problema de pesquisa. Para Bauer (2002), a codificação e a classificação dos materiais é um processo interativo e que demanda tempo, uma vez que a codificação carrega consigo a teoria e o material de pesquisa.

Bauer (2002) atenta para o fato da análise de conteúdo ser uma construção social e que, como qualquer construção viável, levar em consideração uma realidade que, neste caso específico, é o corpo do texto. O autor afirma que na pesquisa, o resultado vai dizer justamente se a análise apresenta produções de interesse e que possam resistir a um exame minucioso. Após essa etapa, os discursos foram categorizados por temas. Posteriormente, iniciaram-se os processos de delimitação e análise de resultados.

A seguir, no quadro 10, serão detalhadas as categorias temáticas que serviram de base de análise para esse trabalho, baseadas nos modelos propostos para este trabalho, o de Smith (1973) e o de Silva e Melo (2000). A codificação foi fechada e incorporou elementos provenientes dos modelos de pesquisa.

Quadro 10 – Categorias de análise propostas e objetivos específicos.

<b>OBJETIVO GERAL</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Analisar o processo de implementação de políticas públicas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano.	Papel dos atores envolvidos nas arenas decisórias	Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas

	Influência do contexto político institucional	Analisar a influência do contexto político institucional na implementação das políticas.
	Participação dos atores beneficiários na implementação	Avaliar o nível de participação dos atores-beneficiários ( <i>target groups</i> ) na formulação e no processo de implementação de políticas públicas.
	Restrições de implementação	Elencar os principais fatores que geram eventuais problemas de implementação das políticas.
	Percepção dos atores envolvidos sobre a eficácia das políticas	Analisar, do ponto de vista dos implementadores e atores beneficiados, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação.
	Aspectos normativos e regulatórios do Programa de Artesanato Paraibano.	Mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação às políticas desenvolvidas em nível municipal e federal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Posteriormente ao trabalho de categorização, seguiu-se o trabalho de codificação que emergiu a partir da etapa da análise dos dados das entrevistas com os sujeitos e análise de documentos. Com base no modelo proposto, a análise de conteúdo utilizada para análise dos dados verbais foi a temática, conforme Bardin (2011). O quadro 11, a seguir, relaciona as categoriais de análise baseadas no modelo de pesquisa aos respectivos códigos, relacionados às dimensões do modelo de pesquisa.

Quadro 11 – Categorias de análise propostas e códigos.

<b>Categorias de análise</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Dimensões do modelo de pesquisa</b>	<b>Códigos</b>
Aspectos normativos e regulatórios do Programa de Artesanato Paraibano.	Mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação às políticas desenvolvidas em nível federal.	Políticas idealizadas.	Programa de Artesanato Paraibano. Programa do Artesanato Brasileiro. Decreto 32.186/2011. Ações realizadas. Políticas. Cursos. Capacitações. Apoio. Assistência. Grau de articulação.

Papel dos atores envolvidos nas arenas decisórias	Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas	<i>Policy-making process</i> , redes de implementadores, <i>stakeholders</i> , contexto de implementação, tensões.	Atores governamentais. Atores não governamentais. Representatividade. Sindicato. Federação das Associações de Artesanato. Associações de Artesanato. Gestão compartilhada. Redes de implementação. Contexto de implementação. Consultoria. Assessoria.
Influência do contexto político institucional	Analisar a influência das instituições e do processo político na implementação das políticas	Contexto político-institucional	Apadrinhamento. Transição entre governos. Estilos de gestão administrativa. <i>Policy-making process</i> . Mudança de equipe. Dependência de trajetória. Instituições.
Participação dos atores beneficiários na implementação	Avaliar o nível de participação dos atores-beneficiários ( <i>target groups</i> ) na formulação e no processo de implementação de políticas públicas	Participação dos <i>target groups</i>	Grau de participação. Representatividade. Participação ativa. Participação passiva. Mobilização. Grau de cobrança. Beneficiários.
Restrições de implementação	Elencar os principais fatores que geram eventuais problemas de implementação das políticas.	<i>Policy-making process</i> , tensões.	Vicissitudes. Tensões. Conflitos. Descontinuidade. Falta de apoio. Falta de recursos. Desvio de finalidade. <i>Policy-making process</i> .
Percepção dos atores envolvidos sobre a eficácia das políticas	Analisar, do ponto de vista dos implementadores e atores beneficiados, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação.	Beneficiários, <i>politics outcomes</i> , <i>feedback</i> .	Eficiência. Eficácia. Efetividade. Validade. Avaliação. Resultados. Benefícios. <i>Feedback</i> . <i>Politics outcomes</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

### 3.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS E DE QUALIDADE DA PESQUISA

Visando oferecer maior confiabilidade e qualidade ao processo de pesquisa, a seguir serão detalhados os esforços éticos e metodológicos que contribuirão para atender os padrões éticos e de qualidade necessários aos estudos qualitativos.

De acordo com Gibbs (2009), uma conduta ética de pesquisa contribui para a qualidade da análise. Em primeiro lugar, algumas práticas éticas serão descritas. Pela sua própria característica e pelo nível de riqueza dos dados qualitativos, a privacidade e o anonimato dos envolvidos são aspectos difíceis de manter. (MASON, 1996, pp. 166-167, *apud* GIBBS, 2009, p. 129). Mesmo assim, alguns cuidados serão tomados para garantir, sempre que possível o anonimato dos participantes, bem como a fidedignidade de seus discursos. Christian (2005, pp. 144-146 *apud* Flick, 2009, p. 96) destaca alguns princípios

éticos necessários para uma boa condução do processo de pesquisa: o consentimento informado, a manutenção da confidencialidade e privacidade dos participantes, sempre que possível, a precisão dos dados e sua correta interpretação, a veracidade das informações prestadas aos sujeitos e o respeito pelas pessoas envolvidas.

Duas condutas parecem ser consagradas na prática da pesquisa qualitativa nos dias atuais: o consentimento informado e o anonimato das transcrições. Esses dois aspectos estão interligados. O consentimento informado envolve o consentimento ou permissão por escrito dos participantes. Gibbs (2009) argumenta que é preciso deixar claro que o anonimato será mantido apenas até certo ponto, pois pessoas próximas ao contexto de investigação poderão facilmente identificar os sujeitos. Esta pesquisa trabalhou com o consentimento informado e a anonimização dos sujeitos através de códigos ou pseudônimos. Esse cuidado também se estenderá ao processo de transcrição, que será mantido o mais fiel possível, dentro do contexto de pesquisa.

Conforme apresentado no quadro 6, os discursos dos sujeitos foram identificados através do seguinte sistema de códigos, visando resguardar a identidade dos participantes: AI – ator implementador da(s) política(s) pública(s); e AB – ator beneficiário da(s) política(s) pública(s). AI 1 representa a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico; AI 2 representa um Membro de Curadoria – representante da Secretaria de Cultura; AI 3 representa um membro da equipe de Gestão do Programa de Artesanato Paraibano; AI 4 representa membro do SEBRAE Paraíba; AB 1 representa membro do Sindicato dos Artesãos Profissionais da Paraíba; AB 2, AB 3, AB 4 e AB 5 representam, respectivamente, membros representantes de associações de artesanato de diversos pontos do território da Paraíba.

Com o objetivo de aumentar a qualidade do presente esforço de pesquisa, este trabalho, sempre que possível utilizou-se de triangulação entre métodos de coleta (entrevistas, notas de campo, pesquisa de documentos) e análises comparativas no processo de análise para diminuir o viés do pesquisador e aumentar a confiabilidade da investigação como um todo.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é descrever e analisar os dados coletados acerca do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato no estado da Paraíba e interpretá-los à luz do quadro de referência conceitual proposto. Para uma melhor contextualização e para avaliar o nível de integração das políticas nacionais com as estaduais – um dos objetivos da pesquisa - foram realizadas algumas considerações acerca das principais políticas públicas e ações governamentais voltadas ao artesanato no Brasil. Em seguida, o mesmo foi feito em relação ao Estado da Paraíba, contexto do estudo. O Programa de Artesanato Paraibano foi desdobrado. A análise dos dados secundários da pesquisa permite ao leitor entender o contexto da problemática e a dinâmica do programa. Os dados primários (material verbal) coletados a partir das entrevistas semiestruturadas foram analisados e discutidos em conjunto com os dados secundários, com o objetivo de permitir uma análise abrangente do programa e do papel dos diversos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas.

### 4.1 ASPECTOS NORMATIVOS E REGULATÓRIOS DO PROGRAMA DE ARTESANATO PARAIBANO

Esta seção busca mapear as principais políticas desenvolvidas e implementadas pelo Programa de Artesanato Paraibano. O objetivo foi elencar as principais ações e políticas desenvolvidas pelo Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação com as políticas de artesanato em nível federal. Este ponto corresponde à dimensão “Políticas idealizadas”, do modelo de pesquisa adaptado. De acordo com Smith (1973), as políticas idealizadas são as ações desenvolvidas pelos governos com o objetivo de induzir mudanças em indivíduos, grupos e instituições. Conforme argumentam Lotta e Pavez (2010), a formulação de políticas públicas, embora seja um processo dotado de certos procedimentos técnicos para a obtenção de uniformização de ação do gestor público, os resultados nem sempre refletem o previsto na hora da implementação. Dessa forma, a política pública idealizada é o resultado de um processo de interação entre os *policy makers*.

Esta etapa do trabalho utilizou-se de forma preponderante da pesquisa documental, a partir da análise dos decretos e instrumentos informativos acerca do programa. Mas também, já nessa etapa, os sujeitos implementadores e beneficiários foram ouvidos para analisar se as ações formais propostas pelo programa em seus decretos de regulamentação oficiais estão

sendo de fato implementadas. Isso porque, na visão de Smith (1973), a política formal, que corresponde a um conjunto de ações definidas formalmente em instrumentos legais ou normativos que os governos precisam colocar em prática para atender às necessidades da sociedade, nem sempre é implementada como tal. O grau de discricionariedade dos agentes responsáveis pela implementação (*street level bureaucrats*) é um dos fatores que afetam diretamente o processo de implementação (RUA, 2012). Howlett, Ramesh e Perl (2013) argumentam que a análise da política pública deve ir além dos registros oficiais, para que possa englobar as decisões potenciais ou aquelas que não foram tomadas e colocadas em prática. Dessa forma, a consideração dos diversos atores envolvidos no programa é uma forma de avaliar sua participação e capacidade de influenciar o processo de implementação de políticas públicas.

O PAP, como os demais programas de artesanato desenvolvidos em outros Estados da federação, sofreu influência de uma política nacional de incentivo ao artesanato desenvolvida pelo Governo Federal no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Artesanato Brasileiro (PAB). Dessa forma, antes de analisar os atores envolvidos na implementação do programa no estado da Paraíba e seus respectivos papéis, é preciso fazer uma breve consideração acerca do papel do governo federal como ator central e das principais políticas públicas formuladas e implementadas pelo ente maior da federação, que desenvolveu um conjunto de macropolíticas que são as diretrizes gerais seguidas pelo programa em nível estadual.

#### **4.1.1 O Programa de Artesanato Brasileiro**

O Governo Federal é um ator central dentro dos programas estaduais de artesanato, desenvolvidos no Brasil por ter instituído uma política nacional de incentivo à atividade. Ciente da importância cultural e econômica do artesanato, o Programa do Artesanato Brasileiro – PAB, foi instituído pelo Decreto nº 1.508, de 31 de maio de 1995. O programa, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior tem como finalidade fomentar o desenvolvimento do artesanato brasileiro, contribuindo para o progresso cultural, profissional, social e econômico da atividade.

O Programa de Artesanato Brasileiro, responsável pela elaboração de políticas públicas em nível nacional, prevê a parceria com os Estados, através das Coordenações Estaduais de Artesanato, que são as unidades responsáveis pela intervenção e execução das atividades de desenvolvimento do setor, para o desenvolvimento e implementação das

políticas. Segundo informações do *site* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012), o programa atua na elaboração de políticas públicas que envolvem órgãos de diferentes entes administrativos ao nível federal, estadual e municipal e prevê ainda a participação de entidades privadas para o desenvolvimento de ações para a geração de ocupação e renda, e o desenvolvimento socioeconômico.

O PAB é representado em todos os Estados da Federação por meio das respectivas Coordenações Estaduais do Artesanato. Dentre as ações do Programa de Artesanato Brasileiro, destacam-se as atividades relacionadas à integração de iniciativas voltadas ao artesanato e a troca de experiências, visando à melhoria de processos, ações que garantam maior competitividade, a promoção de atividades comerciais para divulgação e comercialização dos produtos, como feiras e eventos, a criação de um sistema de informação e um cadastro unificado com o intuito de angariar informações que auxiliem no desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e o incentivo a estruturação de núcleos como cooperativas e associações de artesanato que sejam gerenciados em parceria com os municípios, em que estes entrariam no oferecimento de espaços físicos.

O quadro 12 resume as principais ações e políticas estabelecidas pelo Programa de Artesanato Brasileiro:

Quadro 12 – Principais macropolíticas do Programa de Artesanato Brasileiro.

<b>Macropolíticas</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>Capacitação de Artesãos e Multiplicadores</b>	Cursos de capacitação de artesãos e multiplicadores envolvendo as temáticas de empreendedorismo, manejo da matéria-prima, aspectos de produção, design, embalagens, formação de preço, divulgação e comercialização, bem como orientações para a organização do setor (associativismo, cooperativismo) nos diversos estados brasileiros, em parceria com entidades indicadas pelas Coordenações Estaduais.
<b>Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal</b>	As feiras e eventos são usadas como importantes mecanismos para a promoção do artesanato e uma estratégia de aproximação dos artesãos com lojistas, favorecendo oportunidades de vendas futuras e a prospecção de clientes. As feiras nacionais se utilizam de espaços locados e são disponibilizados às coordenações estaduais para os artesãos vinculados ao Programa de Artesanato. Nas feiras regionais, os espaços são disponibilizados aos núcleos de artesãos dos municípios, cadastrados nas coordenações estaduais do PAB.
<b>Estruturação Produtiva do Artesanato Brasileiro</b>	Tem por objetivo o apoio a projetos de construção, ampliação e reforma de espaço físico para o desenvolvimento de empreendimentos de artesãos organizados em associações ou cooperativas, cadastrados no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro. A infraestrutura de apoio

	designa o apoio à construção, ampliação, reforma ou adequação de espaço físico voltados à criação de centros de comercialização, capacitação e divulgação do produto artesanal característicos do município ou região.
--	--

Fonte: Dados da pesquisa. (2014).

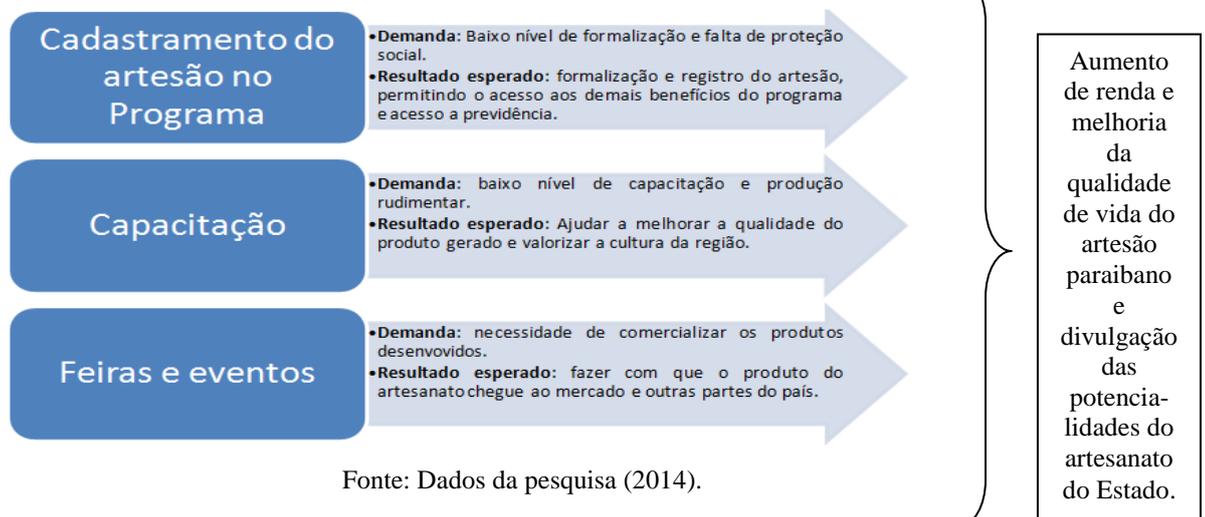
#### 4.1.2 Políticas do Programa de Artesanato Paraibano

Os aspectos normativos e regulatórios do PAP dizem respeito às principais políticas do programa e seu nível de articulação com as políticas voltadas artesanato em nível. As ações do Programa de Artesanato Paraibano se mostram bem articuladas com as diretrizes do Programa de Artesanato Brasileiro. As políticas do programa são predominantemente de caráter distributivo. Conforme LOWI (1964), uma política distributiva gera benefícios a um determinado grupo de atores concentrados e os custos dessa política são diluídos por toda a coletividade. Um exemplo dessa política é a isenção de ICMS para os artesãos cadastrados no programa, como forma de incentivar o desenvolvimento da atividade.

A carteira do artesão nos dá o direito de não pagar impostos (ICMS) para a comercialização dos produtos. Não há custo para emissão de nota fiscal. (AB 5).

Dentre os diversos atores envolvidos na condução do programa, todos, como será visto adiante, destacam três políticas básicas que o Programa de Artesanato Paraibano realiza: o cadastramento dos artesãos, a realização de capacitações e a realização de feiras. Essas políticas buscam alcançar como resultado final o aumento da renda, a divulgação das potencialidades artísticas e culturais do estado e melhoria das condições de vida dos artesãos beneficiados. O desdobramento das macropolíticas do programa são apresentados na figura 5, a seguir, com base no Decreto 24.647 de 2003 e 32.186 de 2011.

Figura 5 – Síntese das políticas do programa e resultados almejados do PAP



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Interessante notar que os agentes implementadores do programa estão bastante a par das políticas, o que repercute diretamente na forma como são implementadas. O representante ligado a gestão do PAP evidencia o foco do programa e os resultados esperados:

Nós começamos a cadastrar os artesãos de diversos pontos da Paraíba e convidá-los a participar do programa, e estimulá-los a participar de feiras e capacitações, preocupados em gerar renda para essas pessoas. O artesão via o seu produto ser mostrado dignamente, feito com um preparo, em um local e a peça valorizou. (AI 3).

Cadastro dos artesãos. Investimentos em eventos, feiras. Palestras, mesas redondas. (AI 2).

Em tese cursos e capacitações, que é extremamente necessário pelos benefícios de trazer pela contribuição de instrutores de outras regiões e Estados para melhorar a qualidade do trabalho e o acabamento das peças dos artesãos. (AI 1).

Os artesãos também conhecem em profundidade as principais políticas formuladas. O discurso dos atores beneficiários, de diversos pontos da Paraíba, evidenciam essa realidade.

As ações são treinamentos, capacitações, feiras, apoio nas finanças e suporte de despesas de comercialização. Hoje temos quase 1 milhão de reais em patrimônio. Custeio de passagens. Imagine o artesão ir para uma feira, em que teria que arcar com hospedagem, alimentação, transporte. Pois em feiras, às vezes se vende bastante outras não. Essa ajuda do governo é incrível, porque os artesãos, às vezes, eles sofrem. Às vezes o artesão não vende uma peça. Em um evento a coordenação do programa nos envia de ônibus, mas deu uma caixa enorme com lanches e refrigerantes. (AB 1).

A gente já tem cartão, CNPJ (da associação), está tudo organizado. O programa nos ajudou a nos formalizarmos, cadastramos a associação e nos organizamos. Já participamos de capacitações feitas pelo SEBRAE e do PAP. Em toda capacitação ele nos oferece. (AB 5).

No entanto, em que pesem a importância das ações desenvolvidas pelo PAP, é necessário atentar para o discurso empreendedor das políticas públicas destinadas ao artesanato. Uma orientação eminentemente gerencial pode deslocar o foco de questões sociais para números e critérios quantitativos.

De maneira sustentável, que no final o artesão tenha sua firma mesmo. A gente está voltado com o EI – Empreendedor individual, que é uma modalidade simplificada em que o artesão fica pagando seu INSS a um valor simbólico. (AI 4).

Hoje o foco maior é que os membros das associações se tornem empreendedores individuais. As associações são importantes pois servem para unir os artesãos em feiras e comercialização, mas a ideia é que o artesão possa seguir com independência, não deixar de fazer parte, mas de estimular o empreendedorismo. (AI 4).

De acordo com Reis e Cardoso (2010), esse discurso é fruto da hegemonia da doutrina neoliberal e globalizante que acaba influenciando as agendas e os estilos das políticas públicas desenvolvidas pelos países em desenvolvimento e enfraquecendo suas instituições. Acerca das consequências dessa orientação para o PAP, o representante do sindicato faz uma ressalva:

A pessoa chegava lá na curadoria e fazia o teste de feitura e ele já era classificado ou como artesão ou habilidade manual. Mas a pessoa não voltava da curadoria sem ser cadastrado. Hoje já tá completando mais de seis mil pessoas (critica a velocidade de pessoas que são cadastradas com critérios frouxos e quantitativos). A maioria não é artesão, mas enquadrada como habilidade manual. É necessário fazer um enxugamento enorme do salão. As pessoas admiram muito porque este é o único estado que administra esse projeto. Aqui tem uma briga muito grande por espaço, tem todo tipo de coisa dentro do salão, parece a 25 de março! Tem trabalhos que são artesanato e que não são considerados como tal e tem o contrario também. (AB 1).

O discurso de AB 1 evidencia a influência do gerencialismo na orientação das políticas públicas, com claros reflexos nos resultados do programa. Uma orientação de uma política pública focada apenas em números pode resultar em um afastamento da real problemática que deu origem às políticas para o interesse do gestor público, que poderá usar critérios quantitativos para a promoção pessoal.

#### 4.2 PAPEL DOS ATORES ENVOLVIDOS NAS ARENAS DECISÓRIAS

Esta seção se propõe a identificar os diferentes atores envolvidos e os seus respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano. Esses elementos dizem respeito às dimensões “*Policy-making process*”, “Redes de implementação e “*stakeholders*” do modelo de pesquisa da presente dissertação. O *policy-making process* envolve o contexto mais amplo do processo de produção de políticas públicas e envolve as demais etapas do ciclo (SECCHI, 2010). A redes de implementação dizem respeito, segundo Rua (2012), a arranjos em que diversas entidades são dotadas de algum grau de autonomia e atuam para operacionalizar a política pública. Para a autora, as redes de implementação são vistas com uma solução adequada para a condução de políticas e otimização de recursos e solução de problemas complexos. Muitas vezes, esses atores transformam, adaptam e desenvolvem novas regras que acabam por modificar e criar novas políticas, bastante diferentes daquelas que foram inicialmente formuladas. Essa é a contribuição maior das abordagens *bottom up* aos estudos de políticas públicas, pois levam em consideração a capacidade explicativa desses elementos na dinâmica das políticas (LOTTA & PAVEZ, 2010).

Os *stakeholders* são os atores que influenciam, direta ou indiretamente o processo de produção e implementação das políticas públicas (SILVA & MELO, 2000). Na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), os *stakeholders* são grupos com interesse econômico e sociais e podem exercer considerável influência nas políticas públicas e afetar o *policy-making*.

Os atores são indivíduos, grupos ou organizações que possuem interesse e influência no conteúdo e resultados de uma política pública. Muitas vezes, por possuírem interesses que são afetados pelos rumos de uma política pública, podem mobilizar poder e recursos com o objetivo de influenciar a forma como determinada política é implementada (SECCHI, 2010; RUA, 2006). Dessa forma, para entender a dinâmica de uma política pública, torna-se necessário identificar os diversos atores envolvidos e seus respectivos papéis desempenhados no contexto de implementação (LIMA & MEDEIROS, 2012).

No Programa de Artesanato Paraibano, diversos atores – formais e informais – atuam na operacionalização das políticas. Atores formais são aqueles atores que foram previamente definidos em instrumentos legais. Atores informais são aqueles que, embora não previstos em regulamentos e estatutos e outros mecanismos legais, desempenham funções específicas no ciclo de políticas públicas e influenciam a sua implementação (DIAS & MATOS, 2012). Os principais atores formais envolvidos na implementação e condução do Programa de Artesanato Paraibano são a Coordenação do Programa, que está vinculada à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, órgão executivo do Programa de Artesanato Paraibano; a Casa do Artista Popular e a Secretaria de Cultura, que são órgãos de apoio ligados ao governo do Estado; e o SEBRAE PB, entidade paraestatal colaboradora na implementação do programa.

Além desses atores formais, é necessário destacar que no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano, diversos atores informais se destacam e desempenham um papel relevante para a operacionalização das ações do programa, evitando discontinuidades e alocando recursos para a efetivação das políticas.

A multiplicidade de atores envolvidos é ilustrada pelo discurso a seguir de um dos entrevistados:

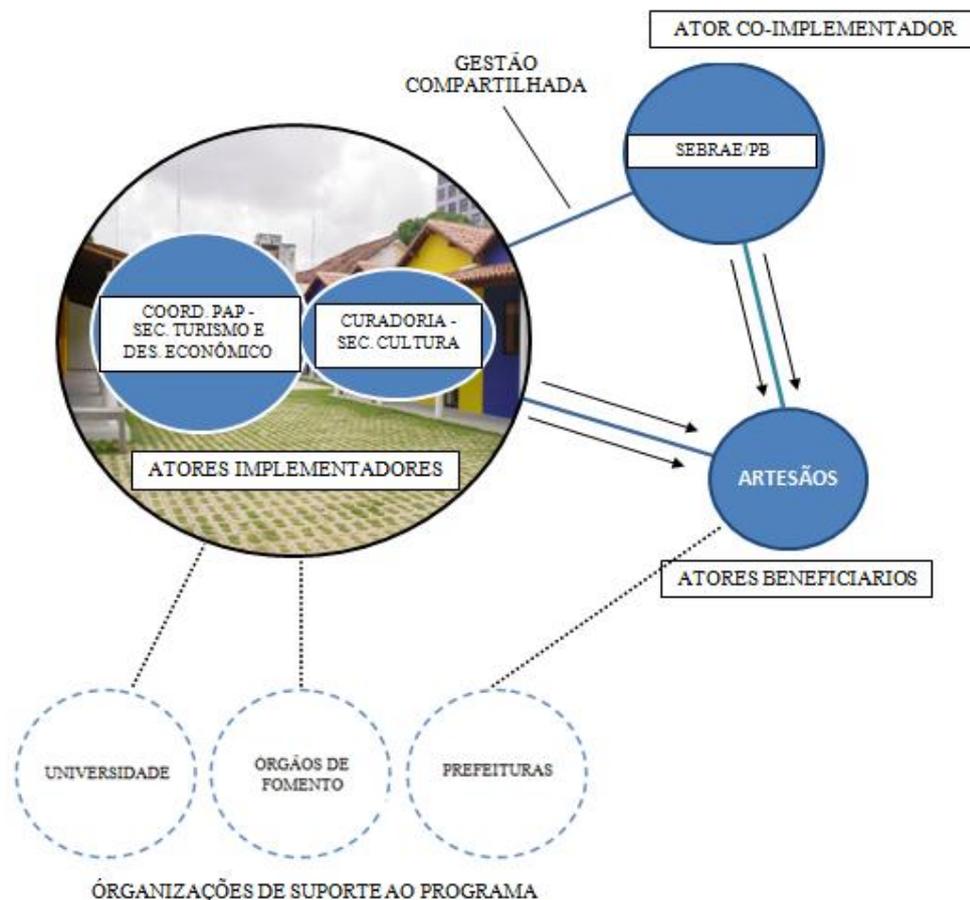
Participam do programa: SEBRAE, Secretaria de Cultura, Governo do Estado, o Governo Federal... A participação do governo federal é na forma de transporte, doação de caminhões baú, auxílio logístico. A Secretaria de Turismo auxilia em passagens aéreas. Ela paga as diárias e hospedagens e dá a passagem também. Muitas vezes quando é nós estamos assim com o artista bem em evidencia com coisas *top*, aí agente já ganhou prêmios, e essa arrecadação desse dinheiro a gente devia investir exatamente em cursos de capacitações. O Cendac (Centro de apoio a criança e ao adolescente, ONG que funciona na João Machado) e que a gente já funcionou lá, ajudava assim nessa parte de pintura dos nossos móveis, viagens,

cultura. Quando a gente precisa de serviços de maçonaria e pintura eles nos ofereciam. (AI 1).

A multiplicidade dos atores envolvidos pode influenciar os resultados do processo de implementação, pois torna mais complexo o processo de implementação, que passa a depender de uma boa articulação entre os vários participantes. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), se houver a retirada de um desses órgãos ou mesmo uma divisão política entre eles, a implementação e a continuidade das ações poderá estar ameaçada. Por isto, faz-se necessário um contínuo processo de negociação política entre esses atores. Para Silva e Melo (2000), o desenho de uma política pública deve considerar a identificação dos diversos atores que dão sustentação às políticas, caso contrário, os programas tendem a se fundamentar apenas na adesão casuística e oportunista de setores burocráticos especializados, reduzindo sua legitimidade e prejudicando sua sustentabilidade.

A figura 6 a seguir, desenvolvida a partir dos dados da pesquisa documental e de campo, apresenta uma visão geral dos diversos atores envolvidos na implementação do PAP.

Figura 6 – Visão geral da rede de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba.



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Na visão de Rua (2012), a complexidade dos problemas sociais e a diversidade de atores e interesses divergentes envolvidos, aliados à crescente capacidade de mobilização da sociedade cobrando ações que atendam as especificidades e necessidades dos diferentes grupos sociais são fatores têm impulsionado o florescimento das redes de políticas sociais. Souza (2006) reconhece que é cada vez maior o número e segmentos sociais envolvidos no processo de produção da política pública e cada um desses segmentos possui uma capacidade de influência na dinâmica política, mas entende que governo ainda é um ator central nesse processo.

Dentre os atores no lado da implementação, destacam-se a Coordenação do Programa de Artesanato da Paraíba, ligada à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico e a Curadoria do Artesão, ligada à Secretaria de Cultura. Esses atores fazem parte do Governo do Estado. O SEBRAE-PB também é considerado pelo regulamento um ator implementador. O programa ainda prevê parcerias com outras organizações da sociedade que fornecem apoio na forma de capacitações, assessoria técnica, subsídios aos artesãos e linhas de financiamento. A seguir, cada um desses atores será analisado. Para Silva e Melo (2000), a formação de redes de agentes públicos formados por atores e governamentais e não governamentais é cada vez mais frequente.

#### **4.2.1 Governo do Estado**

O governo do estado da Paraíba é o principal ator implementador e financiador do Programa de Artesanato Paraibano. Seguindo as orientações da política nacional de desenvolvimento ao artesanato através do PAB, na Paraíba, no ano de 2003 foi instituído o Programa de Artesanato Paraibano, conhecido localmente como Paraíba em suas Mãos, por intermédio do Decreto Governamental n. 24.647. Posteriormente, o decreto 32.186, editado em 09 de junho de 2011 entrou em vigor, com a revogação do decreto anterior, com a missão de fomentar o desenvolvimento da arte popular paraibana, com geração de renda e valorização das tradições e cultura locais e as seguintes diretrizes: capacitar o artesão paraibano, oferecer crédito para suas atividades e propiciar meios que o auxiliem no escoamento de sua produção, ou seja, na venda de seus produtos (PARAÍBA, 2011).

O Programa de Artesanato Paraibano está vinculado à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico e possui parceria com o SEBRAE/PB. Segundo dados do governo do Estado, o programa, conhecido como Paraíba em Suas Mãos, possui cerca de 5.860 artesãos cadastrados em 126 municípios. Dentre as principais ações e políticas

propostas pelo estado, destacam-se a criação da Casa do Artista Popular, que realiza cadastro de artesãos e divulga suas peças, a realização de capacitações, mapeamento, ações de marketing e profissionalização e comercialização; a criação da Feirinha de Tambaú; o Mercado de Artesanato da Paraíba; a instituição da Curadoria do artesão e realização do Salão do Artesanato da Paraíba, a maior feira de artesanato do Estado, que ocorre duas vezes por ano e é coordenado pela primeira-dama do Estado (CODATA, 2013).

O Programa de Artesanato Paraibano apresenta claro alinhamento com as diretrizes do Programa de Artesanato brasileiro (PAB), pois entre as diretrizes daquele destacam-se a busca do incentivo do artesanato de forma integrada com o desenvolvimento turístico da região, a busca pela melhoria das condições de vida dos artesãos e a geração oportunidades de trabalho e renda, preservando as formas de identidade cultural da região que podem ser transmitidas por processos educacionais às novas gerações.

#### **4.2.2 Coordenação do Programa de Artesanato da Paraíba/Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba**

A Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba é o órgão da administração direta do governo da Paraíba encarregado da condução e do financiamento do programa, conforme o Decreto Lei 32.186 de 2011. O programa em nível estadual foi formulado com o objetivo duplo de fomentar o turismo da região ao mesmo tempo em que favorece o desenvolvimento da economia do Estado, por isso a vinculação a esta secretaria. A receita do programa em feiras e eventos setoriais já supera a marca dos 12 milhões de reais (CASA DO ARTISTA POPULAR, 2013). A vinculação do programa à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, no entanto, é questionada pelo Sindicato dos Artesãos, conforme citação a seguir:

Tem o governo do estado, através da secretaria de turismo (e desenvolvimento econômico) que é um erro. Porque o artesanato é cultura. A gente tem um conselho nacional de cultura em que participam artesãos de outras regiões no colegiado. A gente vem brigando para que a gente faça o PAB passar ao ministério da cultura, saindo do ministério do turismo. Isso repercute em todos os estados, pois faz com que os programas em estados também se vinculem ao turismo. (AB 1).

Esse fato denota a ideologia gerencial e empreendedora do programa. Ao ser indagada sobre porque o artesanato não está na secretaria de Cultura, a coordenação do Programa respondeu o seguinte:

O artesanato é tratado como negócio, apesar de ser um produto cultural, ele deve gerar emprego e renda. Muitos programas de cunho cultural dependem demais do gestor público para sobreviver. Aqui não é assim. Ele deve gerar emprego e renda para essas pessoas. Muitos aqui vivem só de artesanato. Alguns artesãos no início faziam como bico, ou vivem disso. (AI 3).

Na verdade, a estrutura funcional do PAP é um reflexo da própria configuração institucional do PAB, o Programa de Artesanato Brasileiro. O programa nacional está vinculado ao Ministério do Turismo. Essa é a razão para o Programa de Artesanato Paraibano estar vinculado também à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico.

#### **4.2.3 Casa do Artista Popular/Curadoria do Artesão**

Um importante instrumento de apoio ao programa é a Casa do Artista Popular. Criada a partir do Decreto Governamental n.º. 24.840 de 06 de fevereiro de 2004 e Decreto 26.095 de 29.07.2005 a casa do Artista Popular é um importante instrumento de apoio ao Programa de Artesanato Paraibano.

A Casa do Artista Popular foi inaugurada em 2006 e reúne mais de mil trabalhos de artesãos de diversos pontos da Paraíba. Os trabalhos também podem ser comercializados no local, que conta com duas lojas para vendas dos trabalhos.

Figura 7 – Casa do Artista Popular



Fonte: Codata (2013).

No local ainda funciona a Curadoria do Artesão, que está ligada à Secretaria de Cultura do Estado, e que tem o objetivo de analisar, classificar e registrar o trabalho dos artistas manuais e efetuar o cadastro dos artesãos paraibanos e classificá-los conforme o tipo de trabalho que desenvolvem: artesanato, artesanato indígena, arte popular, artesanato com

referência cultural e habilidades manuais. Esse trabalho ocorre em parceria com outras organizações da sociedade, como a Universidade Federal da Paraíba (CASA DO ARTISTA POPULAR, 2013). De acordo com o representante da Curadoria, o equipamento desempenha um importante papel dentro do Programa de Artesanato Paraibano:

Reunir os curadores por professores voluntários. Casa Jose Américo, Espaço Cultural, a Secretaria de Educação. UFPB. Verificam e avaliam o artesanato. Vai ouvir e tirar dúvidas julgamento e parecer das peças. O PAP permitiu a centralização das ações executadas e melhorando os resultados. Somos pioneiros em criar uma curadoria. Cada peça é analisada e classificada. (AI 2).

A curadoria também promove oficinas, apresentações teatrais e outras formas de manifestação artística da cultura regional ligadas ao artesanato. A figura 8 a seguir ilustra o folder informativo que ajuda a divulgar na comunidade os objetivos e a finalidade da Curadoria do Artesão.

Figura 8 – Folder informativo da Casa do Artista Popular (frente e verso)



Fonte: Governo da Paraíba (2013).

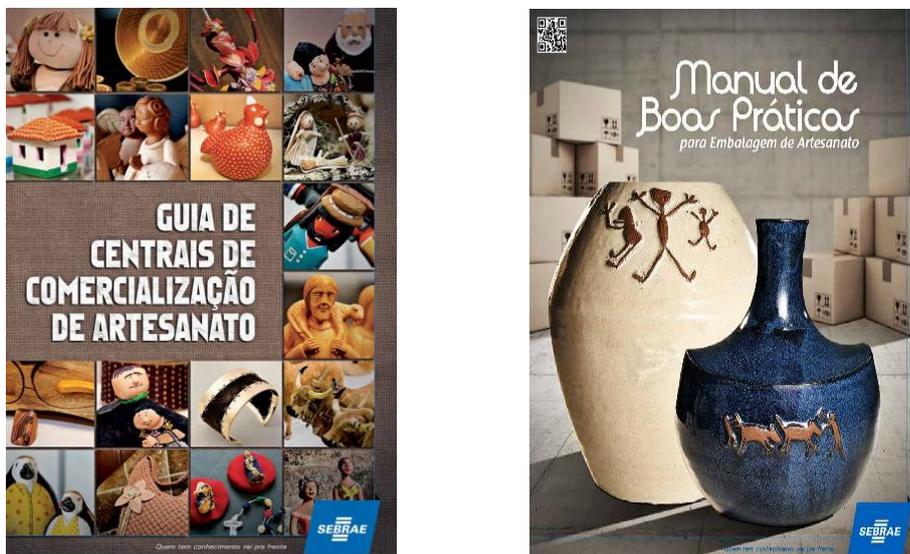
#### 4.2.4 SEBRAE/PB

O PAP funciona em um modelo de gestão compartilhada com o SEBRAE/PB, uma entidade do terceiro setor e que é um importante parceiro que oferece apoio para capacitação gerencial dos artesãos, acesso ao crédito, ajuda e consultoria nas atividades de promoção e

comercialização. Segundo Scherer-Warren (2006), uma entidade de terceiro setor é uma organização da sociedade civil não governamental e sem fins lucrativos, mas que desempenha atividades de interesse público. O SEBRAE é o principal ator não governamental envolvido na implementação do Programa de Artesanato Paraibano. Isto está evidenciado no inciso I do Artigo 1º do regimento interno da CAPA – Comissão de Assessoramento ao Programa de Artesanato Paraibano:

I - acompanhar a implementação, em regime de parceria, do Programa do Artesanato Paraibano, inclusive nos subprogramas, ações, projetos e atividades, voltados ao desenvolvimento do setor artesanal paraibano, no sentido de dotá-lo de condições de competitividade nos mercados local, nacional e internacional, através de sugestões e proposição de diretrizes para seu aperfeiçoamento. (PARAÍBA, 2013).

Figura 9 – Guia de comercialização e manual de boas práticas SEBRAE



Fonte: SEBRAE (2013).

Além das publicações, o SEBRAE ainda estimula o desenvolvimento do artesanato nacional e local através do prêmio SEBRAE TOP 100 que, a cada três anos, avalia o trabalho realizado por artesãos e associações de artesanato em todo o país, premiando as 100 mais competitivas. (SEBRAE, 2013).

A participação e o destaque do SEBRAE-PB na implementação das ações é ponto de convergência no discurso de atores implementadores e beneficiários:

Recebemos varias capacitações pelo programa e pelo SEBRAE. As capacitações foram aqui mesmo pelo SEBRAE de João Pessoa vinham dar cursos aqui. (AB 6).

O SEBRAE é parceiro desde a fundação. Nos capacitou, orientou, melhorou processos e apresentação do produto. (AB 4).

Existe um convênio que envolve recursos. E junto com a secretaria de turismo, que o programa de artesanato é dentro da secretaria de turismo. O SEBRAE tem um convênio com a secretaria, dois no caso, um é com relação ao salão de artesanato que é feito em campina e em João pessoa duas vezes ao ano. Então nesse convenio o SEBRAE se encarrega da montagem e instalação do salão e o programa faz a articulação de convidar os artesãos. A gente (SEBRAE) fica na parte estrutural e realiza capacitações em cálculo de preço de venda, atendimento ao público, que é o foco do SEBRAE na parte de negócios. (AI 4).

As entidades paraestatais, como o SEBRAE, desempenham cada vez mais um papel relevante na implementação de políticas públicas no Brasil. De acordo com Rocha (2004), o processo de descentralização administrativa estimulado pela Constituição de 1988 aumentou a autonomia político-administrativa e financeira dos demais entes da federação, a saber, os estados e municípios. Com a redefinição do papel dos diversos entes federativos, ocorreu um processo de progressiva criação de novos arranjos institucionais que possibilitaram uma atuação governamental ao nível de cada ente considerado (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 2009). Nesse contexto de descentralização, as entidades de terceiro setor passaram a desempenhar também a função de promover políticas sociais tornando-se, dessa forma, importantes parceiras do Estado (SILVA, 2010). De acordo com Farah (2001), esse processo de descentralização da atuação estatal favorece a democratização das relações entre o Estado e sociedade, na medida em que passa a incorporar a dimensão de redistribuição do poder, mediante novas modalidades de arranjos decisórios e novos padrões de acesso aos serviços públicos.

Diante deste cenário foram introduzidas novas formas de gestão nas organizações do Estado com o objetivo de reduzir a rigidez resultante da burocratização dos procedimentos e da excessiva hierarquização dos processos de tomada de decisão. Dentre essas formas de atuação se destacam as parcerias e a gestão compartilhada de programas governamentais, a exemplo do Programa de Artesanato Paraibano.

#### **4.2.5 Organizações de suporte ao programa**

Além dos órgãos formais previstos nos instrumentos normativos do Programa de Artesanato Paraibano, outros atores desempenham um papel relevante dando suporte para a efetivação das políticas implementadas pelo Estado aos artesãos. Entidades como bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES, Banco do Nordeste), a Universidade Federal da Paraíba e o Ministério do Turismo.

A nível de projeto fomos muito abençoados na associação. Temos um patrimônio com prédio terreno e equipamentos, conseguimos via programa administrado pelo governo federal, estadual, BNDES. A UFPB nos deu uma consultoria e chamou o departamento de engenharia de alimentos, nos qualificou, como lidar com alimentos, como esterilizar, análise da água, e análise do valor alimentar. A cocada (artesanal) é avaliada pela universidade. Um controle de qualidade. (AB 1).

Interessante também destacar o papel das prefeituras e a influência de algumas ações nos resultados do programa, que acaba sendo potencializado, apesar de essa parceria não estar prevista nos instrumentos normativos e regulatórios do PAP. Os discursos de representantes de artesãos em dois pontos do Estado ilustram o argumento:

A prefeitura paga a sede, no centro, temos uma subvenção. A prefeitura sempre deu apoio à associação. A gente tem a sede, a prefeitura paga o aluguel no centro da cidade. A gente vivia na periferia. Durante muitos anos vivemos de doações de amigos e era na periferia, sem visibilidade, e aí a prefeitura em 1997... veio a primeira ajuda, a subvenção... O valor é pequeno, mas ajuda bastante. Paga o aluguel da associação, no centro da cidade, numa rua nobre, valorizada, bem localizada. O aluguel mais a subvenção de 200 reais. Tô brigando para aumentar para 500 (reais). (AB 4).

O governo de [...] foi muito bom. Nos colocou nesse lugar, nos ajudou muito. Ele convidava para a gente expor nossos produtos fora, em encontros de prefeitos. Quando entrou a nova gestão, diminuiu o apoio mas, por insistirmos, eles (da outra gestão) nos deram ajuda de custo. (AB 5).

A prefeitura dá subsídios para ajudar nas despesas da associação, ajuda em viagens, ajuda de custo, se precisarmos de transporte a gente vai lá e eles manda deixar e pegar. Isso pra gente é importante. (AB 3).

O quadro 13 a seguir elenca e sintetiza os principais atores e papéis no processo de implementação das políticas públicas que compõe o Programa de Artesanato Paraibano.

Quadro 13 – Atores envolvidos e respectivos papéis na implementação do Programa de Artesanato Paraibano

<b>ATORES ENVOLVIDOS E RESPECTIVOS PAPÉIS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA</b>		
<b>ATOR</b>	<b>PAPEL NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>POLÍTICAS</b>
Governo do Estado	Formulador das diretrizes gerais do programa e principal incentivador e financiador, conforme Decreto Lei 32.186 de 2011. O decreto prevê a realização de parcerias entre os organismos da sociedade civil organizada e o Poder Público para implementação do programa.	Promover a identificação, a capacitação, o acesso ao crédito e o escoamento da produção artesanal no estado.
Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado da	Órgão do governo responsável pela condução do programa. As ações desenvolvidas de forma integrada com o	Divulgar as potencialidades do artesanato na Paraíba, Efetuar o cadastramento dos artesãos,

Paraíba – órgão executivo do programa	turismo objetivam a geração de trabalho e renda e a valorização da cultura local, conforme Decreto Lei 23.186 de 2011.	desenvolver ações voltadas ao aumento da renda e melhoria da qualidade de vida dos artesãos.
Casa do Artista Popular/Curadoria do Artesão – órgão de apoio	Órgão que tem a finalidade de cadastrar os artesãos do Estado, classificar suas atividades, promover oficinas e a comercialização dos produtos.	Realizar o cadastramento e a classificação do artesão.
Associações de artesanato	Entidades que representam os artesãos e atuam como interlocutoras junto aos demais atores governamentais.	Não possuem um papel definido no programa.
SEBRAE/PB – órgão colaborador	Órgão paraestatal que atua como colaboradora na implementação do programa, sendo responsável em oferecer capacitação e treinamento aos artesãos, auxílio na organização de feiras e eventos e intermediação junto à obtenção de crédito. Conforme Parágrafo único do decreto 32.186 de 2011 poderá haver a mediação de parcerias entre os organismos da sociedade civil organizada e o Poder Público.	Implementação ações acessórias do programa. Promove feiras e eventos móveis e permanentes, bem como incentiva a participação de artesãos, visando ao escoamento da produção artesanal de modo eficiente e eficaz. Realiza capacitações.
Ministério da Ciência e Tecnologia - parceiro	Concedente dos recursos para implantação do projeto de desenvolvimento e estruturação do arranjo produtivo local do artesanato paraibano, firmado entre o MCT e a SETDE, sob convênio nº 01.0043.00/2004.	Políticas de Financiamento.
Universidade Federal da Paraíba - parceiro	Presta consultoria através da sessão de técnicos especializados em participações em feiras/eventos e possui membros ligados à curadoria de artesanato que avaliam e classificam os trabalhos dos artesãos.	Consultoria e assessoria técnica.
Prefeituras (parceiros)	Não atuam junto ao programa.	Prestam assistência na forma de subsídios, diárias, ajudas de custo e auxílio transporte às associações, e de forma indireta, cooperam com o programa de artesanato estadual.

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

O quadro 13 apresenta os atores formais e informais responsáveis pela implementação das políticas públicas do programa estadual de artesanato.

Os atores formais são o Governo do Estado, as secretarias de Cultura e Turismo e Desenvolvimento Econômico, a Casa do Artista Popular e o SEBRAE. As associações de artesanato, não possuem um papel definido na implementação.

Dentre os atores informais – atores não previstos nos instrumentos normativos e legais, mas que influenciam a operacionalização das políticas – foram identificados o Ministério da Ciência e Tecnologia, que atua no financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais de artesanato; a Universidade Federal da Paraíba, que participa do programa oferecendo consultoria em feiras, trabalhos técnicos e na avaliação e classificação dos trabalhos por curadores especializados; e as prefeituras que

apesar de não atuarem formalmente dentro da esfera do programa, prestam assistência aos artesãos em suas respectivas cidades na forma de subsídios, ajudas de custo, viagens e cessão de espaços para as associações artesanais.

#### 4.3 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES BENEFICIÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa categoria temática objetiva analisar a dimensão “Beneficiários” do modelo de pesquisa utilizado. Os beneficiários (*target-groups*) os públicos-alvo que se beneficiarão das políticas implementadas, mas também por sua capacidade de mobilização podem influenciar a dinâmica do processo.

Analisar a participação dos atores beneficiários de um conjunto de políticas públicas e a sua representatividade se torna um fator importante para avaliar o processo de implementação. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), esses atores muitas vezes possuem um considerável conhecimento sobre problemas políticos que os afetam e que não devem ser desprezados pelos políticos e burocráticos responsáveis pela implementação dos programas.

O Programa de Artesanato Paraibano, nesse ponto, carece de uma maior participação e representatividade dos artesãos e representantes das associações de artesanato, conforme discursos a seguir.

A participação (do artesão no processo de implementação) é reduzida. Inclusive elaboramos essa cartilha para conscientizar os artesãos. Em Pernambuco tem duas pessoas do setor dentro do (programa do) governo. Na Paraíba não tem ninguém da categoria dentro do programa. Para realizar as capacitações eles trazem pessoas de fora (outros estados) pra realizar qualquer coisa que o programa faça e não inclui o artesão no processo. O artesão só recebe o processo. Mas tem artesão que tem a qualificação para se incluir no processo (implementação da política). O artesão poderia ter uma participação mais ativa e receber por isso. Mas é muito restrito a abertura que ele faz. O artesão tem que ficar de forma isolada, só quando o governo faz alguma coisa que chama e o artesão vai. É tão fechada a questão, que quando foi criado o programa foi criado é que não existia a participação do artesão nas reuniões. (AB 1).

Ainda não existe formalmente a participação dos artesãos. O colegiado estadual do artesanato com representantes do sindicato, da federação das associações e outras. A federação e o sindicato ainda têm pouca representatividade. As pessoas (artesãos) são muito desunidas, ainda falta um líder. Tá chegando uma pessoa de Minas aí que pode assumir. Mas eles são muito sabidos. (desconfiança). O programa quer se tornar uma ação mais formal, para que isso não mude, não sofra descontinuidade. (AI 3).

A baixa participação evidencia o caráter centralizador do programa, fruto de abordagem de cima para baixo. Os agentes beneficiários locais, no início do programa, sequer de reuniões. Dias e Matos (2012) destacam que, nesse processo, um ponto importante é que as necessidades dos atores envolvidos sejam efetivamente diagnosticada, caso contrário, a ação a ser desenvolvida acabará por beneficiar apenas uma pequena parcela de beneficiários e a política poderá sofrer um viés de elitização. (SOUZA, 2006). Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), grupos políticos de oposição podem tentar auxiliar esses grupos, carentes de representação, por meio de processos de cooptação para obter informações privilegiadas que pode ajudá-los a influenciar o *policy-making* e minar o poder político e a legitimidade de seus adversários.

No entanto, é preciso dizer que o programa planeja uma abertura a uma maior participação dos beneficiários. Lotta e Pavez (2010) defendem que melhores resultados são advindos de políticas que são implementadas em um processo de diálogo com os atores beneficiários e implementadores, já que os atores envolvidos se apropriam de seu conteúdo como parte do seu cotidiano.

Um dos atores implementadores parece desconhecer os mecanismos de participação dos atores beneficiários:

Mas a gente nunca chega pronto não. Agente chega assim “ estamos com esta proposta aqui. há interesse em mudar?” a gente não se impõe. Sem a nossa presença as ações acabam. As lideranças (ou falta delas) é um fator que leva alguns projetos a ruína. (AI 4).

Essa percepção distorcida pode ser fruto de um processo histórico apoiado em estratégias coercitivas por parte dos atores governamentais e que conduziu ao enfraquecimento das arenas de negociação, resultando no enfraquecimento das redes de implementação. Aliados a esses elementos, os vários fracassos ocasionados por bloqueios de implementação em programas governamentais tendem a gerar descrédito junto à sociedade e contribuem para aumentar uma postura pouco participativa desses atores (DINIZ, 1995). Os discursos a seguir ilustram bem esse processo:

É o seguinte. De vez em quando eles têm encontros e capacitações. Eles convidam e a gente participa. Mas acho que deveria ter um contato maior com os artesãos. Precisava estar junto com a gente. De fazer uma visita. De estar olhando como é. De sugerir alguma coisa. Uma postura do programa. (...) (AB 1).

A gente é beneficiário. A gente só participa quando eles convidam, em feiras, etc. (AB 5).

Ianni (2010) mais uma vez chama a atenção para a influência do neoliberalismo no processo de deslocamento entre aspirações da sociedade e ação governamental. De acordo com o autor, a lógica mercantil, em que o Estado se torna mais comprometido em atender as exigências do *hegemon* (sistema econômico vigente) afetou e reduziu a capacidade de negociação entre os diversos atores estatais. Esse processo afetou as agendas e a orientação das políticas públicas no Brasil e se reflete na dinâmica e orientação do PAP. No entanto, como defende Martins (1997), por mais que uma determinada sociedade seja orientada para o mercado, ainda é papel do Estado oferecer os meios para que os governos formulem, implementem e fiscalizam políticas públicas em sintonia com as necessidades sociais e de acordo com os ideais democráticos. A participação dos atores interessados, pautados por princípios de inclusão, pluralismo e igualdade participativa reforça e confere legitimidade, no âmbito do programa, às decisões tomadas pelos atores políticos e fortalece as próprias políticas públicas (TENÓRIO, 2008b).

A ausência da participação efetiva dos atores beneficiados por meio de mecanismos de inclusão não é compatível com o novo ordenamento político institucional forjado pela Constituição de 1988. A gestão das ações sociais e das políticas públicas precisam se apoiar em mecanismos que garantam aos atores interessados a participação nos processos de gestão e tomada de decisões (COMERLATTO *et al*, 2007). No contexto da pesquisa, é necessário que novos mecanismos de participação popular sejam desenvolvidos para aumentar a participação e o próprio controle das ações desenvolvidas pelo programa pelos principais interessados: os artesãos beneficiários.

#### 4.4 INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Esta seção se propõe a avaliar a dimensão “contexto político-institucional” e avaliar sua influência no Programa de Artesanato Paraibano. O contexto político-institucional pode influenciar e condicionar o processo de implementação. Berman (1978, *apud* Carvalho e Barbosa, 2011) argumenta que de uma complexa interação entre características institucionais e política repousa o sucesso da implementação dos programas. O contexto político-institucional diz respeito ao contexto no qual os componentes influenciam a implementação das políticas, como os processos de barganha, as relações entre os atores. Dias e Matos (2012) defendem que a análise do processo de implementação de uma política pública leve em consideração, além de fatores técnicos o caráter conflitivo do processo (as chamadas tensões) que constitui a chamada dimensão política.

Os dois discursos a seguir, de representante das associações de artesanato beneficiárias do programa na Paraíba, ilustram a percepção de que as variáveis políticas influenciam a dinâmica da implementação das políticas públicas.

Teve um governo que ajudava mais do que outro, apesar de nunca ter nos abandonado. Mas a gente percebe a diferença. Teve um governo aí que apoiava bastante o artesanato. Sentimos que o apoio caiu. Não participamos da feira esse ano por questões financeiras e falta recursos para transportar e manter um artesão lá. Na última vez que participamos, tivemos um prejuízo grande. O que vendemos não deu para cobrir todos os custos. Apesar de vendermos bastante. O salão de Campina e João Pessoa são os melhores para gente. A questão é financeira. Quase todo ano íamos a Mão de Minas, em Minas Gerais. Já faz dois anos que não mais participamos por falta de incentivo financeiro do Estado. O governo comprava o estande e dava o transporte. Naquela época dava para a gente tirar a despesa. (...) tínhamos mais apoio. O Estado ganhou muitos prêmios. Era um dos melhores programa. Com as novas gestões, caiu o apoio pelo artesanato e isso repercutiu na nossa associação e outras associações. (AB 3).

Mudanças políticas interferem. Eu não vejo nenhuma gestão interessada em fazer a coisa acontecer. Eles vêm prometem em época de eleição. Fizeram isso aqui nas últimas eleições. E não aconteceu nada. Se o estado tivesse uma política mais eficiente e eficaz, com mais capacitação, participação em feiras e mais recursos financeiros melhoraria muito. (AB 4).

Como se pode deduzir dos discursos anteriores, as diferentes orientações e prioridades governamentais aliadas ao estilo de governar e as políticas partidárias dos políticos eletivos de ocasião interferem de modo marcante o rumo das ações governamentais. Esse traço reforça a marca personalista da política no Brasil. As políticas públicas são formuladas e colocadas em prática por pessoas que fazem parte de diversas organizações da sociedade, cada qual com seu próprio conjunto de interesses e aspirações e mandatos eletivos. Segundo Rua (2009), a atuação do governante (que ocupa um cargo político eletivo) é fortemente condicionada pelo cálculo eleitoral e pela ideologia político-partidária a que faz parte os parlamentares e membros do poder executivo, como prefeitos e governadores. Essa atuação muitas vezes entra em choque com aqueles atores que estão em contato direto com o cidadão que recebe a política pública. O discurso a seguir evidencia essa realidade:

Como o programa é público e governamental e isso depende de como é conduzido e do estilo de governo. A gente tem que respeitar e nisso eu não posso interferir. Eu, como técnica, só tenho o que cumprir o que é dado condição. Ele (o programa) parou de crescer. O crescimento (no início do programa, em 2003) foi assim ó (para cima). Hoje está assim (em declínio). O programa foi baseado inicialmente com profissionais contratados pela sua capacidade, sem apadrinhamento político. Algumas associações deram uma caidinha, sem apoio, sem capacitação. (...). Eu tinha no início do programa uma equipe de 24 pessoas trabalhando no programa. Eu tinha o setor de capacitação, de TI, consultores que faziam projetos para o programa, o setor de apoio logístico. Hoje o programa se resume a mim, como gestora, essa moça aqui, o setor de capacitação, que não existe mais, uma outra pessoa que

chegou no lugar das consultoras (apesar de ela não ser consultora) e um motorista de caminhão. (AI 3).

Para Diniz (1995), o sucesso das estratégias de governo requer além da mobilização dos instrumentos institucionais e financeiros os meios políticos de execução. Esses meios permitem articulação de coalizões e alianças que dão sustentabilidade às políticas governamentais. Dessa forma, a dinâmica da implementação, como as demais fases do *policy cycle*, funciona como um jogo político, no qual cada ator envolvido, principalmente aqueles que exercem mandatos eletivos, utiliza-se de mecanismos de negociação e barganha para influenciar os rumos das ações ao seu próprio interesse. (SILVA & MELO, 2000). Frey (2000) complementa a abordagem institucional clássica ao defender que regras informais também devem ser consideradas instituições e são imprescindíveis para o entendimento da dinâmica política. Essas regras informais são hábitos, rotinas, crenças, valores e convenções (também chamadas de variáveis culturais) que afetam o desenrolar das políticas públicas. Isso ajuda a explicar as variações de percepção dos atores envolvidos no PAP acerca interferências políticas, que decorrem também do próprio esquema cognitivo do chefe do executivo estadual.

Além dos elementos políticos, a questão institucional, que está intrinsecamente ligada a este, também exerce um papel de influenciador nos rumos das políticas públicas. Ferrera (1998) argumenta que as instituições moldam o processo de interação entre indivíduos e comunidade e se apoiam em pressupostos cognitivos e normativos. Diversos estudiosos chamam a atenção para a influência das chamadas “regras do jogo” no chamado processo de implementação das políticas públicas. As instituições, de acordo com Souza (2006), moldam as definições dos decisores, no entanto a ação racional daqueles que decidem não pode se restringir somente ao atendimento de seus próprios interesses, mas também devem levar em consideração percepções subjetivas sobre alternativas, consequências e resultados prováveis.

A gente avança e lá na frente cai, porque chega uma pessoa e muda. O programa ainda é regulamentado por um decreto. E cabe aos artesãos lutarem por isso. A política pública só será forte se houver consciência e participação dos artesãos. (AI 3).

A análise dos discursos dos atores AB 1 (representante do sindicato dos artesãos da Paraíba) e AI 3 (representante da coordenação do programa de artesanato paraibano) são indícios de que o Programa de Artesanato na Paraíba tem uma conformação institucional que carece de um maior nível de consolidação. Isto porque o instrumento normativo que o regulamenta ainda é um **Decreto Governamental** de 2003 e não uma **Lei Ordinária**,

aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado. Isso quer dizer que o programa ainda sofre bastante influência de elementos e decisões políticas e não apresenta um nível de homogeneidade de ações ao longo do tempo. Na visão do Sindicato dos Artesãos da Paraíba esse fato gera insegurança para a categoria e pode provocar a interrupção das ações por elementos políticos:

Nós já discutimos com artesãos em João Pessoa que deveria ter uma lei pra regulamentar essa questão do programa de artesanato. (...) teve um ano que a gente sofreu. Um novo governo entrou e disse que não tinha verba para o programa e quase que a gente não ia pro salão. Nos reunimos, discutimos e fomos a assembleia legislativa e discutimos a questão que o programa precisaria não ser um programa de governo atual, mas um programa de governo que nos garantisse que o programa iria fluir, independentemente de governo e garantisse as ações como a realização do salão. Enviamos ofício ao governador da época que alegou que não tinha recursos e foi preciso que a gente se mobilizasse em praça pública em frente ao palácio do governo com os artesãos, pedindo ao governador para dar continuidade ao programa e na época a gente achou por bem que fosse regulamentado o programa. Para que a gente não mais sofresse com as questões políticas, orçamentos que não contenham verbas ao programa, lei orçamentária. Agora, o que eu sei hoje é existe a necessidade de uma lei que regulamente o programa e que venha minimizar essas consequências políticas. As transições entre governo geraram problemas pelo fato de o programa ainda não estar tão formalizado. (AB 1).

Na visão de Diniz (1995), quando o executivo governa por decreto demonstra um traço personalista que não imprime às ações e políticas governamentais legitimidade suficiente. Mais cedo ou mais tarde o gestor enfrentará problemas de governabilidade afetado por interesses de grupos diversos. Para Martins (1997), a reforma das estruturas do Estado é uma pré-condição para o reforço das instituições democráticas e pode ajudar em uma melhor prestação dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Outra evidência de problemas na arquitetura institucional do programa é ilustrada no discurso do representante do sindicato dos artesãos na Paraíba. O representante do sindicato relata que, curiosamente, o programa de Artesanato da Paraíba que, em 2011, uma feira de grande importância para o escoamento da produção artesanal do Estado estava ameaçada de não ser realizadas em virtude de problemas políticos.

Acho que questões políticas e burocráticas, desde o PAB, que antes era vinculado a secretaria de trabalho e desenvolvimento social na época do governo de FHC. Depois passou para o ministério do turismo. E hoje defendemos que o programa passe para a sec. De cultura e o mesmo deverá ser feito pelos estados. Creio que se estivesse subordinado a pasta da cultura, a secretaria de turismo tem muitas atribuições diferentes e abrange muitas áreas e a gente vê que o artesanato está incluído. Lá no finalzinho, não vemos uma prioridade... A gente vê que a secretaria de cultura é mais restrita a ações específicas como cinema, etc. acho que seria bem melhor e teríamos acesso a mais recursos. (AB 1).

Sempre sofre alguma repercussão (com a mudança de governo), mas como o programa está bem encaminhado, como por exemplo a Casa do Artista Popular e a curadoria que se constituem em uma arquitetura institucional que não permite que o programa ande para trás. O que eu sinto muito aqui, o programa tinha o apoio do CENDAC, hoje o programa tá muito ligado a secretaria de turismo, não tem muita autonomia, fatores políticos influenciam a condução do programa. O programa sofre influencia de novos secretários, variações orçamentárias, mudança de equipe que geram problemas de atendimento e relacionamento. A casa do artista popular é uma infra estrutura interessante. A loja deixou de funcionar pelo pequeno fluxo de clientes e pela necessidade do espaço. (AI 4).

Uma possível solução ideal é apontada pela representante da coordenação do PAP para aumentar a consolidação do programa:

O programa ideal seria na forma de uma fundação ou instituto que tenha uma certa independência política e orçamentária, porque o programa é subordinado a secretaria de turismo e subordinada ao secretário de turismo. (AI 3).

Helal e Neves (2010), ao discorrerem sobre a gestão de organizações públicas no Brasil, fazem uma análise para uma melhor compreensão sobre o funcionamento da administração pública. Uma alternativa levantada pelos autores para minimizar a influência de grupos com interesses distintos do interesse público seria o insulamento burocrático. Este processo implica em um afastamento do Estado das pressões de grupos de interesse. Seria alcançado através da profissionalização e da criação de mecanismos que permitam maior autonomia aos gestores públicos. A criação de uma autarquia, poderia ser uma alternativa, por exemplo, dotada de um orçamento próprio, quadros profissionais e certa autonomia político-administrativa seria uma alternativa. No entanto, os autores alertam para o risco de tal organização se afastar das necessidades da sociedade e não implementação de políticas públicas satisfatórias, além do risco do corporativismo, no qual o Estado poderia se converter em um meio de satisfação de interesse dos burocratas. Diniz (1995) argumenta que tal conformação pode ajudar a acelerar o processo de tomada de decisão dos atores governamentais, mas ao mesmo tempo o insulamento pode com o tempo abalar a credibilidade dos gestores, tendo em vista que o elevado grau de discricionariedade pode levar a ação governamental a um afastamento do interesse público. A qualidade da intervenção do Estado pode gerar formas de inserção social que propiciem o desenvolvimento de políticas públicas e o bom desempenho das organizações públicas.

Figura 10 – Visão geral da Casa do Artista Popular, onde se concentram a Coordenação do Programa de Artesanato da Paraíba, a Curadoria do Artesão o Museu de Artesanato.



Fonte: Codata, 2013.

As diferentes percepções dos vários atores envolvidos no programa a respeito da influência dos aspectos políticos-institucionais foram sintetizadas na tabela 2,

Tabela 2 – Percepção de diferentes atores sobre a influência do contexto político institucional no PAP

ATOR	PERCEPÇÃO
<b>AB3 – Representante de Associação de Artesanato</b>	Se você em cada barraca daquela (estande no Salão de Artesanato de João Pessoa) e perguntar aos artesãos, eles dirão: ‘o artesanato deu uma queda’. Na época do primeiro governo (que implementou o programa) a divulgação era muito maior, tinha carro de som e ações para levar os turistas ao salão de artesanato. Hoje, vendemos para fora, lojistas de Rio e São Paulo e deu uma queda. A gente não sabe o que aconteceu. Mas a gente não desiste e continua trabalhando...
<b>AB 1 – Representante do Sindicato dos Artesãos</b>	A [primeira coordenação do programa) tinha sido exonerada a época da cassação de [governador que instituiu o programa em 2003] e depois ela voltou como gestora, mas sem autonomia. Voltou por indicação de [político]. Mas não tinha recursos, perdeu acesso a veículos que foram deslocados para outras repartições. Muitas pessoas ligadas ao programa, que conheciam todo o sistema, o processo e o artesão, foram substituídas por outras que não conheciam nada! E isso gerou problemas para os artesãos, inclusive na disseminação de informações, a falta (de informações) e isso gerou empecilhos na organização de ações do programa.
<b>AI 2 – Representante do programa ligado à Secretaria de Cultura</b>	A primeira coordenação (da gestão que iniciou o programa em 2003) tinha um carinho e dedicação maior por ser criadora e sua presença era mais constante em feiras e artesãos. O seu conhecimento mais aprimorado sobre a cultura local ajudava. Além disso, houve redução verbas destinadas ao programa nas gestões seguintes.
<b>AI 3 – Representante da Coordenação do Programa ligado à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico</b>	Ainda depende muito do governo. A cabeça de cada um é diferente. O programa em si não tem uma sede. No dia que ele se tornar uma política pública de fato! O programa esta alocado na secretaria de turismo e desenvolvimento econômico. Mas ainda não temos os recursos necessários. O programa tem quatro equipamentos: A casa do Artista Popular, A Casa do Artesão (que realiza capacitações e é um espaço usado para comercialização), o MAP – Mercado do Artesanato da Paraíba e o Centro.
<b>AB5 – Representante de</b>	O melhor governo foi o que criou. Foi o governo que mais ajudou Percebi

<b>Associação de Artesanato</b>	mudanças entre gestão e outros. Mas esse agora deu oportunidade de a gente fazer empréstimos, o empreender mulher. Esse programa funciona assim; a gente faz um empréstimo com 2 anos de carência. As parcelas, a contribuição do imposto. A gente sente que a atenção diminuiu, mudou o sistema do programa. A gente tinha mais vantagem no ouro governo. Mas cada qual tem seu jeito de governar. A gente da graças a Deus que o programa ainda existe, a gente continua expondo. A gente tinha mais chance de transporte, hotel e alimentação, tínhamos mais subsídios. De um certo tempo para cá, tivemos de nos virar por conta própria.
---------------------------------	---

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A partir da análise da tabela 2, percebe-se que, na realidade estudada, critérios políticos influenciam as escolhas dos governantes em detrimento de critérios técnicos. Essa prática tem um efeito na eficácia das ações e na própria percepção dos beneficiários, como será analisado na seção 4.6.

#### 4.5 TENSÕES E RESTRIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

Como foi debatido na seção anterior, a implementação de políticas públicas pode ser influenciada por elementos técnicos e políticos e por “regras do jogo” que constituem o aparato institucional no qual os programas governamentais estão inseridos e que nem sempre esses recebem a atenção merecida de gestores, formuladores e pesquisadores de políticas públicas. A formulação e o desenho de uma política, embora dotado de regras e procedimentos, não garantem a homogeneidade no momento de sua implementação. Por isto é necessário a análise dos fatores que podem acarretar as restrições. Para Frey (2000), os resultados de certas políticas podem ocorrer de modo diferente daquilo que foi projetado na etapa de formulação.

Esta seção se propõe a analisar as tensões e restrições de implementação do Programa de Artesanato Paraibano com finalidade de desenvolver a dimensão “Tensões” do modelo de pesquisa proposto. Smith (1973) chama de tensões o resultado dos padrões de interação entre políticas idealizadas, organizações implementadoras, grupos-alvo e fatores ambientais que podem ocorrer ao nível individual ou entre diversos grupos de atores. Às vezes, essas tensões são potencializadas pela percepção que os atores beneficiários possuem de que determinados grupos de artesãos possuem acesso a mais recursos do que outros. Os discursos a seguir demonstram essa percepção:

Há regiões (do estado) que carecem de mais atenção por parte do programa. Em Patos vimos uma ausência enorme do programa lá. Parece até que em Patos não era Paraíba. Muitos nunca foram convidados (para participar do programa). O critério para participação nos salões, depois de muita luta, é para pessoas que nunca participaram. A gente quer que haja desenvolvimento dos artesãos. A gente pede o

vezamento, por que é muito grande a quantidade de pessoas. Como tem muita gente participando. A participação se dava mais em pessoas de Campina Grande e João Pessoa. Não se tinha ainda um mapeamento, depois houve uma maior participação, mais ainda assim aquém do necessário. Nesse salão já temos mais de 140 pessoas participando. Houve um grande aumento da participação. (AB 1).

As restrições de implementação dizem respeito a fatores, internos ou externos, que afetam a dinâmica da implementação e a eficácia das políticas, podendo gerar tensões entre os atores envolvidos. É o resultado de processos de negociação, barganha e acordos entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação e das instituições envolvidas. (SOUZA, 2006; OLIVEIRA, MARTINS & SILVEIRA, 2012). As restrições podem influenciar a eficácia das políticas públicas. De acordo com Secchi (2010), as regras e práticas, chamadas de instituições, acabam por moldar a conduta dos atores políticos e alterar a percepção dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, a formação de coalizões e enfrentamentos, repercutindo na dinâmica da resolução dos problemas públicos. Dessa forma, o contexto político-institucional acaba por restringir o alcance das políticas públicas. Isto é ilustrado no discurso do representante do Sindicato dos Artesãos da Paraíba, a seguir:

(...) teve um ano que a gente sofreu. Um novo governo entrou e disse que não tinha verba para o programa e quase que a gente não ia pro salão. Nos reunimos e discutimos e fomos a assembleia legislativa e discutimos a questão que o programa precisaria não ser um programa de governo atual mas um programa de governo que nos garantisse que o programa iria fluir, independentemente de governo e garantisse as ações como a realização do salão. Enviamos ofício ao governador da época que alegou que não tinha recursos e foi preciso que a gente se mobilizasse em praça pública em frente ao palácio do governo com os artesãos, pedindo ao governador para dar continuidade ao programa (...). (AB 1).

As restrições são reflexos de vicissitudes, conflitos, descontinuidades, falta de recursos e outros elementos que afetam ou podem afeta direta ou indiretamente, os resultados de um programa governamental. De acordo com Silva e Melo (2000), as vicissitudes são variáveis centrais que explicam o insucesso de vários governos na eficácia de suas políticas. Para o autor, quando essas variáveis não são consideradas, o gestor público e o implementador de políticas públicas poderão se deparar com problemas e obstáculos não previstos e que podem representar obstáculos intransponíveis ao atingimento dos resultados das políticas e repercutir na continuidade das políticas. Problemas de falta de continuidade nas políticas geram repercussões importantes na renda e no padrão de vida dos artesãos:

No começo a maioria das famílias vivia somente do artesanato. Quando caiu o artesanato, as famílias foram procurando outras fontes de renda. Alguns pais de família viviam disso. Hoje não podemos esperar só o artesanato. (AB 3).

Viver somente do artesanato (hoje) não dá. O pessoal não valoriza não. O pessoal só valoriza de fora. Com a queda do artesanato caiu os pedidos. A gente trabalha com vários processos, tira o tronco, depois tira a fibra, a palha e por ai vai. Mas ainda é uma fonte de renda que ajuda. Em feiras tem delas que faturam 500, 600 e 700. Tirando a comissão do vendedor. (AB 5).

Para identificar as vicissitudes do PAP, o pesquisador buscou identificar, junto aos atores envolvidos, os principais problemas de implementação das políticas. Essas vicissitudes podem frustrar os resultados planejados nas etapas anteriores do ciclo de políticas públicas. O estudo adequado da etapa de implementação ajuda na visualização, através de instrumentos analíticos, de obstáculos e falhas que podem acontecer nessa fase do processo e passam despercebidas aos olhos dos atores responsáveis pela sua execução. (SECCHI, 2010; SILVA & MELO, 2000).

Existem diversos elementos que podem causar problemas na implementação das políticas e que devem fazer parte de uma análise mais acurada a respeito do processo de implementação. Dentre esses elementos, se destacam as pessoas e organizações e suas relações, a influência das instituições vigentes e o volume de recursos materiais, financeiros e políticos disponíveis para a implementação. Os discursos a seguir ilustram alguns desses elementos.

Acho assim, a falta de divulgação. Antes tínhamos muito mais apoio em divulgação. Depois foi parando e esquecendo o artesanato e reduzindo a participação em feira. A gente percebe que os artesãos mais próximos do governo tem mais acesso. Hoje, percebemos que o município tem desempenhado um papel mais relevante que o estado (AB 3).

Antes de cair um pouco, participávamos de até cinco ou seis feiras por ano. Já participamos de feira em Recife, em Minas Gerais, Brasília, Rio, São Paulo. Tendo o apoio do Governo isso é possível. Por questões financeiras, não temos mais condições de participar, tá entendendo. Antes tínhamos um subsidio de cinco salários mínimos da prefeitura para participarmos. Com a mudança de governo essa verba acabou. E tivemos de fazer ajustes para manter as despesas básicas da associação. A gente não tinha mais condições e foi deixando de participar. Eu acho que a queda nas vendas foi pelo fato de a gente não ter mais apresentado o nosso produto. O governo estadual, financeiramente eles não ajudam, só capacitações. Mas se tiver feiras em outro estado, eles se dispõem. A gente só esperava pelo município. O SEBRAE é que tá mais perto. Recentemente participamos em uma feira em Foz do Iguaçu e o SEBRAE deu importante apoio logístico do Sebrae. Eles nos avisaram “no início, a gente vai ajudar no começo e depois vocês vão andar com suas próprias pernas.” A queda pode ter sido pela entrada de novos artesãos que fazem produtos similares, pode ter sido isso né? (AB 3).

Uma notável vicissitude, destacada por um dos agentes implementadores do PAP, refere-se ao uso de um dos equipamentos do Programa: o Mercado de Artesanato da Paraíba. Este espaço, mais uma ação do programa, foi criado para que os artesãos tivessem um espaço de comercialização de seus produtos na capital do Estado. No entanto, como revela a citação a seguir, os atores beneficiários desviaram a finalidade do equipamento.

O MAP (Mercado de Artesanato da Paraíba) sofreu desvirtuamento, se tornou política. Boxes são cedidos, e sem fiscalização o cara vendeu o box pra outras pessoas e quando entra novos secretários, eles têm medo de enfrentar a questão e não se reeleger. Muitos artesãos, usando espaços estaduais comercializam produtos de outras regiões. É isso que acontece, você ganha um equipamento e vai quando quer. Falta fiscalização e regras mais duras. Aí vira bagunça. Existe um regulamento que nos espaços cedidos ao governo que determina que cem por cento do artesanato na Paraíba seja comercializado. Mas na prática eles vendem peças de artesanato de outros estados e mercadorias diversas. Algumas associações não participam de mais nada. Não se interessam mais (AI 3).

Aqui se evidenciam duas falhas do programa: a falta de fiscalização dos espaços e o uso inadequado por parte de alguns artesãos do equipamento. Para Makendo (2005) um inadequado monitoramento dos programas é uma das causas de falhas na implementação de uma política pública e, frequentemente, essa falha ocorre pela falta ou insuficiência de profissionais responsáveis pelo acompanhamento das ações.

O enfraquecimento das ações centrais do programa (apoio a capacitações, incentivo a participação em feiras) também foi destacada por representantes dos artesãos e atores implementadores:

Eu sei que tem muitas associações e os grupos gestores são pequenos, mas sentimos falta de mais visitas e acompanhamento e monitoramento, dizendo que “estou junto”. Em 2003 foi criado o programa, se convidou o artesão, se criou a casa do artista popular. Hoje não tem mais alimentação, hospedagem. A coisa caiu muito. No início a secretaria do programa parecia uma secretaria de Estado. Hoje a equipe envolvida no programa é muito pequena (AB 1).

(o programa) Tá parado. Eu acho a capacitação a coisa mais importante nesse artesanato, que por enquanto parou. Tivemos capacitação em rendas, saímos em capas de muitas revistas por aí...artesãos de renda, bordados, fibras, barros também. Muitas artistas. As capacitações eram realizadas, dependia do que mais demonstrava ter interesse assim. (...) Antes tínhamos até seis capacitações ao ano. Estão cada vez mais escassas, melhor dizer assim do que não existe mais... (AI 1).

Lotta e Pavez (2010) defendem a necessidade de se conhecer os mecanismos inerentes ao processo de implementação das políticas públicas, pois esses mecanismos podem acarretar variação nos resultados e consequências não previstas. Pressman e Wildawsky (1973) chamam de lacunas de implementação (*implementations gaps*) a diferença entre o formulado pelo agente central e o implementado em nível local. Dentre os elementos que contribuem

para a ocorrência desta lacuna destacam-se os interesses individuais dos atores em jogo (BARDACH, 1977), condições políticas, falta de condições para que os agentes implementadores executem as ações, a própria configuração da política, o contexto de implementação e o implementador (MAKINDE, 2005).

Não possuímos um orçamento específico. Nos últimos governos a verba destinada pela secretaria de cultura tem sido reduzido nos últimos anos. Não dispomos de carro próprio. (...) As principais limitações são a falta de recursos (AI 2).

A falta e integração é outro elemento que limita a eficiência das ações desenvolvidas. Questionada acerca dos potenciais resultados do programa se houvesse integração maior entre os atores envolvidas, o representante da Curadoria ligado à Secretaria de Cultura respondeu:

Acho que ficaríamos em primeiro lugar no Brasil em matéria de arte e artesanato. Daríamos um olé se uníssemos as três forças. Porque temos muitas riquezas naturais no Estado (AI 2).

Aqui sentimos falta de uma maior aproximação entre artesãos e os lojistas locais. Muitos lojistas dão preferência a peças de outras regiões. Atravessadores e representantes de comercial (AI 4).

A tabela 3 a seguir, relaciona as principais vicissitudes que geram problemas de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba. Com base no discurso dos sujeitos, o pesquisador procurou classificar as vicissitudes identificadas, que funcionam com núcleos de sentido para facilitar a análise.

Tabela 3 – Principais vicissitudes que afetam a dinâmica de implementação na percepção dos atores

CITAÇÃO	VICISSITUDE DETECTADA
As ações sofrem de problemas de continuidades, em virtude de varias prioridades dos diferentes governos. (...) Algumas ações ou viagens foram interrompidas por falta de recurso. Assim como capacitações. Nós mesmos temos de nos desdobrar para realizar algumas ações simples. As principais mudanças observadas (com a transição de governos) foi a falta de valorização do artista da terra, não chegou uma pessoa (gestor) que desse a devida importância ao artesanato. (...) O potencial artístico no Estado é muito grande. Se houvesse mais e melhores ações os resultados seriam melhores. Aqui mesmo sofremos de problemas estruturais. Nunca houve reforma, pintura ou restauração. Só agora. Porque foi quebrado a gestão do outro (o governo que iniciou o programa foi cassado em 2006), foi cassado, faltando mais de dois anos e a coordenadora precisava cumprir muita coisa aqui. (AI 1)..	DESCONTINUIDADE
Cada um faz uma coisa diferente. Não tem uma integração clara. (...) Não há entrosamento nas ações. Feiras e tudo é separado. O que é da prefeitura não quer aceitar artista. Ele	FALTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS AÇÕES E ORGANIZAÇÕES QUE

tem que passar por aqui. Se cadastrar por aqui para ele poder participar, passar pela curadoria. Não sei se lá na prefeitura tem carteira, ou é só inscrição. Na prefeitura tem um cadastro distinto. Se o artista quiser participar dos eventos do governo do estado ele tem que participar por aqui. (AI 1).	COMPÕE O PROGRAMA
(Com a ameaça de não realização de uma das feiras estaduais) a gente ficou no desespero, pois os salões de artesanato só acontecem 2 vezes ao ano. Tem outras feiras. Os problemas é insegurança na gente, pois dependemos do salão. Não é todo artesão que possui uma loja, que tem seus clientes fixos, a maioria ainda vive trabalhando boa parte do ano produzindo para vender nas feiras. Esse dinheiro é essencial a sua sobrevivência e produção até a próxima feira. As consequências são financeiras também. (AB 1).	FALTA DE RECURSOS
Muitas vezes alguns artesãos burlam o sistema. Eles se cadastram na curadoria e no programa a partir do teste de feitura e recebem a carteira de artesão. Depois no seu ponto de venda colocam produtos “made in Paraguay” para ser comercializados. Há um desvio. Não é culpa nossa. A gente fiscaliza e tenta coibir, mas você sabe como são as coisas... Temos hoje mais de seis mil artesãos cadastrados. A gente precisa fazer um recadastramento, porque tem gente que já morreu. A carteirinha deveria ter um prazo de validade. Mas você sabe como é governo... (AI 3).	DESVIO DE FINALIDADE
Quem mora no litoral tem mais chance. As capacitações e eventos são realizados lá e dificulta a nossa participação. E precisamos deslocar e precisamos pedir para transportar e gastar para levar para João Pessoa. Nem sempre tem o dinheiro suficiente para passagem. Às vezes tem que ficar cinco ou seis dias lá. Se for uma capacitação do PAP fica mais complicado. (AB 5).	CENTRALIZAÇÃO

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A descontinuidade das ações é um traço típico da condução de políticas públicas no Brasil. Em virtude de uma cultura fortemente personalista, em que inúmeros programas de governo estão embasados mais na figura de um governante do que em um planejamento intergovernamental, inúmeros programas e políticas governamentais sofrem de solução de continuidade quando acabam os mandatos daqueles que a iniciaram. De acordo com Martins (1997) essa forma de cultura política possui raízes profundas na sociedade brasileira e foi fruto de uma herança colonial patrimonialista.

A falta de integração entre ações e organizações que compõe o programa foi outro ponto destacado. Quando cada ator não conhece, profundamente, seu papel no processo de implementação, sua ação poderá conduzir a lacunas. A falta de comunicação entre os atores é uma dessas causas. (MAKINDE, 2005).

A falta de recursos diz respeito à insuficiência de recursos materiais, humanos, informacionais e financeiros para a execução dos programas. O processo de implementação é a colocação das políticas formuladas em prática, o que requer contínuo fluxo de recursos. No

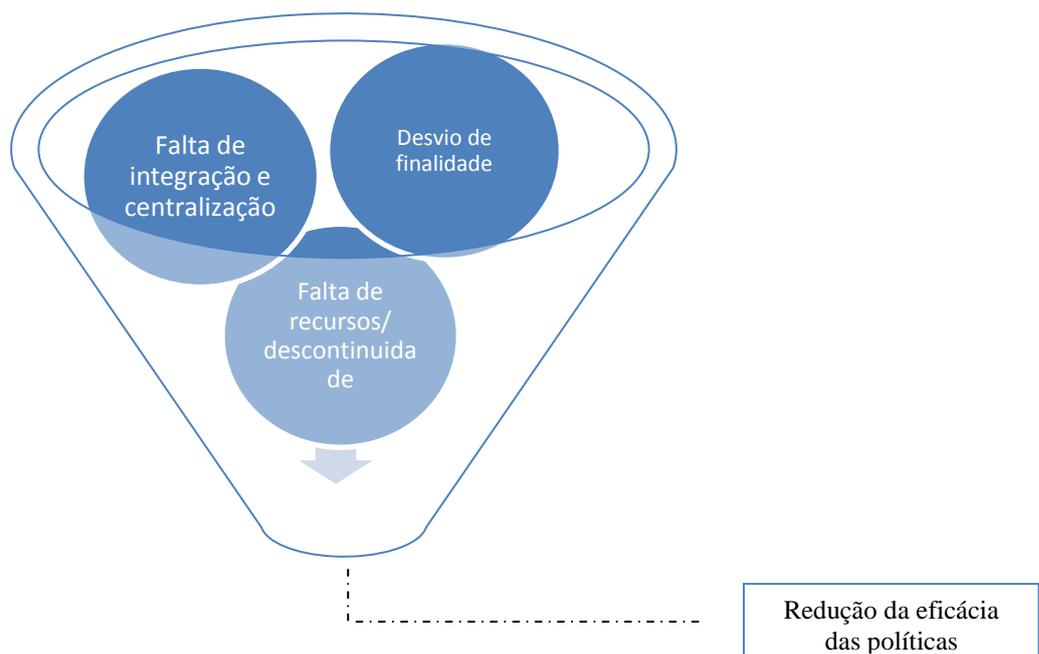
entanto, problemas políticos, entraves burocráticos e problemas de coordenação podem comprometer os recursos necessários. (RUA, 2012).

O discurso de alguns atores no contexto desta pesquisa demonstra indícios de desvios de finalidades, como alguns artesãos usarem os espaços para comercialização de artesanato para outros fins, como a venda de produtos industrializados. Para Makinde (2005), cabe à administração pública dar uma atenção especial aos programas e garantir a orientação correta da política pública. A falta de recursos é um fator que está relacionado à falta de fiscalização e acompanhamento das ações, que requer um aparato burocrático para funcionar.

A centralização diz respeito ao grau em que os recursos, órgãos e atores envolvidos estão concentrados. No caso do PAP, verificou-se a totalidade dos equipamentos que compõem o programa estão sediados na capital do estado: a Casa do Artista Popular, a Curadoria, o Mercado de Artesanato e a Casa do Artesão ficam todos em João Pessoa. O SEBRAE por estar distribuído em várias unidades presentes em diversas regiões do estado não apresenta esse problema, apesar de muitas ações e decisões serem tomadas e implementadas pelo SEBRAE de João Pessoa. A centralização afeta a eficiência e eficácia das ações desenvolvidas e compromete a amplitude de atuação do programa, como é expresso no discurso de AB 5 na tabela 3.

Essas vicissitudes acabam funcionando como elementos que restringem a eficiência do programa. A figura 11 a seguir ilustra a influência desses elementos no PAP.

Figura 11 – Vicissitudes que interferem na eficácia das ações do PAP



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

#### 4.6 PERCEPÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS SOBRE A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção analisa os dois últimos elementos do modelo de pesquisa proposto: os chamados *politics outcomes* (resultados da política pública) e o *feedback*. Os *politics outcomes* servem de importante mecanismo de realimentação (*feedback*) para ação governamental, por ser um indicador claro dos rumos das ações desenvolvidas. Trata-se de uma etapa fundamental que ajuda na melhor compreensão do processo de implementação e nas demais etapas do ciclo de políticas públicas (LIMA & MEDEIROS, 2012).

A garantia da eficácia de uma política pública depende da solução dos problemas que afetam dada coletividade e que a demandaram. A percepção dos atores beneficiários, nesse caso, é um importante indicador ou indício da eficácia das políticas públicas, pelo menos do ponto de vista deste. A análise do processo de implementação pode concentrar seu foco nos elementos, contornos e relações entre atores envolvidos – ou seja, na implementação em si – ou ir mais além, podendo se concentrar na avaliação da implementação na busca de eventuais falhas ou acertos na busca de um objetivo. (SECCHI, 2010). Este trabalho se propõe a ir mais além ao considerar, além dos elementos típicos da implementação propriamente dita, aspectos de avaliação do resultado da dinâmica da implementação, baseado na percepção dos atores envolvidos.

Cumprido destacar que a coordenação do Programa de Artesanato Paraibano não dispõe de instrumentos e mecanismos formais para avaliação dos resultados das políticas públicas.

Não há registros para verificar a situação dos artesãos no Estado. (AI 2).

O SEBRAE, por outro lado, dispõe de alguns instrumentos de avaliação. Os órgãos paraestatais dependem de um bom gerenciamento de recursos para alcançar sustentabilidade. De acordo com Silva (2010), a busca pela sobrevivência e sustentabilidade levaram inúmeras organizações de terceiro setor a um processo de profissionalização e a adoção de instrumentos e práticas gerenciais para auxiliá-las a aumentar sua eficiência.

A gente tem metas. Realizamos pesquisas periódicas em cima de resultados que o SEBRAE procura. Aumentar a participação nos editais de fomento à cultura. Alguns indicadores são estabelecidos pelo comitê gestor (programa, SEBRAE) (AI 4).

No entanto, apesar da inexistência de mecanismos de avaliação da eficácia da ação governamental por parte dos atores governamentais (leia-se a coordenação do PAP), os dados

mostram que os benefícios do Programa de Artesanato da Paraíba são perceptíveis por todas as associações de artesanato visitadas. No discurso dos atores, destacam-se as palavras “valorização”, “resgate do artesão”, “mudança social”:

(...) foi um resgate do artesão. Tirou-o do anonimato e o colocou numa vitrine. Eu acho que as feiras e salões de artesanato, a casa do artista popular... para mim é assim... eu adoro aquela casa, fico encantada quando eu vejo os trabalhos dos artesãos. Nós não tínhamos lugar, aquele museu, aquela infraestrutura. O governo do Estado resgatou o artesão. (...) A valorização da cultura e autoestima do artesão. Eu tenho minha carteirinha dos artesãos. Eu fico envaidecido com os trabalhos dos artesãos. Eu valorizo o seu trabalho. Quem vai lá e vê aquele trabalho também. Foi um passo muito importante, o resgate dos artesãos, foi uma coisa muito boa e deve continuar (AB 1).

Mudança social. Nas primeiras participações eles andavam cabisbaixos, sem acreditar, hoje andam de cabeça erguida e com orgulho de ser artesãos. (...) As primeiras feiras andava quase todos a pé, hoje quase todos têm a sua locomoção, têm seu automovelzinho (AI 1).

Houve um processo de valorização. Os artesãos eram tratados como coitadinhos, hoje são valorizados, dão entrevistas, mostram suas peças. Se você for no salão, você verá fotos valorizando o artesão e sua produção. A qualidade dos produtos melhorou como resultado das capacitações e consultorias. Estamos preocupados também em acompanhar a moda. Eles buscam inovar. Conversei ontem com os índios sobre o que precisam. Eles solicitam embalagem. Ou seja, é uma visão diferente. Os índios trabalham com bijuterias dentre outras peças. Os materiais são feitos à base de cipó, cabaça e materiais da região onde estão situados. A gente procura ver isso. Uma vez fomos fazer uma consultoria lá e tinha material estranho como *durapox*. Orientamos a utilizar apenas os materiais do lugar. O programa também tem a preocupação de valorizar a identidade cultural. O artesanato possui diversas tipologias e o programa e o SEBRAE buscam expor a arte da região, além de ações para promoção dos produtos durante a copa do mundo. Trabalhos manuais a gente evita, porque existe diferença entre artesanato e habilidade manual (AI 4).

No entanto, como mostram os discursos dos sujeitos, os resultados ainda são considerados insuficientes. A renda gerada ainda não é a ideal para atender às necessidades básicas dos envolvidos, que precisam recorrer a outras fontes para poder suprir suas necessidades de subsistência.

No entanto, um membro do programa questiona esse argumento. Para ele, o desenvolvimento e o sucesso de cada artesão depende do esforço individual:

Nenhum ramo econômico se cresce do dia para a noite. Há variações. Mas você vê, muitos artesãos que não tinham nada, hoje tem sua caminhoneta, melhorar sua vida, colocar seu filho na escola particular, reformar sua casa. Mas tem uns que não cresceram, porque o produto não era bom, não era empreendedor. Depende da potencialidade. Isso não vem do conhecimento acadêmico, da desenvoltura do artes/ao. Mas todos foram beneficiados. Essa feira é um exemplo. Muitos artesãos que estão aqui representam as cooperativas de diversos pontos do Estado. Aqui tem cerca de 400 artesãos que representam quase 4 mil pessoas. Hoje na Paraíba cerca de 25 mil pessoas vivem do artesanato na Paraíba. Montamos um alojamento para eles, esse ano, no Ronaldão, com camas, geladeira, fogão, alimentação, para que eles

possam se manter aqui. Além de transporte. Ele chega aqui e o estande está lindo e maravilhoso. A feira é o maior evento estadual para gerar renda ao artesão, além de ser um atrativo turístico (AI 3)

É possível ver a influência da ideologia empreendedora que vem, de acordo com Marquesan e Carvalho (2012), sendo incorporada gradualmente à agenda política brasileira, como reflexo da orientação neoliberal tomada pelo Estado brasileiro. O discurso neoliberal de estímulo ao empreendedorismo pode deslocar para o mercado a responsabilidade pela eficácia das ações desenvolvidas pelo poder público. Conforme Seraine (2009), esse discurso busca a legitimação dessa orientação ideológica, que tem importantes impactos no processo de produção das políticas públicas no Brasil.

Eu acho que se tivéssemos um espaço permanente (para comercialização) seria bom. Tem o museu, mas não podemos vender mais os produtos lá. A ideia, eu acho que a gente poderia ter um espaço na capital definitivo que seria uma vitrine para comercialização dos produtos. Se tivesse espaço do programa de artesanato que a gente tivesse lá tendo a oportunidade de tá vendendo no dia a dia. Tem os salões e as feiras, mas essas são periódicas. Mas são feiras, né? Mesmo que tenha uma a cada mês, ainda assim fica difícil para a sobrevivência do artesão. Alguns artesãos têm outras fontes de sobrevivência (AB 1).

A tabela 4 a seguir apresenta os benefícios percebidos sob a ótica dos atores beneficiários entrevistados de diversas partes do Estado. Os benefícios percebidos foram agrupados em categorias (ou núcleos de sentido) para facilitar a comparação dos discursos e destacar os *politics outcomes* na visão dos atores beneficiários.

Tabela 4 – Percepção dos atores envolvidos sobre a eficácia e o resultado das políticas do PAP.

ATOR	BENEFÍCIOS PERCEBIDOS	CITAÇÃO
AB 1 – Representante do Sindicato dos Artesãos	Reconhecimento, valorização, qualificação, melhoria de padrão de vida, visibilidade.	O produto hoje é reconhecido mundialmente. Os artesãos ainda não se valorizam o suficiente. Mas venho tentando fazer isso. Os artesãos na Paraíba já ganharam vários prêmios. (...). O número de artesãos tem aumentado, se qualificado, as pessoas que estão classificadas como habilidade se preocupam em passar para a categoria de artesãos. (...) hoje você vê os artesãos com seu carro, moto, alguns adquiram suas casas, mesmo com o apoio do projeto Minha Casa, Minha Vida (...).
AB 2 – Representante do Sindicato dos Artesãos	Visibilidade, auxílio à divulgação e comercialização dos produtos, qualificação.	A Paraíba tem buscado fazer com que o artesão seja visto e enxergado. Tem as feiras em São Paulo, que quando a gente não vai, eles levam. Teve uma ação em que o governo levou nossas peças junto com o

		SEBRAE pra 5 regiões do Brasil, dentre São Paulo, Brasília, Porto Alegre, etc. Eu acho isso fantástico. (...). O SEBRAE deu belas capacitações, de caixa, novos produtos, design que ajuda muito, mas agora ainda o artesanato é muito sofredor. Pro artesanato local dependemos apenas das feiras e da lojinha aqui, que ainda está em construção.
<b>AB 3 – Representante do Sindicato dos Artesãos</b>	Qualificação, incentivo.	Foi muito importante, pois aumentou o nosso conhecimento e aprendizado. A gente tá sempre tentando correndo atrás. Já pensamos em desistir mais eles ligam e nos incentiva a continuar e participar das ações.
<b>AB 4 – Representante de Associação de Artesanato</b>	Auxílio à divulgação e comercialização dos produtos.	Maior (acesso a) capacitação, participação em feiras. Porém, mais recursos financeiros melhoraria muito.
<b>AB 5 – Representante de Associação de Artesanato</b>	Auxílio à divulgação e comercialização dos produtos.	Trouxe muita coisa boa. Já mostramos nosso trabalho em muitos estados como Rio, Minas, Bahia, Pernambuco, Piauí. Foi muito bom. Eu gosto demais desse programa. Melhorou demais (...). Mas tem que ter outra fonte de renda, porque viver somente do artesanato não dá. O pessoal não valoriza não. O pessoal só valoriza de fora. Com a queda do artesanato caiu os pedidos. A gente trabalha com vários processos, tira o tronco, depois tira a fibra, a palha e por aí vai. Mas ainda é uma fonte de renda que ajuda. Em feiras tem delas que faturam 500, 600 e 700 (reais). Tirando a comissão do vendedor...

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

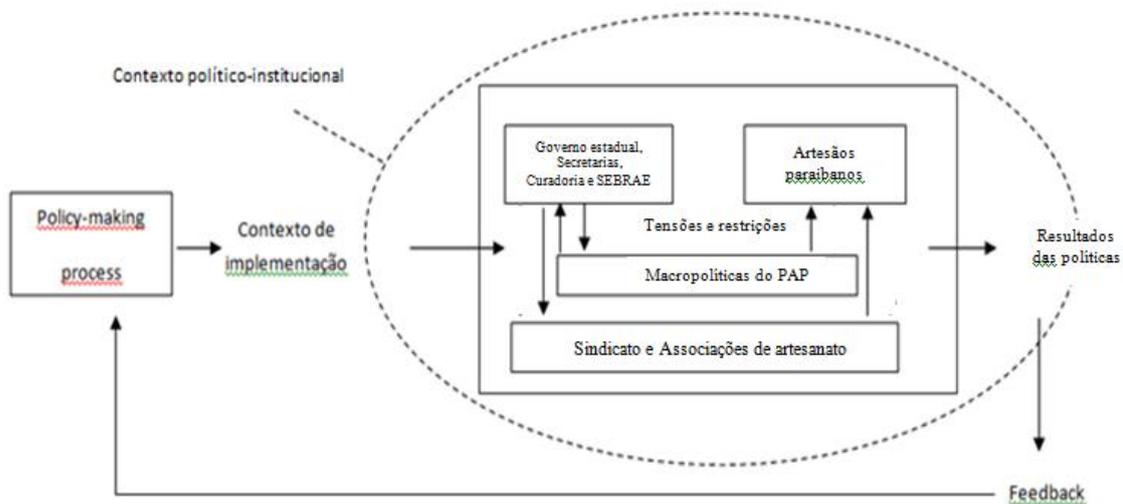
Em que pesem os problemas já elencados anteriormente, os dados apontam para um elevado nível de eficácia das políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba. E é nesse ponto em que as opiniões de atores implementadores e beneficiários mais uma vez convergem.

No entanto, é necessário chamar a atenção para os benefícios percebidos pelos atores beneficiários e fazer uma comparação com os benefícios esperados do programa, presentes e estipulados em seu decreto. Conforme ilustrado na figura 5, as macropolíticas do programa incluem o cadastramento e a formalização dos artesãos, feiras e eventos para divulgação e comercialização e capacitações para aprimoramento das técnicas. O objetivo final do Programa de Artesanato Paraibano é gerar renda e melhores condições de vida para o artesão e divulgar as potencialidades culturais do estado. Com relação ao objetivo de geração de renda, o discurso dos representantes dos artesãos mostra que, apesar de o PAP efetivamente gerar renda, os resultados econômicos da atividade artesã ainda se mostram insuficientes. Isto aponta para a necessidade de uma política mais estruturada especificamente na geração de renda.

#### 4.7 ADAPTAÇÃO DOS MODELOS DE SMITH E SILVA E MELO À REALIDADE DO PROGRAMA DE ARTESANATO PARAIBANO

Com base nos dados da pesquisa e apoiado no quadro de referência conceitual utilizado, baseado no modelo adaptado de Smith (1973) e Silva e Melo (2000), a figura 12 sintetiza a dinâmica do processo de implementação das políticas públicas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano.

Figura 12 – Adaptação de modelo proposto ao contexto da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

O contexto de implementação é onde ocorre a dinâmica de implementação das políticas públicas. Como foi demonstrado, a etapa de implementação, no contexto da pesquisa, é bastante influenciada pelo contexto político institucional, conforme já discutido na seção 4.4 e influencia a dinâmica entre os atores envolvidos bem como os resultados do programa. No interior do contexto de implementação também é possível visualizar as interações entre os diferentes atores e ter uma ideia do papel que desempenham no processo de implementação das políticas (seção 4.2). É interessante destacar a direção das setas que relacionam as macropolíticas do programa (seção 4.1) aos atores beneficiários. Pelo sentido apresentado nessa inter-relação, é possível perceber como os atores beneficiários (artesãos) e os seus representantes (sindicato e associações) possuem um papel de meros atores passivos do processo de implementação da política (ver seção 4.3). As tensões e restrições são fonte de vicissitudes e podem gerar as chamadas lacunas de implementação, interferindo diretamente

nos resultados percebidos das políticas (*politics outcomes*), conforme seção se pode inferir a partir da análise das seções 4.5 e 4.6.

## 5 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou analisar o processo de implementação de políticas públicas do Programa de Artesanato Paraibano (Paraíba em suas Mãos). Para atingir este objetivo, foi apresentado um modelo de implementação de políticas públicas que contemplou elementos dos modelos de Smith (1973) e Silva e Melo (2000). Mais do que uma simples junção de modelos, o pesquisador propôs uma adaptação que contemplasse elementos que cada modelo, tomados isoladamente, não conseguiam explicar. A aglutinação e adaptação dos modelos permitiram o estudo da dinâmica da problemática desta dissertação, a exemplo do contexto político-institucional e a dinâmica dos atores implementadores e beneficiários envolvidos.

Observou-se que o processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba, por meio do programa analisado, é um processo marcado por um contexto político e institucional particular ainda instável, em que diferentes atores, das mais diversas organizações da sociedade interagem influenciando no resultado das ações realizadas. É preciso também destacar o arcabouço institucional ainda não consolidado do programa, fruto de variáveis políticas, como a ausência de uma lei ordinária para regulamentar o programa e de um órgão com autonomia político-administrativa para conduzir as ações propostas. Este fator é fonte de vicissitudes e problemas que comprometem as ações realizadas pelo programa e gera insegurança entre os atores envolvidos e repercutem nos resultados percebidos. Há ainda de se ressaltar a pequena participação dos atores beneficiários no processo de implementação das políticas públicas, ainda restrito ao papel de meros beneficiários, sem qualquer mecanismo formal de representatividade ou participação em órgão colegiado de decisão.

Para conseguir alcançar o objetivo geral desta dissertação, alguns objetivos específicos, que espelharam as dimensões do modelo de pesquisa, foram formulados. O primeiro objetivo específico se propôs a mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação às políticas desenvolvidas em âmbito federal. Dentre as ações desenvolvidas pelo programa destacam-se: o cadastramento dos artesãos, com o objetivo de retirá-los da informalidade e oferecer o benefício da isenção fiscal do ICMS; as capacitações, que com o apoio do SEBRAE se propõe a ajudar na melhoria da qualidade do artesanato e preparar os artesãos a gerenciar suas atividades; e a promoção e realização de feiras e eventos, para que os artesãos possam ter condições de divulgar e comercializar o produto de seu trabalho. Além das feiras realizadas no Estado, os artesãos são estimulados a expor seus produtos em outros eventos temáticos no território nacional.

O segundo objetivo específico foi identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba. Dentre os atores envolvidos destacam-se o Governo do Estado que, através da Coordenação do Programa de Artesanato da Paraíba, ligado à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, tem a função de implementar as ações e diretrizes do programa. A Secretaria de Cultura oferece um apoio ao programa através da Curadoria do Artesão, órgão no qual os artesãos são cadastrados e outras ações de valorização são realizadas. O SEBRAE é a entidade paraestatal que desempenha, junto com a Coordenação do Programa, um papel relevante oferecendo capacitações, apoio logístico e estímulo à formalização dos artesãos, seja na forma de cooperativas ou associações, seja na forma de Empreendedor Individual. Outros atores desempenham um importante papel de suporte ao Programa de Artesanato Paraibano. Órgãos de fomento, como bancos públicos e ministérios, contam com editais específicos para oferecer apoio financeiro ao programa. É necessário também destacar os papéis das prefeituras, que apesar de não fazerem parte do Programa, atuam como importantes atores informais ao oferecerem subsídios aos artesãos dos municípios analisados. Tratam-se, é preciso deixar claro, de ações isoladas e pontuais, mas que repercutem e potencializam os resultados do Programa. Ainda relacionado ao segundo objetivo, a pesquisa buscou avaliar o nível de participação dos atores-beneficiários (*target groups*) na formulação e no processo de implementação de políticas públicas. No contexto do estudo, verificou-se que não existe qualquer mecanismo formal de participação dos artesãos. Nenhum instrumento normativo do programa, por exemplo, possui essa previsão. A opinião dos sujeitos entrevistados, tanto atores implementadores e beneficiários, confirmam essa realidade. Os artesãos, para o programa, não passam de meros beneficiários passivos, sem qualquer participação nas arenas decisórias e como agentes colaboradores na implementação. Este fato aponta para uma visão de cima para baixo dos agentes governamentais. Para Hill (2006, *apud* OLIVEIRA, MARTINS E SILVEIRA, 2012), essa visão *top down* é deficiente, pois se apoia no pressuposto de que a administração pública não sofre influência de fatores políticos e dispõe de todos os recursos necessários para implementação política. Essa visão extremamente racional na prática não ocorre.

O terceiro objetivo específico teve a finalidade de analisar a influência do contexto político-institucional no processo de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba. Verificou-se que o contexto político-institucional afetou o processo de implementação por condicionar as escolhas dos agentes envolvidos. Mudanças de governo, coalizões políticas e mudanças de equipe, aliados a fraca consolidação institucional do

programa, apoiado em um mero decreto governamental e não em uma lei ordinária, afetam a dinâmica das ações desenvolvidas e geram insegurança aos atores envolvidos e inconsistência nas ações desenvolvidas ao longo do tempo.

O quarto objetivo específico buscou elencar os principais fatores e vicissitudes que geram problemas de implementação das políticas e podem acarretar identificar “desvios” de implementação ou falhas de implementação (*implementations gaps*). Dentre as vicissitudes identificadas destacam-se a descontinuidade de ações de capacitações, a queda no incentivo a participação e divulgação de feiras e eventos, mudanças e redução na equipe técnica do programa, com reflexos na qualidade da implementação das políticas e desvio de finalidade de algumas ações do programa, especialmente no que tange a comercialização dos produtos em espaços cedidos pelo governo. Estes têm sido utilizados com propósitos diversos aos regulamentos e alguns atores denunciam que produtos artesanais de outros estados têm sido comercializados nesses espaços, juntamente com outros produtos que não são artesanato. Esse desvio de finalidade também é reflexo da falta de fiscalização dos órgãos governamentais e reflete também questões políticas.

Por fim, o quinto objetivo específico, teve o intuito de verificar, do ponto de vista dos atores beneficiados, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. Os resultados das políticas públicas, ao longo dos onze anos de programa, apontam para um elevado nível de eficácia. Na percepção de todos os sujeitos que foram entrevistados para a realização desta pesquisa, o programa trouxe a valorização do artesanato e do artesão paraibano, geração de renda, com reflexos na condição socioeconômica dos beneficiados, o acesso a mercados de distintas regiões do Brasil, maior nível de capacitação, com reflexos na melhoria das peças desenvolvidas e a possibilidade de acesso a crédito e a formalização dos artesãos, que através da figura do Empreendedor Individual, podem ter acesso à previdência. No entanto, apesar da percepção positiva generalizada acerca dos benefícios do programa, os atores que acreditam que as ações governamentais deveriam ter um impacto maior na renda gerada, pois este é considerada insuficiente para que o artesão possa se manter.

Em que pesem todas essas considerações e restrições, os resultados das políticas apontam para a valorização do artesanato na Paraíba e o resgate da autoestima do artesão, a geração de emprego em renda e o incentivo à valorização das identidades culturais do Estado.

Por fim, ressalta-se que este trabalho ilustra como uma política articulada entre diferentes atores sociais, no âmbito federal e estadual, e com o suporte (não previsto) dos municípios pode influenciar os resultados de uma política pública. Na Paraíba, o Estado tem

atuado como promotor de políticas públicas eficientes e com elevada relevância social e econômica. No entanto, a lógica capitalista e a racionalidade individual dos agentes são fatores com potencial para influenciar os atores na busca de seus próprios interesses, repercutindo na direção ou desvio das políticas públicas. Uma ação mais coordenada do Estado junto com as outras esferas sociais, a criação de mecanismos de responsabilização dos gestores, um maior nível de transparência das ações desenvolvidas e uma participação mais efetiva dos atores beneficiários (artesãos) na dinâmica do Programa de Artesanato Paraibano pode auxiliar na minimização dos desvios e trazer ganhos e eficiência e eficácia na alocação dos recursos para a operacionalização das políticas.

## **5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS**

Como toda pesquisa qualitativa, apoiada na percepção de sujeitos entrevistados e na interpretação do pesquisador, o trabalho pode ter algum viés de interpretação. No entanto, como comentado na metodologia, essa preocupação foi levada em conta desde o princípio da pesquisa e a análise documental foi um importante instrumento utilizado para dar maior validade e consistência aos resultados deste trabalho.

Como sugestões para estudos futuros, propõem-se estudos que analisem as outras etapas do ciclo de políticas públicas, como a formação da agenda, a formulação e a avaliação da política pública voltada ao artesanato.

Estudos que analisem, em profundidade, a influência das ‘regras do jogo’ e da dinâmica institucional na dinâmica do ciclo de políticas públicas podem ser de grande valia para avaliar melhor a influência desses elementos na dinâmica de implementação.

Por fim, estudos comparativos também podem ser úteis para, além de servir para validar o modelo de pesquisa utilizado, verificar a dinâmica do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato entre diferentes estados da federação e sob a influência de diferentes contextos político-institucionais.

## REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2. ed. New York: Addison-Wesley, 1999.
- ANDERSON, J. E. **Public policymaking**: an introduction. 7. ed. Wadsworth: Cengage Learning, 2003.
- BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Educação ambiental comunitária. Uma experiência com a técnica de pesquisa *snowball* (bola de neve). **Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental**, Rio Grande, v. 27, pp. 44-60, 2011.
- BARDACH, Eugene. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 4 ed. Tradução Pedrinho Guareshi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BORGES, Adélia. **Design + artesanato**: o caminho brasileiro. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.
- BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, pp. 553-565, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BURREL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisation analysis**: elements of the sociology of corporations. London: Heinemann, 1979.
- CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. G. C. **Modelos orientadores da implementação de política pública**: uma lacuna da literatura. In: XXXV Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD), 2011, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.
- CASSEL, Catherine; SYMON, Gillian. (Orgs.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004.
- COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- COMERLATTO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálysis** . 2007, vol.10, n.2, pp. 265-271.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DELLANGELO, Eloise Helena L.; SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs). **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995, pp. 385-415.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 6. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.

ELEY, Geoff. **Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa, 1850 – 2000**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: Badia, Miquel Caminal (Ed.). **Manual de ciência política**. Madrid: Tecnos, 2008. pp. 495-517.

FERRERA, M. **Le trappole del welfare**. Bolonha: Il Mulino, 1998.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTANELLA, B.J.B; RICAS, J.; TURATO, E.R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 24, pp. 17-27, jan, 2008.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. 2000. Disponível em <[http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

GIBBS, Graham. **Análise dos dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2009.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, Dez 2010, vol.12, no.25, p.312-340.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IANNI, Octávio. O Estado-Nação na Época da Globalização. **Revista Eletrônica Econômica**, Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF. v.1. n.1, 2010.

IBGE CIDADES. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=240680>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização?. **Rev. Econ. Polit.**, Dez 2006, vol.26, no.4, p.564-574.

LEMOS, Maria Edny Silva. **O artesanato como alternativa de trabalho e renda**: subsídios para avaliação do programa estadual de desenvolvimento do artesanato no município de Aquiraz-CE. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

LIMA E MEDEIROS. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais, Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, volume 5, n. 46, set/out 2012, p. 1251-1270.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA. G. S. e PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 15, n. 56, julho 2010. pp. 109-125.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, pp. 298-310, jul-ago. 1972.

MAKINDE, Taiwo. Problems of policy implementation in developing nations: the Nigerian experience. Nigéria: **Journal of Sociological Sciences** 11 (1): 16 pp. 63-69, 2005.

MARQUESAN, F. F. S.; CARVALHO, C. A. P. **Ideo-lógicas do artesanato**: uma crítica ao consenso gerencialista. In: XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD), 2012, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

MARX, KARL. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Programa do artesanato brasileiro**. Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=2046>>. Acesso em 31 jan. 2013.

MOMMA, Adriana Missae. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas de Educação no Município de Guarulhos/SP-Brasil no período de 2001 a 2004**: em perspectiva a política de formação de educadores vivenciada. 2007. 197 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. **A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas**: análise do Programa Nacional de DST e

AIDS (1980-2006). 2006. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MORAES SOBRINHO, et al. **O papel do estado no desenvolvimento regional**: análise da políticas públicas voltadas ao artesanato na cidade de Lajes Pintadas – Rio Grande do Norte. In: V Encontro Nacional de Administração Pública e Governo (ENAPG), 2012, Salvador. Anais eletrônicos. Bahia: ANPAD, 2012.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, mar.2010.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, A. C. P.; MARTINS, S.; SILVEIRA, S. F. R. Uma análise da implementação do programa Minas PCH: o caso da PCH Cachoeirão. **Contabilidade, Gestão e Governança**: Brasília, v. 15, n. 1, jan/abr 2012, pp. 44-59.

PARAÍBA. Decreto n. 32.186, de 10 de junho de 2011. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, Poder Executivo, João Pessoa, PB, 10 jun. 2011. p. 1.

PARAÍBA. **Companhia de processamento de dados da Paraíba**. Disponível em: <[HTTP://www.codata.pb.gov.br/apps/aparaibaemasuasmaos/programa.htm](http://www.codata.pb.gov.br/apps/aparaibaemasuasmaos/programa.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – MUNIC, 2009. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/defaulttab.shtm>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

PERROW, C. B. Una sociedade de organizaciones. **REIS – Revista Española de Investigaciones Sociológicas**. 59 (92), p.19-55, 1992.

PETERS, B. G. **American public policy**: promise and performance. Chatam: Chatam House, 1993.

POCHMANN, Marcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado**. São Paulo, Contexto. 1998.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROGRAMA APRENDENDO A EXPORTAR. Disponível em: <[http://www.aprendendoaexportar.gov.br/artesano/013\\_frameset.htm](http://www.aprendendoaexportar.gov.br/artesano/013_frameset.htm)> Acesso em: 24 jul. 2012.

PUTNAM, Robert (1996). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (1993).

REIS, Cristina Fróes de Borja; CARDOSO, Fernanda Graziella. A incompatibilidade entre o mito da globalização e o desenvolvimento dos países periféricos diante do sistema de poder mundial. **Revista Econômica Contemporânea**: Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, dez. 2010.

ROBERTO, Rúbia Fonseca. O programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais: o caso REUNI na Universidade Federal de Viçosa. **Administração pública e gestão social**: Viçosa, v. 3, n. 3, jul/set 2011, pp. 300-323.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE**. v. 2, n. 1, março 2004, pp. 1-12.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jornal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SEBRAE. Prêmio SEBRAE Top 100 de Artesanato. Disponível em: <<http://www.top100.sebrae.com.br/Historico/>> Acesso em: 24 jul. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAINI, A. B. M. S. **Ressignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990: o encontro entre artesanato e empreendedorismo**. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**. 2010, v.44, n.6, pp. 1301-1325.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da avaliação de Programas e Projetos**. UNICAMPI/NEPP 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>>. Acesso em 30 jun. 2012.

SMITH, Thomas B. The policy process implementation. **Policy Sciences**: Amsterdam, v. 4, pp. 197-209. 1973.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**: Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Marcelo Geraldo, et al. Artesanato e desenvolvimento local: o caso da comunidade quilombola de Giral Grande, Bahia. **Interações**: Campo Grande, volume 12, n. 2, jul/dez 2011, p. 149-159.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Soc. estado**. [online]. 2006, vol.21, n.1, pp. 109-130.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a):

Esta pesquisa é sobre o **processo de implementação de políticas públicas voltadas ao Artesanato na Paraíba** e está sendo desenvolvida pelo pesquisador João Moraes Sobrinho, aluno do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração, da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Prof. Dr. Diogo Henrique Helal. O estudo é financiado com o apoio do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Os objetivos do estudo são:

- mapear as principais políticas do Programa de Artesanato Paraibano e avaliar seu nível de articulação as políticas desenvolvidas em nível municipal e federal;
- identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba;
- analisar a influência do contexto político-institucional no processo de implementação das políticas voltadas ao artesanato na Paraíba;
- verificar, do ponto de vista dos atores beneficiados, se os resultados do programa alcançaram os objetivos traçados no processo de formulação. Em outras palavras, verificar se houve “desvios” de implementação ou falhas de implementação (*implementations gaps*);
- elencar os principais fatores e vicissitudes que geram eventuais problemas de implementação das políticas.

A finalidade deste trabalho é contribuir para uma maior compreensão acerca do processo de implementação de políticas públicas, contribuindo para uma melhor entendimento das variáveis que afetam esta etapa do ciclo de políticas públicas.

Solicitamos a sua colaboração, através de participação em entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Administração Pública e publicar em revista científica (*se for o caso*). Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em total sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece quaisquer riscos, previsíveis, para a sua integridade.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações solicitadas pelo Pesquisador(a).

O pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

### **Declaração de ciência**

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

---

Assinatura do Participante da Pesquisa  
ou Responsável Legal

### **Contato com o Pesquisador (a) Responsável**

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor entrar em contato com o pesquisador João Moraes Sobrinho.

**Endereço:** Universidade Federal da Paraíba

Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Departamento de Administração

Programa de Pós-Graduação em Administração

Campus Universitário – João Pessoa – PB – CEP: 58.059-900

Curso de Mestrado Acadêmico em Administração

**Telefone:** (83) 8743-8317

**Correio eletrônico:** [consultoremfoco@gmail.com](mailto:consultoremfoco@gmail.com)

Atenciosamente,

---

Pesquisador Responsável

Obs.: O sujeito da pesquisa ou seu representante e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo.

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES IMPLEMENTADORES**

### **PESQUISA: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PARAÍBA: ANALISANDO O PROGRAMA PARAÍBA EM SUAS MÃOS**

Sujeitos: Participantes do processo de implementação de políticas públicas do Programa de Artesanato Paraibano: Coordenação do Programa; Membro da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico; Membro da Curadoria/Secretaria de Cultura; Representante do SEBRAE-PB.

Olá. Estamos trabalhando em um estudo que servirá de base para compreensão do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato no Estado da Paraíba. O presente trabalho faz parte das atividades para elaboração de Dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Sua contribuição é muito importante, pois possibilitará a obtenção de informações que permitirão avaliar o processo de formulação e implementação das políticas públicas voltas ao artesanato na Paraíba e seu nível de articulação entre os diferentes atores envolvidos. Agradecemos sua participação.

1 - Quais as principais ações e políticas previstas ou planejadas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano?

2 - Quais ações e políticas, promovidas pelo Governo Estadual, foram efetivamente implementadas?

3 - Qual o nível de articulação das políticas desenvolvidas em âmbito estadual com as políticas desenvolvidas em nível municipal e federal?

4 - Quais os atores envolvidos e quais os papéis desenvolvidos por cada um no processo de implementação dessas políticas? (Prefeitura e Governo do Estado, e Governo Federal).

5 - Qual o nível de participação dos artesãos de sua comunidade nas ações formuladas e na implementação dentro do Programa de Artesanato Paraibano? Qual o papel de cada um nesse processo?

6 – Quais os principais elementos políticos que influenciam o processo de implementação? De que maneira esse elementos podem influenciar a implementação das políticas?

7 - Qual a influência do processo político e da transição entre governos no desenvolvimento do programa?

8 - Quais os efeitos das ações desenvolvidas nos resultados na vida dos artesãos? Por quê? Quais os indicadores utilizados para avaliar esse impacto?

9 – Em que medida houve alguma mudança de orientação das políticas do governo anterior para este governo? A que se deve isso?

10 - As ações do Programa de Artesanato Paraibano já sofreram interrupções ou interferências devido a fatores políticos? Que fatores foram estes?

11 – As políticas públicas já foram colocadas em prática de modo diferente do planejado? Quais as principais dificuldades encontradas no processo de condução e na implantação das políticas desenvolvidas no âmbito Programa de Artesanato Paraibano?

12 - O (a) senhor (a) tem mais alguma coisa a colocar a respeito do Programa de Artesanato Paraibano?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES BENEFICIÁRIOS**

### **PESQUISA: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PARAÍBA: ANALISANDO O PROGRAMA PARAÍBA EM SUAS MÃOS**

**Sujeitos: Representantes dos artesãos (líderes de associações e cooperativas de diversos pontos do Estado; representante do sindicato dos artesãos)**

Olá. Estamos trabalhando em um estudo que servirá de base para compreensão do processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato no Estado da Paraíba. O presente trabalho faz parte das atividades para elaboração de Dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

Sua contribuição é muito importante, pois possibilitará a obtenção de informações que permitirão avaliar o nível da percepção das políticas públicas desenvolvidas e implementada pelos diversos atores estatais, bem como avaliar o nível de participação dos beneficiários dessas políticas no processo de implementação. Suas respostas serão confidenciais e anônimas e as opiniões de todos os entrevistados serão divulgadas sob códigos ou pseudônimos. Agradecemos sua participação.

1 – O que o (a) senhor (a) sabe a respeito do Programa de Artesanato Paraibano?

2 – Quais as principais políticas e ações pelo Estado implementadas para incentivar o desenvolvimento da atividade artesã na Paraíba?

3 - Qual o papel da associação no processo de formulação e implementação das ações e políticas desenvolvidas dentro do Programa de Artesanato Paraibano? Com quais outras organizações (governamentais ou não) se relaciona?

4 – Como o (a) senhor (a) avalia o nível de participação dos artesãos ou de suas entidades representativas com relação à formulação e implementação de políticas governamentais voltadas ao artesanato?

5 – Além do Governo do Estado, que outros órgãos ou organizações têm dado apoio sistemático para o desenvolvimento do artesanato na sua região?

6 - Quais instituições e organizações estão envolvidas no processo de implementação de políticas públicas no âmbito do programa? Qual o papel atribuído a cada uma dentro do Programa de Artesanato Paraibano?

7 – Qual a avaliação o (a) senhor (a) faz acerca dessas ações do Estado em sua atividade?

8 - Qual o impacto gerado dessas políticas nos resultados de sua atividade?

9 - As ações e políticas desenvolvidas já sofreram descontinuidade ou problemas? O (a) senhor (a) saberia explicar as razões?

10 – Quais as consequências desses problemas para a sua atividade como artesã(o)?

11 – O (a) senhor (a) teria algo a acrescentar em relação ao Programa de Artesanato Paraibano?

**ANEXO A – DECRETO QUE INSTITUI AS DIRETRIZES DO PROGRAMA DE  
ARTESANATO DA PARAÍBA.**



# DIÁRIO OFICIAL

ESTADO DA PARAÍBA

**Nº 14.664**

**João Pessoa - Sexta-feira, 10 de Junho de 2011**

**Preço: R\$ 2,00**

## ATOS DO PODER EXECUTIVO

DECRETO Nº 32.186, DE 09 DE JUNHO DE 2011

Define diretrizes do Programa "Artesanato da Paraíba" e dá outras providências e determina outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 86, inciso IV, da Constituição do Estado,

**D E C R E T A:**

Art. 1º O Programa "Artesanato da Paraíba", vinculado à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE, tem a missão de promover o desenvolvimento do arte popular do Estado, através da geração de trabalho e renda, valorização dos valores e cunhas, organização social, capacitação, acesso a crédito, tecnologia da produção, promoção e comercialização, preservando as formas de identidade cultural da região e do país.

Art. 2º O Programa "Artesanato da Paraíba" terá as seguintes diretrizes, voltadas ao artesão paraibano:

- I – promover a sua identificação e a capacitação;
- II – viabilizar o escoamento da produção artesanal paraibana.

Parágrafo único. As diretrizes do Programa "Artesanato da Paraíba" deverão ser executadas pela SETDE e por demais Órgãos Governamentais, devendo ainda:

- I – oportunizar novos canais de distribuição para os artesãos;
- II – divulgar as potencialidades do artesanato do Estado da Paraíba;
- III – cadastrar os artesãos da Paraíba;
- IV – viabilizar, através de ações e incentivos, o aumento da renda e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Art. 3º O Programa "Artesanato da Paraíba" deverá capacitar os artesãos, com o objetivo de incentivar o ofício e de aprimorar os conhecimentos nas seguintes áreas:

- I – da Arte do Saber: para especialização dos artesãos mais experientes que queiram diversificar e aumentar a variedade dos produtos na parte de design e processos inovadores;
- II – Gestão: para treinamentos na parte de gestão de negócios, para que os artesãos tenham conhecimento de como gerir seus produtos, principalmente na parte financeira, de marketing, de logística e de comercialização;
- III – Cursos Básicos: para a oferta de oficinas para o resgate da cultura e formação de novos artesãos.

Art. 4º Através do Programa Empreender PB, o Programa de que trata este Decreto oferecerá aos artesãos crédito orientado para capital de giro e investimento fixo em materiais para desenvolver seus produtos.

§ 1º São beneficiários desta linha artesãos do Estado da Paraíba que já possuem atividades, atendendo:

- I – a Grupos Produtivos, com crédito de até 20 (vinte) salários mínimos;
- II – a Artesãos Individuais, com crédito de até 10 (dez) salários mínimos;

§ 2º Os créditos só deverão ser disponibilizados após uma qualificação dos beneficiários, visando a gerar um maior conhecimento aos artesãos na parte técnica de trabalho, na parte de gestão e a inclusão de cursos para formação.

Art. 5º O Programa promoverá feiras e eventos móveis e permanentes, bem como incentivará a participação de artesãos, visando ao escoamento da produção artesanal de modo eficiente e eficaz.

Parágrafo único. Para a consecução do disposto neste artigo, poderá haver a mediação de parcerias entre os organismos da sociedade civil organizada e o Poder Público.

Art. 6º O Programa "Artesanato da Paraíba" contará com recursos provenientes do orçamento da Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico e de outras fontes alternativas.

Art. 7º Revoga-se o Decreto nº 24.647, de 01 de dezembro de 2003.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, em João Pessoa, 09 de junho de 2011; 127ª da Proclamação da República.

  
 RO. ARIBO VILHENA DE LENCINS  
 Governador

Decreto nº 32.187 de 09 de junho de 2011

**ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR PARA REFORÇO DE  
DOTAÇÕES CONSIGNADAS NO VIGENTE ORÇAMENTO**

O GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 86, inciso IV, da Constituição do Estado e, autorizado pelo artigo 6º, inciso II, da Lei nº 8.331, de 12 de junho de 2011, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAG/002011,

**D E C R E T A:**

Art. 1º Fica aberto o crédito suplementar no valor de R\$ 18.115.066,37 (dezoito milhões, cento e quinze mil, seiscentos e trinta e sete reais e trinta e sete centavos), para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminadas:

22.000 – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

22.101 – GABINETE DO SECRETÁRIO

Especificação	Natureza	Fonte	Valor
12.361.5036-2297-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	3390	13	7.050.000,00
	4490	13	2.665.066,37
<b>TOTAL</b>			<b>18.115.066,37</b>

Art. 2º As despesas com o crédito suplementar aberto pelo artigo anterior correrão por conta de dotações orçamentárias, conforme discriminação a seguir:

22.000 – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

22.101 – GABINETE DO SECRETÁRIO

Especificação	Natureza	Fonte	Valor
12.361.5036-3036-CORREÇÃO DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	3390	13	100.000,00
12.361.5036-2126-EXPANSÃO E MELHORIA DA REDE FÍSICA DE ESCOLAS ESTADUAIS	3390	13	760.000,00
12.361.5036-2747-DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO FÍSICA E ESPORTES	3390	13	130.000,00
	4490	13	230.000,00
12.361.5036-4499-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO	3390	13	760.000,00
	4490	13	480.000,00
12.361.5036-4130-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DAS REGIÕES DE ENSINO	3390	13	1.415.066,37
12.361.5036-4371-MANUTENÇÃO DA 1ª GERÊNCIA REGIONAL DE ENSINO – JOÃO PESSOA	3390	13	540.000,00
12.361.5036-4372-MANUTENÇÃO DA 3ª GERÊNCIA REGIONAL DE ENSINO – CAMPINA GRANDE	3390	13	360.000,00
12.362.5036-2146-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO ENSINO MÉDIO	3390	13	1.070.000,00
	3391	13	480.000,00
	4490	13	1.730.000,00
12.362.5036-2511-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DO ENSINO PROFISSIONAL	3390	13	570.000,00
	4490	13	480.000,00
12.366.5036-2730-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	3390	13	410.000,00
	4490	13	370.000,00
12.423.5036-2178-GERENCIAMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA	4490	13	180.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>18.115.066,37</b>