



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

ISSN: 1984-9230

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Sobrinho, João Moraes; Helal, Diogo Henrique
A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A ATIVIDADES
ARTESANAIS: ANÁLISE DO PROGRAMA DE ARTESANATO DA PARAÍBA
Organizações & Sociedade, vol. 24, núm. 80, 2017, Janeiro-Março, pp. 115-134
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

DOI: 10.1590/1984-9230806

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400657498007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UAEM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A ATIVIDADES ARTESANAIS: ANÁLISE DO PROGRAMA DE ARTESANATO DA PARAÍBA

João Moraes Sobrinho*
Diogo Henrique Helal**

Resumo

Este trabalho analisou a implementação de políticas públicas do Programa de Artesanato Paraibano. A etapa de implementação é considerada crucial para a eficácia de um programa de políticas públicas. Esta pesquisa utilizou como quadro de referência conceitual dois modelos teóricos de implementação, que foram adaptados e aglutinados, dando origem a um novo modelo que pudesse abarcar toda a dinâmica do processo, no contexto investigado. A investigação, um estudo de caso de caráter descritivo, foi conduzida sob perspectiva qualitativa. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam que a dinâmica de implementação do programa sofre influência de elementos do contexto político-institucional, em que transições entre governos geram restrições de recursos, descontinuidades e insegurança aos atores envolvidos. Conclui-se que a dinâmica de implementação das políticas públicas no âmbito do programa é influenciada por elementos técnicos, políticos e institucionais que afetam seus resultados.

Palavras-chave: Políticas públicas. Implementação. Artesanato.

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AT HANDICRAFT ACTIVITIES: ANALYSIS OF HANDICRAFT PARAÍBA'S PROGRAM

Abstract

This study has examined the implementation of public policies at Handicraft Paraíba's Program. The implementation stage is considered a crucial step for the effectiveness of a public policy program. This research used as a conceptual framework two theoretical models of implementation of public policies that have been adapted and bonded, giving rise to a new model that could encompass the whole dynamic of the process, in the context investigated. The research, a descriptive case study, was conducted under a qualitative perspective. Data were collected through semi-structured interviews and documentary research. The results show that the dynamics of program implementation is influenced by elements of the political and institutional context in which transitions between governments generate resource constraints, discontinuities and uncertainty for stakeholders. It concludes that the dynamics of implementation of public policies along the program is influenced by technical, political and institutional elements that affect policy outcomes.

Keywords: Public policies. Implementation. Handicraft.

*Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. E-mail: consultoremfoco@gmail.com

**Doutor em Ciências Humanas, com concentração em Sociologia, pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba e do Mestrado Profissional em Gestão Empresarial da Faculdade Boa Viagem. Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco. E-mail: diogohh@yahoo.com.br

Introdução

As políticas públicas são, de forma genérica, um conjunto de propostas decorrentes de processos decisórios que mobilizam interesses da sociedade na busca de soluções para problemas coletivos, sendo uma atribuição predominante dos governos, embora não exclusiva deles (COELHO, 2009). Um importante instrumento analítico que favorece a melhor compreensão acerca da dinâmica das políticas públicas é o seu ciclo. Para Secchi (2010), ele é 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: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. 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 dessa área, é a fase de implementação (SILVA; MELO, 2000; ROBERTO, 2011; RUA, 2009). A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da execução das decisões, quando elas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas (SECCHI, 2010).

Diversos estudos, desde a década de 1970, têm se debruçado em identificar e analisar diversos fatores que afetam a dinâmica de implementação e o resultado das políticas públicas. A exemplo dos estudos de Pressman e Wildavsky (1973), que definem o processo de implementação como um processo de interação entre objetivos e ações requeridas para seu alcance, temos o trabalho de Smith (1973), que desenvolveu um modelo de implementação adaptado à 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 afetam a dinâmica da política pública na busca por interesses individuais.

Este trabalho se propôs a investigar a dinâmica de implementação das políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba, no âmbito do chamado Programa de Artesanato Paraibano, e se apoiou em dois modelos teóricos de implementação de políticas públicas: o modelo de Smith (1973) e o de Silva e Melo (2000). Para atingir seu objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram propostos: 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; 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.

O artesanato brasileiro se apresenta como importante manifestação cultural e está presente em todas as regiões, cada qual com a sua especificidade. Além de ser uma atividade por meio da qual as comunidades conseguem expressar sua cultura e valores, o artesanato também pode ser uma importante fonte de renda (LEMONS, 2011; TEIXEIRA et al., 2011).

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2012, p. 11) assim define artesanato:

Compreende toda a produção resultante da transformação de matérias-primas, com predominância manual, por indivíduo que detenha o domínio integral de uma ou mais técnicas, aliando criatividade, habilidade e valor cultural (possui valor simbólico e identidade cultural), podendo no processo de sua atividade ocorrer o auxílio limitado de máquinas, ferramentas, artefatos e utensílios.

Tal definição nos ajuda claramente a compreender as características da atividade: é uma atividade criativa, artística e cultural, que envolve transformação de matéria-prima, predominantemente de modo manual, feita por indivíduo que detém técnicas.

De acordo com dados do mesmo Ministério (BRASIL, 2013), o artesanato no Brasil já responde por cerca de 3% do PIB e conta com mais de 8,5 milhões de artesãos. No país, existem cada vez mais programas e projetos governamentais desenvolvidos e voltados ao apoio ao artesanato.

Apesar de alguns estudos já se dedicarem a analisar os resultados socioeconômicos de políticas públicas voltadas ao artesanato, ainda são escassos os trabalhos que analisam especificamente o processo de implementação de políticas públicas voltadas a esse tipo de atividade. Essa etapa, por ser crucial para o sucesso ou fracasso de um programa governamental, precisa ser devidamente analisada porque, muitas vezes, os resultados de determinadas políticas diferem daqueles projetados na fase de sua formulação. 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 desse processo pode gerar inúmeros obstáculos a sua eficácia.

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 maior compreensão acerca dos diversos elementos inerentes à 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 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, é importante registrar a quase completa ausência de estudos sobre o artesanato, em particular no Nordeste. Em pesquisa na base Spell, da ANPAD, que reúne os principais periódicos de administração no país, realizada em setembro de 2015, identificou-se apenas 17 artigos sobre artesanato. Desses, apenas três possuem como locus de pesquisa o Nordeste brasileiro (TABOSA; FERNANDES; PAIVA JUNIOR, 2010; OLIVEIRA; VEIGA NETO, 2008; SOUZA, 1993), não tratando, contudo, das políticas públicas voltadas ao artesanato na região.

Modelos de implementação de políticas públicas

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 o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973).

Os 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 seriam efetivamente implementadas. Sabatier (1986) apresentou duas abordagens básicas para os estudos de implementação: a abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up*. A abordagem *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 desenvolvem as políticas e deixam a sua implementação a cargo dos chamados agentes. Já a abordagem *bottom-up* considera o papel dos burocratas e a influência das redes de atores capazes de modelar a implementação de políticas públicas. Essa abordagem considera a 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 influenciam, consideravelmente, o processo de políticas públicas (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Nas últimas décadas, diversos modelos com abordagem *bottom-up* relacionados ao processo de implementação de políticas públicas foram desenvolvidos com o intuito de incorporar vários desses elementos e contornar os chamados vieses de

implementação. Dentre os mais importantes modelos, pode-se destacar o de Smith (1973), que analisa a interação entre as políticas idealizadas, as organizações-alvo, os grupos-alvo e fatores ambientais; o de Berman (1978), que defende que o sucesso da implementação depende de uma complexa interação entre política e características institucionais; o de Lipsky (1980), que defende que a eficácia das políticas públicas é resultado da ação dos chamados burocratas de linha de frente; o de Brynard (2000), que 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); e o de Silva e Melo (2000), que apresenta a dinâmica de implementação como o resultado de um jogo político, em que prevalecem situações de troca, negociação, barganha e disputa entre os atores envolvidos.

Os modelos de Smith (1973) e o de Silva e Melo (2000) foram escolhidos para compor o quadro de referência conceitual deste trabalho em função de sua adequação ao contexto de investigação. O modelo de Smith por refletir a dinâmica político-institucional de países em desenvolvimento. Demais modelos de implementação de políticas públicas foram desenvolvidos em e para países centrais, não trazendo questões ligadas a essa dinâmica, notadamente os grupos de interesse. Já o modelo de Silva e Melo, exatamente por ser um modelo nacional, foi desenvolvido levando em consideração as particularidades da dinâmica política do Brasil, ressaltando a interação entre os atores envolvidos na implementação e as vicissitudes nesse processo. Os dois modelos, em conjunto, são também os mais adequados para se estudar o fenômeno em questão, exatamente por se tratar de um programa voltado ao artesanato, caracterizado por uma quantidade expressiva de beneficiários, ampla rede de implementadores, e em um contexto político-institucional (Nordeste) cuja ação de grupos de interesse é frequente. Considera-se, assim, que tais modelos são complementares e que, em conjunto, podem melhor explicar o fenômeno aqui estudado.

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 essa etapa. 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 levando em consideração seus impactos na estrutura social e política da sociedade. Smith (1973) ressalta que, por meio da implementação de políticas públicas conduzidas pelos governos, velhos padrões de interação e instituições são transformados e novos padrões de atuação, assim como novas instituições, são criados. 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, e apresentam 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 quanto ao objetivo (distributiva, redistributiva, regulatória, autorregulatória e emotivo-simbólica). A terceira categoria enfoca o programa de governo; e a quarta e última categorias envolvem 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 as responsáveis pela implementação das políticas formuladas. Para Smith (1973), na maior parte dos casos, essa organização 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. 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, 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, e são o resultado de padrões de interação altamente cristalizados e solidificados, influenciando e condicionando 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 contínuo, as tensões e os conflitos resultantes entre os diversos elementos do modelo podem ou não se manifestar e dar origem a novos padrões de comportamento. A interação entre os diversos elementos gera tensões entre os agentes políticos formuladores e implementadores e seus objetivos poderão levar a uma reformulação ou redesenho das políticas.

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, complexidades 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 que adotam uma perspectiva ou abordagem *top-down*: o modelo clássico do ciclo de políticas públicas e o modelo linear retroalimentado.

O modelo clássico 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 horizontes de tempo necessários 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.

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. Essas se associam a problemas decorrentes de ordem institucional e política e a 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 varia. 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; 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 discricionário pelos implementadores, e que suas preferências influenciam 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 à 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.

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 um quadro de referência que permite representar, de modo mais realista, os mecanismos de implementação de políticas públicas em contextos com essas características.

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.

Massardier (2006) considera que as redes de ação pública são arranjos capazes de influenciar e deslocar o processo decisório no nível de implementação de políticas públicas. Ainda para o mesmo autor, as redes apresentam algumas características específicas: i) transcendem as organizações e são capazes de aproximar atores com interesses e lógicas diferentes; ii) os recursos nelas transacionados – prestígio, legitimidade, autoridade, acesso a recursos financeiros – estão ligados à política; iii) priorizam a dimensão colaborativa e de negociação em detrimento dos conflitos (MASSARDIER, 2006, p. 172-173).

Essa perspectiva de rede de implementação é central para Silva e Melo (2000). Para os autores, uma política pública é uma engenharia social na qual implementadores e formuladores estão misturados no processo de execução. Em tal rede, vários agentes – governamentais ou não, outros grupos envolvidos (*stakeholders*) e beneficiários – auxiliam na implementação.

Essa configuração se aproxima da realidade do Programa de Artesanato da Paraíba, implementado por uma rede de atores estatais e paraestatais, como o governo do Estado, o Sebrae, as associações de artesanatos, 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 1.

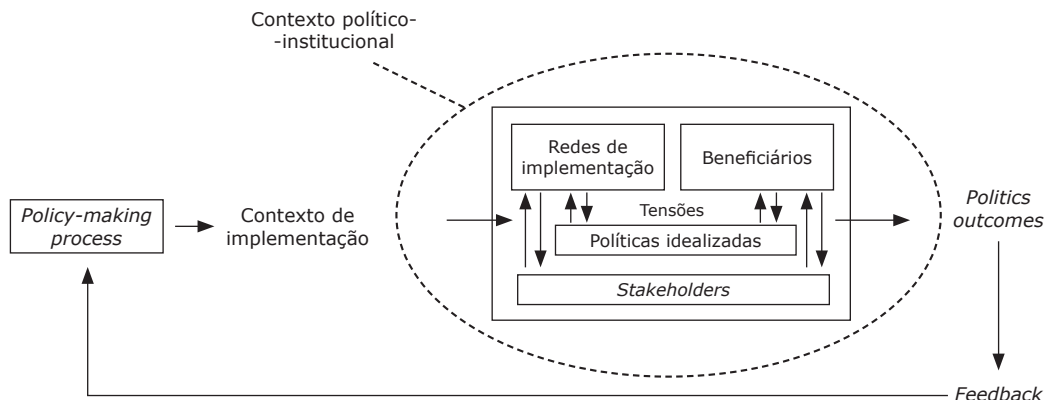


Figura 1 – Quadro de referência conceitual proposto.

Fonte: Adaptada 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 1 apresenta as dimensões e definições dos modelos utilizados nesta pesquisa.

Quadro 1 – Dimensões do modelo de pesquisa.

Dimensão	Definição
Contexto político-institucional	É o contexto dos 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.
Stakeholders	Todos os atores que possuem influência direta ou indireta no processo político.
Politics outcomes	Os resultados efetivos das políticas implementadas. Nem sempre são iguais aos das políticas formuladas pela complexidade do contexto de implementação.
Feedback	Os <i>politics outcomes</i> servem de importante mecanismo de realimentação ou <i>feedback</i> para ação governamental, por serem um indicador claro dos rumos das ações desenvolvidas.
Policy-making process	É o contexto mais amplo do processo de produção de políticas públicas, contemplando as demais etapas do ciclo de políticas públicas.

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

Aspectos metodológicos

A seguir, o percurso metodológico para a condução do estudo será apresentado, destacando-se a caracterização do estudo, o contexto e os sujeitos de pesquisa e o processo de coleta e análise dos dados, à luz do modelo de pesquisa.

Caracterização do estudo

A presente pesquisa, de caráter descritivo, foi delineada como um estudo de caso. O estudo apresentou uma abordagem qualitativa que se caracterizou pelo uso primário de material textual como material empírico e se apoiou em construções sociais das realidades estudadas, com interesse nas práticas e perspectivas dos participantes em relação à temática em estudo (FLICK, 2009).

Contexto e sujeitos da pesquisa

Foram selecionados como sujeitos da pesquisa atores implementadores e beneficiários do Programa de Artesanato Paraibano (PAP). 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 PAP: um representante da coordenação do programa; 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. Ao todo foram entrevistados nove sujeitos entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014.

Para esta pesquisa, o método utilizado para a seleção dos sujeitos foi a técnica não probabilística da bola de neve (*snowball*), também utilizado nas entrevistas com os sujeitos que representam os atores beneficiários. O número dessas entrevistas foi obtido utilizando-se o critério da saturação teórica.

Os discursos dos sujeitos foram identificados pelo 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 um membro do Sebrae Paraíba; AB 1 representa um membro do Sindicato dos Artesãos Profissionais da Paraíba; AB 2, AB 3, AB 4 e AB 5 representam, respectivamente, membros de associações de artesanato de diversos pontos do território da Paraíba.

Processo de coleta e análise de dados

Os dados para a realização deste estudo foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014. As entrevistas foram gravadas para posteriores etapas de transcrição e análise. Já a pesquisa documental apoiou-se na análise de decretos e instrumentos normativos que contêm as principais diretrizes do programa.

Os dados provenientes das entrevistas transcritas e dos documentos foram submetidos à técnica de análise de conteúdo. Bardin (2011) a define 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. A análise de conteúdo, para este trabalho, envolveu as etapas de organização e preparação dos dados, seguida da definição das unidades de registro e das unidades de contexto; definição dos sistemas de categorias e dos sistemas de codificação; e da interpretação dos dados à luz do quadro de referência utilizado. O Quadro 2 apresenta as categorias de análise ligadas às dimensões do modelo de pesquisa, com os respectivos códigos usados para análise dos dados verbais.

Quadro 2 – Categorias de análise e dimensões do modelo de pesquisa.

Categorias de análise	Dimensões do modelo de pesquisa	Códigos
Aspectos normativos e regulatórios do Programa de Artesanato Paraibano.	Políticas idealizadas.	Programa de Artesanato Paraibano; Programa do Artesanato Brasileiro; Decreto n. 32.186/2011; ações realizadas; políticas; cursos; capacitações; apoio; assistência; grau de articulação.
Papel dos atores envolvidos nas arenas decisórias.	<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	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.	Participação dos <i>target groups</i> .	Grau de participação; representatividade; participação ativa; participação passiva; mobilização; grau de cobrança; beneficiários.
Restrições de implementação.	<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.	Beneficiários, <i>politics outcomes</i> , <i>feedback</i> .	Eficiência; eficácia; efetividade; validade; avaliação; resultados; benefícios; <i>feedback</i> ; <i>politics outcomes</i> .

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Discussão e análise 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, com base nos modelos de Smith (1973) e Silva e Melo (2000). As próximas seis seções refletem as categorias de análise à luz das dimensões do modelo de pesquisa. A última seção do tópico de discussão e análise apresenta uma adaptação dos modelos utilizados ao contexto de pesquisa.

Aspectos normativos e regulatórios do Programa de Artesanato Paraibano

Esta seção busca mapear as principais ações e políticas desenvolvidas e implementadas pelo Programa de Artesanato Paraibano (PAP) e avaliar seu nível de articulação com as políticas de artesanato em nível federal. Esse ponto corresponde à dimensão “políticas idealizadas” do modelo de pesquisa. 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.

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).

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 a melhoria das condições de vida dos artesãos beneficiados. Os desdobramentos das macropolíticas do programa, que se baseiam nos Decretos n. 24.647 de 2003 e n. 32.186 de 2011, que regulamentam o PAP, são apresentados na Figura 2.

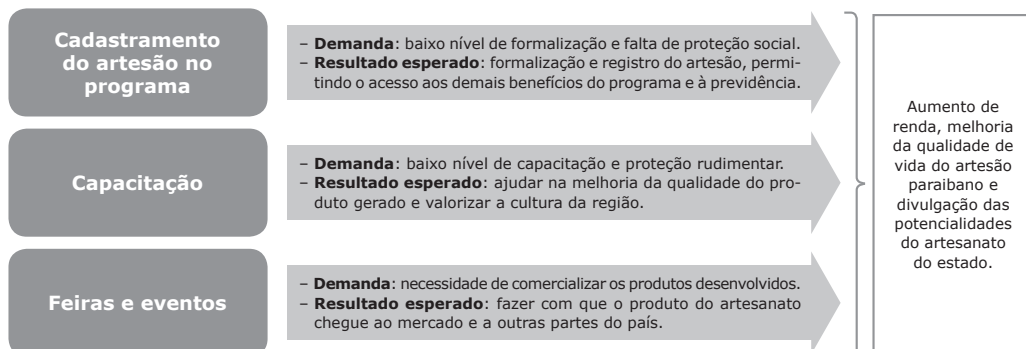


Figura 2 – Síntese das políticas do programa e resultados almejados do PAP.

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

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 do presente artigo. O *policy-making process* envolve o contexto mais amplo do processo de produção de políticas públicas e 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 como uma solução adequada para a condução de políticas, 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*.

No Programa de Artesanato Paraibano, diversos atores – formais e informais – atuam na operacionalização das políticas. Os principais atores envolvidos na implementação e condução do PAP 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.

A multiplicidade dos atores envolvidos pode influenciar os resultados do processo de implementação, pois torna mais complexo esse processo, 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 poderão estar ameaçadas. Por isso, 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 3, desenvolvida a partir dos dados da pesquisa documental e de campo, apresenta uma visão geral dos diversos atores envolvidos na implementação do PAP.

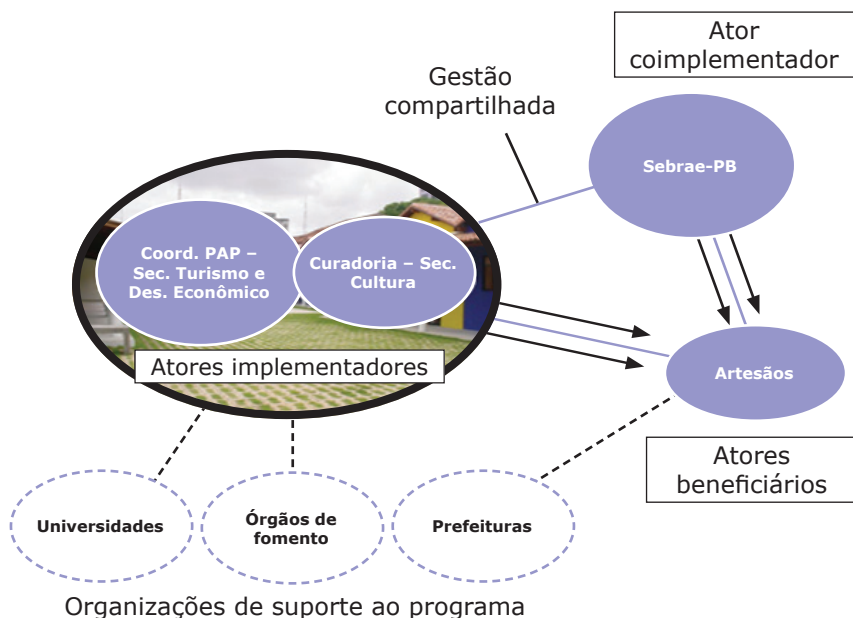


Figura 3 – Visão geral da rede de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato na Paraíba.

Fonte: Dados da pesquisa (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 às especificidades e necessidades dos diferentes grupos sociais, são fatores que têm impulsionado o florescimento das redes de políticas sociais. Souza (2006) reconhece que é cada vez maior o número de 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 o 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. Para Silva e Melo (2000), a formação de redes de agentes públicos formados por atores governamentais e não governamentais é cada vez mais frequente.

Participação dos atores beneficiários na implementação das políticas públicas

Esta categoria temática objetiva analisar a dimensão “beneficiários” do modelo de pesquisa utilizado. Os beneficiários (*target-groups*) são os públicos-alvo que se beneficiarão das políticas implementadas. Mas, em função de sua capacidade de mobilização, podem também 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 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.” (AB 1).

A baixa participação pode indicar um caráter centralizador do programa, fruto de abordagem de cima para baixo. Observou-se, por exemplo, que os agentes beneficiários locais, no início do programa, sequer participaram das reuniões. Dias e Matos (2012) destacam que, nesse processo, um ponto importante é que as necessidades dos atores envolvidos sejam efetivamente diagnosticadas; 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).

Influência do contexto político-institucional

Esta seção se propõe a avaliar a dimensão “contexto político-institucional” e sua influência no Programa de Artesanato Paraibano. O contexto político-institucional pode influenciar e condicionar o processo de implementação. Berman (1978, apud CARVALHO; BARBOSA, 2011) argumenta que de uma complexa interação entre características institucionais e políticas repousa o sucesso da implementação dos programas. O ambiente político-institucional diz respeito ao contexto no qual os componentes influenciam a implementação das políticas, como os processos de barganha e 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 dimensão política.

O discurso a seguir, de uma representante das associações de artesanato beneficiárias do programa na Paraíba, ilustra 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 faltam recursos para transportar e manter um artesão lá. Na última vez que participamos, tivemos um prejuízo grande.” (AB 3).

Segundo Rua (2009), a atuação do governante (que ocupa um cargo político eletivo) é fortemente condicionada pelo cálculo eleitoral e pela ideologia político-partidária da qual fazem parte os parlamentares e membros do poder Executivo, como prefeitos e governadores.

Além dos elementos políticos, a questão institucional 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 processo de implementação das políticas públicas. As instituições, de acordo com Souza (2006), moldam as definições dos decisores. *“A gente avança e lá na frente cai, porque chega uma pessoa e muda [os aspectos institucionais]. 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).

Os resultados indicam que o Programa de Artesanato da Paraíba tem uma conformação institucional que carece de maior nível de consolidação. Isso 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. [...] 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), ao governar por decreto, o Executivo demonstra um traço personalista que não imprime às ações e políticas governamentais legitimidade suficiente. Mais cedo ou mais tarde, o gestor tende a enfrentar problemas de governabilidade, afetado por interesses de grupos diversos.

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. A formulação e o desenho de uma política, embora dotados de regras e procedimentos, não garantem a homogeneidade no momento de sua implementação. Por isso, é necessário analisar os fatores que podem acarretar em 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 a 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.

No programa aqui estudado, observou-se que essas tensões são potencializadas pela percepção que os atores beneficiários possuem de que determinados grupos de artesãos têm acesso a mais recursos do que outros:

“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 participação se dava mais em pessoas de Campina Grande e João Pessoa.” (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. São os resultados 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), que podem restringir o alcance das políticas públicas. Isso 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 [de artesanato]. [...]. 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 afetar 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 não previstos e que podem representar obstáculos intransponíveis ao atingimento dos resultados das políticas e repercutir na sua continuidade.

Para identificar as vicissitudes do PAP, buscou-se reconhecer, com os atores envolvidos, os principais problemas de implementação das políticas. Dentre as vicissitudes identificadas, destacam-se a descontinuidade das ações, a falta de integração das ações e organizações envolvidas no programa, a falta de recursos, a centralização do programa e o desvio de finalidade. *"As ações sofrem de problemas de continuidades, em virtude de várias prioridades dos diferentes governos. [...] Algumas ações ou viagens foram interrompidas por falta de recurso. Assim como capacitações."* (AI 1).

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

Percepção dos atores envolvidos sobre a eficácia das políticas públicas

Esta seção analisa os dois últimos elementos do modelo de pesquisa proposto: *politics outcomes* (resultados da política pública) e o *feedback*. Os *politics outcomes* servem de importante mecanismo de realimentação (*feedback*) para a 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 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, acertos ou objetivos (SECCHI, 2010).

Cumprir 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).

No entanto, apesar da inexistência de mecanismos de avaliação da eficácia da ação governamental por parte dos atores governamentais, os dados mostram que os benefícios do Programa de Artesanato da Paraíba são perceptíveis para os atores envolvidos:

"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." (AI 4).

No entanto, como mostram os discursos de alguns sujeitos representantes dos artesãos, 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 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).

Resta claro que falta, por parte dos atores implementadores e dos próprios beneficiários, um maior conhecimento dos resultados do programa. Os resultados ainda são difusos, o que não ajuda a entender o real alcance do programa, nem possibilita fazer ajustes necessários a partir deles.

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 4 sintetiza a dinâmica do processo de implementação das políticas públicas no âmbito do Programa de Artesanato Paraibano.

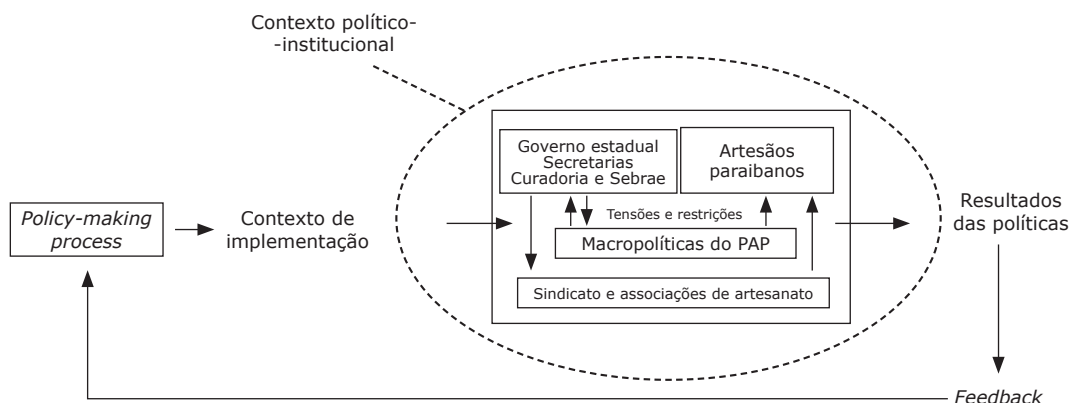


Figura 4 – Adaptação do modelo proposto ao contexto da pesquisa.

Fonte: Elaborada pelos autores (2014).

A dinâmica de implementação das políticas públicas ocorre no contexto de implementação. Como foi demonstrado, essa etapa é bastante influenciada pelo contexto político-institucional e induz 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. É interessante destacar a direção das setas que relacionam as macropolíticas do programa 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. 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 se pôde inferir a partir da análise das duas seções anteriores.

Considerações finais

Este trabalho procurou analisar o processo de implementação de políticas públicas do Programa de Artesanato Paraibano. Para atingir esse 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 artigo propôs uma adaptação que contemplasse elementos que cada modelo, tomados isoladamente, não conseguiam explicar no contexto da pesquisa.

O primeiro objetivo específico se propôs a mapear as principais políticas do PAP. 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 propõem 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.

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, por intermédio 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 por meio 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, 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. 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.

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 à fraca consolidação institucional do programa, apoiado em um 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.

Por fim, o quarto 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. 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 à formalização dos artesãos, que por meio da figura do empreendedor individual podem ter acesso à previdência. No entanto, apesar da percepção positiva generalizada acerca dos benefícios do programa, os atores acreditam que as ações governamentais deveriam ter um impacto maior na renda gerada, pois esta é considerada insuficiente para que o artesão possa se manter.

Em que pesem todas essas considerações e restrições, percebe-se que a dinâmica de implementação das políticas públicas no contexto da pesquisa sofre a influência de diversos elementos técnicos e político-institucionais, além da própria interação entre os atores envolvidos.

Como sugestões para estudos futuros, propõem-se investigações que analisem as outras etapas do ciclo de políticas públicas, como a formação da agenda, a formulação e a avaliação das políticas voltadas ao artesanato no Brasil, além de estudos que analisem, em profundidade, a influência da dinâmica institucional e sua influência no processo de implementação de políticas públicas. Esses trabalhos podem ser de grande valia para avaliar melhor a influência desses elementos na dinâmica de implementação.

Referências

- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERMAN, P. *The study of macro and micro implementation of social policy*. Santa Monica: The Rand Paper Series, 1978.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Base conceitual do artesanato brasileiro*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.smpe.gov.br/documentos/portaria-ndeg29-base-conceitual.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Programa do artesanato brasileiro*. Brasília, 2013.
- BRYNARD, P. *Policy implementation: improving public policy*. Pretoria: Van Schaik, 2000.
- CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. G. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.
- COELHO, R. C. *Estado, governo e mercado*. Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- DIAS, R.; MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DINIZ, E. 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, p. 385-415, 1995.
- FERRERA, M. *Le trappole del welfare*. Bolonha: Il Mulino, 1998.
- FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2013.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. São Paulo: Campus, 2013.
- LEMOES, M. E. S. *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, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 46, p. 1251-1270, set./out. 2012.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S.; 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, p. 109-125, jul. 2010.
- MAKINDE, T. Problems of policy implementation in developing nations. *Journal of Social Sciences*, v. 11, n. 1, p. 63-69, 2005.
- MARTINS, L. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.
- MASSARDIER, G. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília/DF: ENAP, 2006. v. II. p. 167-185.
- MORAES SOBRINHO, J.; FERREIRA, T. B.; HELAL, D. H. O papel do estado no desenvolvimento regional: análise das políticas públicas voltadas ao artesanato na cidade de Lajes Pintadas – Rio Grande do Norte. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (ENAPG), 5., 2012, Salvador. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPAD, 2012.
- 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, p. 44-59, jan./abr. 2012.
- OLIVEIRA, C. F.; VEIGA NETO, A. R. A negociação do artesanato nordestino nos mercados internacionais. *Revista Alcance*, v. 15, n. 3, p. 291-305, 2008.
- 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.
- 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.
- ROBERTO, R. F. 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, p. 300-323, jul./set. 2011.
- RUA, M. G. *Políticas públicas*. Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- RUA, M. G. *Políticas públicas*. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; UFSC, 2012.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. UNICAMP; NEPP: 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

SMITH, T. B. The policy process implementation. *Policy Sciences*, Amsterdam, v. 4, p. 197-209, 1973.

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

SOUZA, T. Uma estratégia de marketing para cooperativas de artesanato: o caso do Rio Grande do Norte. *Revista de Administração de Empresas*, v. 33, n. 1, p. 30-38, 1993.

TABOSA, T. C. M.; FERNANDES, N. C. M.; PAIVA JUNIOR, F. G. O fenômeno empreendedor coletivo e humanizado: a produção e a comercialização do artesanato bonecas solidárias de Gravatá/PE no mercado doméstico. *Revista de Negócios*, v. 15, n. 3, p. 11-28, 2010.

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

Submissão: 06/09/2014

Aprovação: 06/01/2016