

AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ARTESANATO NA PARAÍBA

JOÃO MORAES SOBRINHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

AMANDA HERCULANO DA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

RÔMULO SOUSA TORRES

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA (IFPB)

AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ARTESANATO NA PARAÍBA

1 INTRODUÇÃO

A participação dos cidadãos nas decisões governamentais e na dinâmica do processo de produção de políticas públicas é fruto da evolução dos mecanismos institucionais das sociedades modernas e refletem a transformação do Estado em direção a um modelo mais democrático e participativo. Esse processo decorre, em parte, da evolução dos modelos de governança pública que refletem essas transformações e mudanças institucionais como reflexos de mudanças na cultura política e nos valores sociais (FONTES FILHO, 2014). No entanto, em que pese tal evolução, diversos desafios ainda se colocam para a participação dos cidadãos brasileiros nas instâncias de representações democráticas e no processo de produção de políticas públicas. Dentre esses desafios, é possível citar as disparidades educacionais e econômicas e a incipiência dos mecanismos institucionais, que repercutem na dinâmica da vida cívica do país (CANÇADO, TENÓRIO & PEREIRA, 2011). Além desses fatores, o discurso da falta de qualificação técnica e política da sociedade para participação cidadã e no processo de elaboração de políticas públicas é um argumento bastante utilizado por gestores e burocratas como entraves à participação, mas na verdade apenas decorre de uma configuração autoritária e centralizadora do Estado (ARNSTEIN, 2002). Tais argumentos ainda são reflexos de um contexto normativo-institucional que aponta para uma democracia direta ‘tutelada’ (COSTA & CUNHA, 2010).

Como alternativas para superar a capacidade limitada de um aparato governamental ineficiente, rígido e com enormes entraves burocráticos, como os que se apresentam no contexto brasileiro, novos mecanismos precisam ser desenvolvidos para aproximar a atuação do Estado aos anseios da sociedade. Tais mecanismos devem favorecer a abertura dos governos ao controle popular e incentivar a efetiva participação dos cidadãos nos rumos das políticas públicas, fazendo valer o ideal da democratização do Estado, contribuindo para que a ação estatal atenda às necessidades da sociedade.

A participação cidadã é uma intervenção dos cidadãos nos assuntos de seu interesse. Trata-se de um processo contínuo que se desenvolve por meio da capacidade dos membros da sociedade de - por meio de determinados instrumentos e mecanismos institucionais - influenciar o processo de tomada de decisões dos governos, a alocação de recursos e a direção das políticas públicas, contribuindo para democratizar a ação estatal, na medida em que esta se alinha aos interesses da coletividade (ARNSTEIN, 2002; SÁNCHEZ RAMOS, 2009).

A participação do cidadão vai além da presença em órgãos de consulta e decisão e resulta, em graus mais elevados, no seu engajamento ativo no próprio processo de formulação e implementação de políticas públicas (*policy making*), ou seja, na coprodução. Percebe-se, desta forma, que a participação e a coprodução são elementos intimamente relacionados. A coprodução é um conceito relacionado à participação. As estratégias de participação e os mecanismos de deliberação são importantes fundamentos para o desenvolvimento de modelos de coprodução. A coprodução é uma estratégia de produção dos serviços públicos que envolvem o compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes público, privados e os cidadãos (SALM & MENEGASSO, 2010).

Uma atuação estatal orientada pelos princípios da participação cidadã e na coprodução pode resultar na formulação e implementação de políticas públicas mais apropriadas para solucionar os diversos tipos de problemas coletivos. No contexto brasileiro, marcado por disparidades e exclusão social, o desenvolvimento de políticas públicas, baseadas nesses princípios, é de fundamental importância para minimizar as mazelas sociais e oferecer

alternativas para geração de renda e inclusão social (DUMCIUVIENE, 2015). Uma política pública diz respeito a um conjunto de decisões orientadas por um ente privado ou público com o objetivo de atender a uma necessidade encarada como necessária de atenção que aflige a coletividade (SECCHI, 2010; RUA 2009).

Dentre as opções à disposição do Estado para estimular o desenvolvimento regional está o artesanato. Trata-se da atividade manual de produzir e desenvolver produtos que ressaltem determinados traços da cultura da região em que está sendo desenvolvido com o uso, predominante, de materiais sustentáveis presentes nos contextos locais de produção (BORGES, 2011). Além de uma forma de exprimir a cultura de uma comunidade ou região, trata-se de uma importante alternativa de geração de renda para inúmeras famílias (LEMOS, 2011). Segundo dados do Governo Brasileiro (2017), o artesanato no Brasil movimentava cerca de cinquenta bilhões de reais por ano e responde por cerca de 3% do Produto Interno Bruto.

Com o intuito de alavancar o crescimento do artesanato no país, foi lançado o Programa de Artesanato Brasileiro (PAB), criado em 1995, é o maior programa a nível nacional com diretrizes e políticas especialmente criadas para o artesanato e prevê a participação dos estados e municípios, se apoiando em um modelo de gestão, em tese, participativo e que conta com a presença de várias entidades da sociedade civil (BRASIL, 1995).

Estimulado pelas ações a nível federal, o estado da Paraíba instituiu, por meio do Decreto Governamental n. 24.647, no ano de 2003, o Programa de Artesanato Paraibano (atualmente regido pelo Decreto 32.186, editado em 09 de junho de 2011) com a missão de fomentar a geração de renda, fortalecer a cultura local e incentivar o turismo regional. Atualmente, o programa conta com 5.860 artesãos cadastrados em 126 municípios (GOVERNO DA PARAÍBA, 2011; IDEM, 2013).

Com base no contexto apresentado, este trabalho se propõe a analisar o nível de participação dos artesãos nas instâncias decisórias do Programa de Artesanato da Paraíba (PAP) e seu papel na implementação das políticas públicas. Para atingir tal objetivo, os pesquisadores buscaram mapear as principais políticas do PAP, identificar o papel dos atores envolvidos e averiguar a existência e a eficácia dos mecanismos de participação.

No atual contexto político institucional, avaliar a participação efetiva dos atores beneficiários nos rumos das políticas públicas pode ser útil para melhorar a eficácia das ações dos gestores públicos no sentido de atender às reais necessidades que a problemática exige (BIER ET AL, 2016). Estimular a participação da sociedade enquanto *target group* nas políticas e assuntos de seu interesse tem o potencial de contribuir para a consolidação do senso de pertencimento do cidadão à sociedade, fortalecendo o processo de formação de identidades políticas e a legitimação das instituições políticas representativas. Do ponto de vista prático para os programas e políticas públicas, a participação, quando imbuída dos princípios reais de representatividade e autonomia cidadã, contribui para a geração de efeitos distributivos, orientando as políticas públicas e sociais e os gastos públicos, aumentando, dessa forma, os estoques de confiança da coletividade na medida em que esta, em interação com as instâncias representativas do Estado, consegue encontrar soluções para seus problemas (ARNSTEIN, 2002; PERL, HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013; LAVALLE, 2011).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial deste trabalho está estruturado nos tópicos que se seguem. O primeiro faz um breve levantamento acerca dos conceitos teóricos de políticas públicas, o papel dos atores do *policy making* e traça, preliminarmente, um panorama acerca das políticas de artesanato no contexto local.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são decisões e ações emanadas por atores estatais ou privados orientados para atender a um problema coletivo considerado digno de atenção e mobilização dos recursos. As políticas públicas são o resultado da ação governamental na vida dos cidadãos (PETERS, 1993; SECCHI, 2010).

O processo de produção de uma política pública pode ser melhor explicado utilizando-se a heurística do chamado ciclo de política públicas. Trata-se de uma ferramenta analítica que encara o processo de produção de política pública como dotados de diversas etapas: a primeira delas é a formação da agenda. Nesse ponto, determinado problema chama a atenção por parte dos formuladores. A segunda etapa é a identificação do problema, a formulação das alternativas (a política ou políticas propriamente), a escolha das alternativas, a implementação, a avaliação e, por fim, a extinção da política, caso ela resolva os problemas que atacam (RUA, 2009). O ciclo de políticas públicas tem a vantagem de tornar mais simples a compreensão da dinâmica do *policy cycle*, mas é justamente aí que reside sua maior fraqueza, pois reduz sobremaneira a complexidade do processo. Nem sempre cada etapa da produção de uma política pública apresenta uma separação tão nítida e, além disso, o processo não está imune à influência do contexto institucional e do jogo político dentre os atores envolvidos no processo, que mobilizam recursos e desenvolvem coalizões na busca de influenciar os rumos das políticas conforme seus próprios interesses (FREY, 2000; SILVA & MELO, 2010).

Disto se supõe que o *policy making* é resultado, frequentemente, das negociações, lutas e barganhas entre atores dotados de capacidade de influenciar esse processo em detrimento das reais necessidades coletivas. A linearidade que supõe o ciclo de políticas públicas muitas vezes não se apresenta, pois os agentes implementadores e beneficiários podem alterar substancialmente as orientações das políticas pública na ponta (o chamado nível de rua) e os seus efeitos (FERREIRA & MEDEIROS, 2016; MAY, 2012).

2.2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COPRODUÇÃO NO CONTEXTO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender melhor a dinâmica do *policy making*, o processo de produção de uma política pública, é preciso compreender como os atores envolvidos afetam sua dinâmica. 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 os rumos da ação pública por meio de processos políticos e desempenham determinado papel na arena política. Entender como cada ator se comporta no processo de políticas públicas é importante, pois esses atores influenciam, em maior ou menor grau, o processo de produção, elaboração e implementação de políticas públicas. Os atores são aqueles indivíduos, grupos e/ou organizações capazes de influenciar o conteúdo e os resultados das políticas públicas (SECCHI, 2010). De acordo com Dias e Matos (2012), cada ator, na busca de seu próprio interesse, possui a capacidade de influenciar a agenda de políticas públicas, por meio de diversas estratégias como a mobilização coletiva, lobbies, greves, etc. Em alguns casos, as políticas estatais podem ser completamente alteradas e afetadas por interesses particulares em detrimento do interesse coletivo, objeto inicial das políticas públicas, pode ficar em segundo plano. Os atores podem influenciar o processo de produção de uma política pública por meio da participação, seja cobrando e fiscalizando a ação dos governantes e gestores de programas públicos, seja como copartícipe desse processo, atuando como ator coprodutor.

A participação cidadã diz respeito a uma intervenção dos cidadãos nos rumos das políticas e assuntos que lhes afetam ou possuem potencial de interferir, direta ou

indiretamente em suas vidas (SÁNCHEZ RAMOS, 2009). Surge como resposta à ineficiência das administrações para resolver os problemas que surgem da esfera social e é encarada como um fator estratégico que pode fortalecer a governabilidade e a própria democracia. É motivada pela busca do cidadão para alcançar uma melhor qualidade de vida e surge como reação às promessas não cumpridas (GUILLEN, SÁENZ & CASTILLO 2009). Trata-se de um processo contínuo que se desenvolve, gerando consciência crítica e proativa no cidadão, onde progressivamente este adquire maior relevância e destaque (DASTRES, 2003).

Arnstein (2002) ressalta que a verdadeira participação cidadã se constitui como um processo de empoderamento do cidadão. Para a autora, implica a redistribuição de poder que permite aos indivíduos, das mais variadas camadas sociais, participarem dos processos políticos e econômicos, influenciando o processo de tomada de decisão acerca de quais informações serão divulgadas, quais os objetivos e políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados e investidos, quais programas serão executados e quais os benefícios estarão disponíveis à sociedade.

No Brasil, diversos problemas são apontados que dificultam uma maior participação do cidadão. Dentre eles, Costa e Cunha (2010) destaca uma noção de cidadania sob a tutela do Estado, fundamentada na crença da elite política de que cabe ao Estado criar instituições para o pleno exercício da cidadania e a participação. Isto nos leva ao conceito de Estadania: a cidadania ‘emanada’ pelo Estado. Em uma democracia ideal com uma cidadania verdadeira, o cidadão, assumindo um papel mais ativo e voluntarista, conquista os direitos que lhe garantem a cooperação com o contrato social. No Brasil, o Estado ‘concede’ ao cidadão o acesso a determinados direitos, dentre eles o de participação, partindo do pressuposto equivocado de que o Estado é o elemento civilizador e educador que tem a missão de garantir o equilíbrio das demandas dos diversos grupos sociais, promovendo a justiça social. A premissa deste ‘princípio’ é que o Estado é neutro e que se encontra acima dos interesses de determinados grupos e atores sociais. Não é preciso dizer que, dentro da formação da sociedade brasileira, elementos como o clientelismo, o populismo, o corporativismo, dentre outros fatores, acabam capturando e cooptando as instâncias de representação popular da sociedade e manipulando-as em direção aos interesses de determinados grupos, afastando-as do interesse público.

A participação cidadã genuína da sociedade nos assuntos de seu interesse contribui para a consolidação do chamado senso de pertencimento do cidadão à sociedade, fortalecendo o processo de formação de identidades políticas e a legitimação das instituições políticas representativas. Quando tal participação é imbuída dos princípios reais de representatividade e autonomia, inclusive com a representação dos grupos menos favorecidos da sociedade, contribui para a geração de efeitos distributivos, orientando as políticas públicas e sociais e os gastos públicos em direção ao bem comum (LAVALLE, 2011).

A coprodução, por sua vez, é um conceito intimamente ligado à participação e que se relaciona à etapa de implementação do ciclo de políticas públicas, considerada crucial para o sucesso de inúmeros programas governamentais. Sua compreensão pode contribuir para elucidar diversas vicissitudes e aprimorar a eficácia das políticas públicas (MORAES SOBRINHO & HELAL, 2017).

A coprodução de políticas públicas é um tema que tem despertado cada vez mais interesse e atenção da comunidade de pesquisa ligada à administração pública. A coprodução é uma estratégia para a produção e a oferta de serviços públicos na qual o cidadão assume um papel ativo em que o Estado compartilha com aquele responsabilidades e poder (SALM & MENEGASSO, 2010). A aplicação da abordagem *bottom-up* nos estudos sobre políticas públicas tem trazido uma reinterpretação do *policy-making* e o papel do usuário. A elaboração de uma política é resultado de um processo de negociação entre os atores que participam das arenas políticas. Nesse novo contexto resultante, o destinatário das políticas públicas assume a

posição de partícipe na implementação das políticas e atua em parceria com os profissionais das agências governamentais:

A coprodução do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum (...). A coprodução, por definição, proporciona a fundamentação para um relacionamento positivo entre governo e cidadãos, fazendo destes uma parte integral do processo de produção dos serviços públicos (CHAEBO & MEDEIROS, 2017).

A relação entre esses dois conceitos abre novas perspectivas para os estudos em Administração Pública, rompendo a dicotomia entre tecnicismo burocrático e o espaço da política, abrindo caminho para estudos sobre redes de políticas públicas, articulação comunitária, *accountability* e empoderamento. A coprodução se associa aos modelos da administração pública (burocrático, nova gestão pública e novo serviço público), de modo que a coprodução se ordena de acordo com o modelo de administração pública adotado, que conforma o grau de participação do cidadão. Com base nesse pressuposto, Salm e Menegasso (2010) fazem a ligação entre as tipologias de participação aos processos de coprodução resultantes baseados em cada tipologia. Essa relação dá origem aos chamados ‘modelos’ de coprodução. O quadro a seguir, sucintamente, os apresenta.

Quadro 1 – Modelos de coprodução

MODELOS DE COPRODUÇÃO		
Modelo de participação	Modelo de coprodução resultante	Características do modelo
Part. nominal	Coprodução nominal	Compartilhamento de responsabilidades entre indiv. da comunidade de forma voluntária e acessória à adm. pública
Part. simbólica	Coprodução simbólica	Envolve os cidadãos, de forma manipulativa, para demonstrar a eficácia estatal
Part. funcional	Coprodução funcional	Envolve participação efetiva do cidadão, grupo ou coletividade
Part. repres. Sust.	Coprodução rep. sust.	Obtida por meio da sinergia resultante entre cidadãos, comunidade e aparato administrativo estatal
Part. mob. comunitária	Coprodução	Estratégia que mobiliza toda a comunidade para a realização dos serviços públicos orientada pela ética e princípios democráticos

Fonte: Salm e Menegasso, 2010.

Os autores ressaltam que esses ‘modelos’ se alinham ao longo de um continuum que se inicia na participação nominal, em que a participação do cidadão não é efetiva, indo até a mobilização comunitária, com a efetiva e permanente mobilização do cidadão. Chaebo e Medeiros (2017) ressaltam que, para que a coprodução possa ser efetiva, os participantes devem ser capazes não apenas de fornecer recursos, mas estarem motivados para se engajar na resolução dos problemas. Dentre os motivos citados na literatura para motivar os participantes se destacam recompensas materiais, simbólicas, solidárias e o grau de dependência da atividade a ser coproduzida.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo se divide em três seções. A primeira busca caracterizar o estudo. A segunda apresenta o contexto e os sujeitos de pesquisa. E a terceira explicita as estratégias de coleta e análise dos dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho de pesquisa se enquadra como tipo descritivo e delineado como um estudo de caso. Um estudo descritivo busca descrever como se manifesta determinados fenômenos, situações e acontecimentos. (SAMPIERI, COLLADO; LUCIO; 2006). A abordagem qualitativa, por sua vez, se caracterizou pelo uso de material textual como material empírico básico, se fundamentando nas construções sociais das realidades estudadas sob a ótica dos sujeitos participantes em relação à temática em estudo. (FLICK, 2009).

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.

3.2 CONTEXTO E SUJEITO DE PESQUISA

Na pesquisa qualitativa, o procedimento de seleção dos sujeitos, em geral, se apoia na escolha deliberada de um conjunto de casos que são considerados de interesse em função dos propósitos de investigação (FLICK, 2009).

Para este trabalho, foram selecionados atores implementadores e beneficiários ligados à implementação das políticas públicas de artesanato na Paraíba e que fazem parte da gestão e implementação das ações do Programa de Artesanato Paraibano (PAP): sendo um representante ligado à Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado da Paraíba e um representante da coordenação do Programa de Artesanato Paraibano. Dentre os atores beneficiários, além de um representante do Sindicato dos Artesãos Profissionais da Paraíba, foram selecionadas três representantes de três associações que representam os artesãos em diversas regiões do estado: litoral, agreste e brejo. 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 seis sujeitos entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014.

Quadro 2 – Sujeitos de pesquisa.

Sujeito	Código de identificação	Órgão	Categoria do sujeito	Número de participantes	Tempo de entrevista
Membro da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado	AI 1	Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado	Implementador	1	23min14s
Membro da Gestão do Programa de	AI 2	Programa de Artesanato Paraibano	Implementador	1	52min38s

Artesanato Paraibano					
Representante do sindicato dos Artesãos	AB 1	Sindicato dos artesãos da Paraíba	Beneficiário	1	41min29s
Representante de Associações de Artesanato 2	AB 2	Associação de artesanato	Beneficiário	1	32min31s
Representante de Associações de Artesanato 3	AB 3	Associação de artesanato	Beneficiário	1	30min42s
Representante de Associações de Artesanato 5	AB 4	Associação de artesanato	Beneficiário	1	28min45s

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

3.3 ESTRATÉGIAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. A entrevista é um dos instrumentos de coleta mais utilizado em trabalhos qualitativos, mas seu emprego requer alguns cuidados por parte do pesquisador.

A pesquisa documental, segundo Gil (2002), deve envolver a análise de documentação que ainda não recebeu tratamento analítico, ou que ainda podem ser interpretados de acordo com os objetivos de pesquisa. Para este trabalho, a pesquisa documental se utilizou prioritariamente dos instrumentos normativos que orientam as ações do programa, notadamente, decretos, leis, panfletos e outros instrumentos que continham informações relevantes com as diretrizes do programa analisado. O suporte da pesquisa documental permitiu ainda se comparar as ações relatadas pelos sujeitos e compará-las com os papéis previstos nos instrumentos normativos, permitindo entender a dinâmica de implementação de uma forma mais realista, com base na interpretação dos sujeitos e outras contingências que, eventualmente, se apresentaram no contexto de nível de rua.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas novembro de 2013 e janeiro de 2014, com agendamento prévio. As entrevistas foram gravadas e transcritas. Após a transcrição das entrevistas, os dados verbais foram codificados e categorizados e submetidos à análise de conteúdo. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica de análise das comunicações que se operacionaliza a partir de um conjunto de instrumentos flexíveis e adaptáveis ao campo de análise das comunicações, principalmente o texto.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Esta seção se divide em dois tópicos. O primeiro busca elencar as principais políticas do programa e o segundo almeja entender o papel de cada ator e averiguar os mecanismos de participação do Programa de Artesanato da Paraíba.

4.1 MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS DO PROGRAMA DE ARTESANATO DA PARAÍBA

As políticas públicas do PAP se organizam em torno de três eixos: política de cadastramento e formalização; políticas de capacitação; e políticas de comercialização. As políticas de cadastramento e formalização objetivam trazer para a economia formal os artesãos do estado e os habilitar para as políticas seguintes.

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 2).

Porque 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 1).

Interessante notar a presença da doutrina neoliberal e globalizante que tem, sistematicamente, condicionado as agendas e os estilos de implementação de políticas públicas colocadas em prática pelos países em desenvolvimento. Tal discurso é fruto da influência do gerencialismo na Administração Pública (REIS & CARDOSO, 2010)

As políticas de capacitação possuem uma orientação gerencial e enfocam aspectos básicos do atendimento a aprimorar as habilidades manuais dos artesãos, por meio de cursos, palestras e outras atividades.

Recebemos várias capacitações pelo programa e pelo SEBRAE. As capacitações foram aqui mesmo, pelo SEBRAE de João Pessoa, que vinham dar cursos aqui (AB 3).

As políticas de comercialização são de fundamental importância para que os artesãos possam escoar sua produção e ter acesso a mercados com maior potencial de vendas. Boa parte dos artesãos do PAP estão localizados no interior do estado, muitas vezes em municípios de baixa atratividade turística. Tais políticas são importantes para reduzir esse problema.

As ações são treinamentos, capacitações, feiras, apoio nas finanças e suporte de despesas de comercialização. (...). 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 (AB 2).

Essas políticas objetivam, em conjunto, alavancar a renda, aumentar a divulgação das potencialidades artísticas e culturais do estado e trazer melhorias nas condições de vida dos atores beneficiados.

Contudo, sem reduzir a importância das ações do PAP, é necessário levar em consideração que a orientação gerencialista das políticas pode desvirtuar o programa, levando a se afastar das questões sociais de fundo, de valorização da cultura ao mesmo tempo em que se busca elevar o padrão de vida dos envolvidos, para um programa que se orienta na busca de números e critérios quantitativos em detrimento da qualidade.

4.2 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NAS INSTÂNCIAS DECISÓRIAS E NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Criado pelo Decreto Governamental nº 24.647, de 01 de dezembro de 2003 e atualmente regido pelo Decreto 32.186, de 09 de junho de 2011, o Programa de Artesanato da Paraíba (PAP) busca promover o desenvolvimento da arte popular do estado e oferecer condições para a geração de trabalho e renda, por meio da valorização dos saberes, da capacitação, do acesso ao crédito e tecnologias de produção e comercialização do artesanato desenvolvido em solo paraibano.

Vários atores atuam na operacionalização das políticas do PAP. Dentre os quais, os mais relevantes são, do lado da implementação, aqueles ligados à Secretaria de Turismo e

Desenvolvimento Econômico, que designa um gestor que atua como líder do programa no estado e atua no âmbito da Casa do Artista Popular, que é a sede do programa e está localizado em João Pessoa, capital do estado. A Secretaria de Cultura e o SEBRAE dão apoio às ações realizadas pela coordenação do programa. Existem outros atores que atuam de forma acessória e não estão, oficialmente, elencados nos mecanismos normativos do programa e que oferecem algum tipo de apoio às ações realizadas pelo programa, como prefeituras de alguns municípios, a Universidade Federal da Paraíba, dentre outros. O Quadro 2 apresenta, sucintamente, a relação de atores e suas ações.

Quadro 3 – Atores e respectivos papéis no âmbito do programa

ATOR	DESCRIÇÃO	POLÍTICAS
Governo do estado	Formulador das diretrizes e principal incentivador e financiador, em observância ao Decreto-Lei 32.186, de 2011.	Identificação, capacitação, oferta de crédito e estímulo à comercialização da produção artesanal no estado.
Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado da Paraíba – órgão executivo do programa	Órgão do governo responsável pela condução do programa. As ações desenvolvidas de forma integrada com o turismo objetivam a geração de trabalho e renda e a valorização da cultura local, conforme Decreto Lei 23.186, de 2011.	Divulgar as potencialidades do artesanato no estado. Realizar o cadastro dos artesãos e realizar ações voltadas ao aumento da renda dos beneficiários
Casa do Artista Popular/Curadoria do Artesão	Sede física do programa.	Classifica as atividades dos artesãos, promove oficinas apresenta espaço para visualização da produção.
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 colaboradora na implementação do programa, como co-gestora, conforme previsão normativa.	Promove feira, capacitações, e eventos móveis e permanentes (salões) e oferece capacitação gerencial ao artesão.
Universidade Federal da Paraíba - parceiro	Presta consultoria, esporadicamente, por meio de técnicos especializados.	Consultoria e assessoria técnica.
Prefeituras (parceiros)	Não atuam formalmente junto ao programa.	Mas há cidades que prestam assistência na forma de subsídios, diárias, ajudas de custo e auxílio transporte às associações, e de forma indireta, acabam cooperando com o programa de artesanato estadual.

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Como se pode observar do quadro 2, os artesãos possuem o papel de mero beneficiários na dinâmica do programa. Mesmo as associações de artesãos não possuem um papel determinante no PAP. O artigo 5º do referido decreto prevê a participação dos artesãos, mas de maneira acessória e reduzida, “visando ao escoamento da produção, de maneira mais eficiente e eficaz.” Essa visão reducionista e limitada do processo de participação reproduz, conforme Costa e Cunha (2010), a configuração normativa-institucional desenhada pela CF/88, que aponta para uma democracia direta ‘tutelada’. A consequência imediata é o alijamento dos atores interessados do processo decisório do programa, apontando para uma configuração centralizadora.

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 (...). Mas é muito restrito a abertura que ele (o programa) faz. O artesão tem que ficar de forma isolada, só quando o governo faz alguma coisa

(eventos) que chama e o artesão vai. É tão fechada a questão que, quando foi criado o programa não existia (sequer) a participação do artesão nas reuniões (AB 1).

Para se avaliar o real nível de participação da sociedade nos assuntos que lhe interessam, Arnstein (2002) propôs uma interessante tipologia com oito níveis de análise para permitir uma avaliação mais profunda acerca do nível de participação de determinada sociedade, em três níveis, em escala crescente de participação e poder decisório de cidadãos de todos os níveis, principalmente os menos favorecidos, sendo o primeiro o da **não participação** (estágios da manipulação e terapia), o **nível mínimo de concessão** de poder (estágios de informação, consulta e pacificação) e **nível de poder cidadão** (estágios de parceria, delegação de poder e o controle cidadão). Trata-se de uma simplificação, mas de grande valia como ponto de partida para aferir a participação cidadã. No caso do programa em tela, os discursos a seguir apontam para uma participação muito próxima dos estágios iniciais:

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 4).

No contexto brasileiro, apesar de as experiências de participação terem crescido após a promulgação da carta magna de 1988, ainda persistem obstáculos para uma maior participação dos cidadãos. A chamada democracia direta, que prevê a participação do cidadão como elemento central para efetivação da cidadania, se operacionaliza através de dispositivos como os conselhos setoriais de políticas públicas e outros mecanismos de participação. O problema é que tais instrumentos assumem, prioritariamente, um viés pragmático de atender os dispositivos legais e cumprir os requisitos para acesso aos recursos de várias agências e dos governos (COSTA & CUNHA, 2010). Este argumento é evidenciado no seguinte discurso:

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 (crítica a velocidade de pessoas que são cadastradas com critérios frouxos e quantitativos) (AB 1).

Nesse ponto, se observa que no âmbito do PAP, a participação é considerada bastante limitada, na percepção dos atores beneficiários. A ausência de mecanismos de participação efetivos de tais atores não é compatível com o novo ordenamento político institucional e os novos modelos de governança públicos. Andion (2012) cita a Corrente do Serviço Público, que traz à tona novos conceitos e princípios para a pesquisa e prática da AP, dentre os quais a visão da administração pública como coprodutora de bens públicos e o cidadão como ator fundamental ativo para o sucesso das políticas públicas. Ou seja, apenas o preparo técnico dos burocratas e o desenho da política não garantirão a efetividade de resultados. Comerlatto *et al* (2007) defendem que a gestão das políticas públicas precisam de mecanismos que assegurem a participação na gestão e no processo de tomada de decisão dos atores interessados. No contexto da pesquisa, é necessário que novos mecanismos de participação cidadã sejam desenvolvidos para aumentar a participação e o controle das ações desenvolvidas pelo programa pelas principais partes interessadas: os artesãos.

O PAP, nesse quesito, precisa melhorar a participação e representatividade dos artesãos e representantes das associações de artesanato, para que possa melhorar a eficácia das ações, conforme reconhece um ator implementador.

Ainda não existe formalmente a participação dos artesãos. Um 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. (AI 2).

A baixa participação é sintoma do excesso de centralização do programa, fruto de abordagem *top down*. A própria estrutura do programa favorece a centralização e dificulta uma maior participação, tendo em vista que os principais equipamentos que compõem o programa estão localizados em João Pessoa, como é o caso da Casa do Artista Popular, a Curadoria, o Mercado de Artesanato e a Casa do Artesão. A centralização afeta a eficiência e eficácia das políticas desenvolvidas e compromete a amplitude de atuação do programa, como é expresso no discurso de AB 4.

A participação se concentrava mais em (sic) pessoas de Campina Grande e João Pessoa.

Os agentes beneficiários locais de outras regiões do estado sequer participam, com regularidade de reuniões. Dias e Matos (2012) ressaltam que, nesse processo, um as necessidades de todos os atores envolvidos sejam efetivamente diagnosticadas, caso contrário, as ações e as políticas poderão atender apenas uma parcela reduzida de beneficiários e a política poderá sofrer um viés de elitização (SOUZA, 2006).

Com base no exposto, é preciso ressaltar que a participação não é panacéia e pode trazer problemas ao processo político, como conflitos, demoras no tempo de reposta e posturas inadequadas de atores sem o devido preparo técnico. Mesmo assim, uma sociedade firmada em valores democráticos deve incentivar a participação dos cidadãos no processo de produção de políticas públicas porque, além de aumentar sua legitimidade e representatividade, contribui para aprimorar o *policy making*, tendo em vista que esses atores possuem conhecimento sobre os problemas que os afetam e podem, mediante a interação com os agentes implementadores ou como coprodutores se tornar parte ativa de sua solução (HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo avaliar o nível de participação dos artesãos nas instâncias decisórias do Programa de Artesanato da Paraíba (PAP) e seu impacto na implementação das políticas públicas.

Os resultados apontam para um programa altamente centralizado, com baixo nível de participação dos atores beneficiários. A participação, apesar de prevista no Decreto que estipula as normativas do programa, na prática não passa de retórica.

As principais políticas do programa se estruturam em três categorias: políticas de cadastramento e formalização, políticas de capacitação e políticas de comercialização. Todas com viés pragmático e de orientação mercadológica, com reflexos negativos para a valorização cultural da atividade ao enfatizar um viés produtivista, principalmente nos aspectos relacionados ao cadastro de indivíduos como ‘artesãos’, com critérios pouco rígidos do ponto de vista artístico.

O segundo objetivo específico foi verificar existência e a eficácia dos mecanismos de participação. Apesar de prevista nos instrumentos normativos do programa, na prática a participação se vislumbra apenas em estágio muito iniciais, como em reuniões informativas ou para a organização das feiras e eventos relacionados ao escoamento da produção artesã.

Tais resultados apontam para a necessidade de desenvolver novos instrumentos de participação que favoreçam a inclusão de artesãos presentes em dezenas de municípios do estado e localizados longe da sede do programa, a capital do estado. A participação e a coprodução são instrumentos que se harmonizam com os ideais de uma sociedade democrática e possui grande potencial para cristalizar novas instituições de participação no

contexto brasileiro. Isso depende ainda da internalização e maturação dos valores da democracia direta, ainda incipientes no contexto brasileiro e local, no contexto da pesquisa. O governo estadual precisa redefinir o papel dos atores envolvidos na operacionalização do programa e desenvolver novos arranjos institucionais capazes de sistematizar as ações dos participantes, definir incentivos à participação, suas atribuições, as competências dos profissionais envolvidos e as formas de interação entre os usuários, sem esquecer de regular os eventuais desvios nos relacionamentos entre as partes.

Como sugestões de estudos futuros, baseados na premissa de que analisar a dinâmica da participação no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato pode ser útil para avaliar o impacto social da ação governamental na vida dos artesãos, propõem-se investigações que busquem correlacionar os níveis de participação e a eficácia percebida pelos usuários-cidadãos,

REFERÊNCIAS

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE**. v. 10, n. 1, pp. 1-19, 2012.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Participe. **Revista da Associação Brasileira para Promoção da Participação**. Ano 2, n. 2, pp. 4-13. Jan. 2002.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIER, C. A.; BITTENCOURT, J. P.; FRANCO, C. M.; ISER, C. Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense. **Cadernos EBAPE**. v. 14, n. 3, pp. 759-775, 2016.

BRASIL. Decreto n. 1.508, de 31 de maio de 1995. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 31 maio. 1995.

BORGES, Adélia. **Design + artesanato: o caminho brasileiro**. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE**. v. 9, n. 3, pp. 689-703, 2011.

CANÇADO, A. C.; VILLELA, L. E.; SAUSEN, J. O. Gestão social e estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 3, pp. 69-84, set./dez. 2016.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE**, v. 15, 2017.

COMERLATTO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálisis**. 2007, vol.10, n.2, pp. 265-271.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v.17, n.54, pp. 543-553, Jul/Set, 2010.

DASTRES, Cecilia. **Reflexiones para la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública**. En documentos de Facultad, 2, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile. Mayo, 2003.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUMCIUVIENE, Daiva. The impact of education policy to country economic development. **Procedia Social and Behavioral Sciences**, 191, 2427-2436. 2015.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE**. Brasil, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

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

FONTES FILHO, J. R. Da nova gestão pública à nova governança pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: **XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2014, Quito, Ecuador. Anais Eletrônicos. 2014.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo gestão social**. In: I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), 2007, Juazeiro do Norte. Anais eletrônicos. Juazeiro do Norte: ENAPEGS, 2007.

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>. Acesso em: 11 jan. 2013.

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

GUILLEN, A., K. SÁENZ, M.H. Badii; CASTILLO, J. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. **Internacional. Journal of Good Conscience**, 4(1). pp. 179-193. 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha; (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LEMOES, 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.

MAY, Peter J. **Policy design and implementation**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. The Sage handbook of public administration. London: Sage, 2012. p. 279-291.

MORAESSOBRIHNO, João. HELAL, Diogo Henrique. A implementação de políticas públicas voltadas a atividades artesanais: análise do programa de artesanato da Paraíba. **Organização e Sociedade**, 2017, vol. 24, n.80, pp.115-134. ISSN 1984-9230. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230806>.

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/aparaibaemsuasmaos/programa.htm](http://www.codata.pb.gov.br/apps/aparaibaemsuasmaos/programa.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C. Gestão pública e gestão social: interfaces e delimitações. **Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social**. v. 3, n. 1, pp. 135-144, 2012.

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

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

SALM, J. G.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: **XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

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

SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel. La participación ciudadana en la esfera de lo público. **Espacios Públicos**, vol. 12, núm. 25, 2009, pp. 85-102. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

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

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.

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