

## **Limites e possibilidades de empoderamento a partir de políticas públicas: o caso dos artesãos da cidade de Lajes Pintadas/RN**

**Thaís Barbosa Ferreira, João Moraes Sobrinho e Diogo Henrique Helal**

### **Resumo**

O artigo analisou a compreensão de empoderamento na percepção dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas entre os artesãos de Lajes Pintadas/RN. Os dados para a realização deste estudo foram coletados por meio de entrevistas presenciais semiestruturadas e observação não participante. Os dados verbais foram submetidos à técnica de análise de conteúdo. Os principais resultados indicam que o artesão ainda tem uma visão assistencialista do poder que lhe é conferido, uma vez que ainda é inadequada a forma como essas políticas são implementadas nesses grupos.

### **Palavras-chave**

Empoderamento. Políticas Públicas. Artesanato. Atores Sociais.

### **Abstract**

This article analyzed the understanding of empowerment within the perception of the actors involved in the implementation of public policies among the artisans from Lajes Pintadas/Brazil. Data for this study were collected through semi-structured, face-to-face interviews and non-participant observation. For categorizing the data, the program *atlas.ti* was used, and for analysis of data, the content analysis was applied. The main results indicate that the artisans still have a welfare view of the power that is given to them, since the way these policies are implemented in these groups is still inadequate.

### **Keywords**

Empowerment. Public Policy. Handicraft. Social Actors.

## INTRODUÇÃO

A atividade do artesanato tem se mantido firme no cenário econômico regional, nacional e internacional. No Nordeste, por exemplo, grandes feiras dedicadas ao artesanato fazem parte do calendário anual de eventos das principais capitais. Além disso, são inúmeras as ações e políticas que vêm sendo desenvolvidas e implantadas por órgãos estatais e para-estatais, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Pode-se citar, como exemplo, o prêmio SEBRAE Top 100 de Artesanato, que anualmente premia grupos de artesãos de diversas partes do Brasil, além de inseri-los num catálogo que traz suas principais peças.

Além do Nordeste, o artesanato está presente em todas as outras regiões brasileiras. Devido à extensão do Brasil e sua diversidade cultural, cada região apresenta peças peculiares que apresentam traços das tradições e da cultura locais. Para a confecção do artesanato, são utilizadas diferentes ferramentas, técnicas e matérias-primas, características de cada parte do país.

Segundo o Simpósio Internacional da Organização das Nações Unidas / Comitê Consultivo Internacional (UNESCO/CCI), realizado em 1997, pode-se considerar como produtos artesanais aqueles feitos totalmente à mão ou com ajuda de ferramentas manuais com matérias-primas procedentes de recursos sustentáveis. (PROGRAMA APRENDENDO A EXPORTAR, 2013). Por meio do artesanato, os artesãos conseguem expressar valores de sua cultura e particularidades de suas regiões. O produto final produzido configura-se como algo que vai muito além de um simples *souvenir*, uma lembrança de uma viagem; ele é o retrato de uma cultura e representa significados locais. Sapiezinskas (2012) afirma que os atores sociais são os responsáveis por atribuírem significado ao objeto produzido dentro de um contexto cultural específico. A autora afirma que esse significado varia durante todo o percurso que a peça percorre, desde a produção até a recepção, de acordo com a posição dos atores em questão.

Os primeiros atores sociais envolvidos nesse processo são os artesãos, são aquelas pessoas que, de forma individual, exercem um ofício manual, transformando a matéria-prima bruta ou manufaturada em produto acabado. Há algumas formas grupais sob as quais esses trabalhadores podem se organizar: núcleo de artesãos, associação, cooperativa, sindicato, federação e confederação (PROGRAMA APRENDENDO A EXPORTAR, 2013).

Diante da crescente visibilidade da atividade e de sua importância como renda e sustento de muitas famílias por todo o país, torna-se necessário que haja uma melhor compreensão da atividade artesanal. Os artesãos, enquanto atores sociais, são os principais protagonistas do desenvolvimento e da sustentabilidade de sua atividade, e isso também se dá por meio do empoderamento. Como afirma Gohn (2004), o empoderamento está alinhado com os processos que permitem o desenvolvimento autossustentável de uma determinada atividade com o auxílio de mediadores externos.

Segundo a autora, o termo *empowerment* tem sido aplicado no Brasil, traduzido como empoderamento, em dois contextos específicos: o primeiro refere-se às mobilizações e

práticas realizadas com o intuito de promover desenvolvimento, autonomia, crescimento e melhoria na vida de determinados grupos e comunidades, contexto no qual se enquadra esta pesquisa; o segundo refere-se às ações de caráter assistencialista e que visam à integração dos excluídos, pessoas carentes e que demandam serviços básicos para sua sobrevivência.

O presente trabalho teve como objetivo analisar o nível de empoderamento dos atores beneficiários envolvidos no processo de implementação de políticas públicas para os artesãos do município de Lajes Pintadas/Rio Grande do Norte.

A escolha da cidade deu-se pelo fato de, no ano de 2011, ter havido a construção da sede da associação – pelo Programa Desenvolvimento Solidário, financiado pelo Governo do Estado – e a compra de materiais, equipamentos e máquinas – pelo Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, financiado pelo Banco do Brasil. O artigo busca, a partir dessa experiência, analisar a percepção e o nível de empoderamento de alguns beneficiários.

O Município de Lajes está localizado na Região da Caatinga, no Estado do Rio Grande do Norte, a 128 quilômetros da capital Natal. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2007, naquele ano, a cidade tinha um total de 4.612 habitantes. O Mapa de Pobreza e Desigualdade do IBGE mostra que a cidade possui uma incidência de pobreza da ordem de 60,24% de sua população e um índice de Gini (cálculo utilizado para medir a desigualdade social) de 0,34, o que demonstra elevada desigualdade (IBGE CIDADES, 2013).

O estudo oportuniza uma abordagem pertinente para um tema de pesquisa que tem sido de notório interesse para a academia: o artesanato, que é evidenciado a partir da identificação do crescente número de artigos sobre o tema publicados nos últimos anos em revistas e apresentados em congressos e outros eventos. O tema artesanato possibilita a investigação empírica em um universo que possui características peculiares, como, por exemplo, o fato de ser uma atividade não profissional, ou seja, caracteriza-se como uma ocupação e não uma profissão. Além disso, possibilita a pesquisa de um grupo de trabalhadores inseridos em um contexto diferenciado de formalidade. Neste caso, de trabalhadores informais.

A pesquisa mostra-se relevante academicamente e pode contribuir para a criação de uma agenda de pesquisa que se volte a temas que englobem os diversos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas entre grupos de artesãos. Sabe-se que grande parte das políticas públicas no Brasil são implementadas de modo *top-down*, o que desconsidera questões locais e o próprio beneficiário, tratando-o como agente passivo. Reflexões que tratem, a partir de casos aplicados e práticos, de como a ação do Estado é percebida pelos beneficiários da política pública, podem trazer questões pertinentes de pesquisa.

Empiricamente, este trabalho tem o intuito de contribuir para que tais políticas possam ser projetadas de acordo com as realidades de cada grupo, bem como trazer o tema empoderamento para discussão na sociedade em geral, visando melhorias na vida dos artesãos e nas suas formas de empoderamento.

O estudo traz uma discussão teórica que abrange os temas da cidadania, do empoderamento e da implementação de políticas públicas, os principais temas relacionados à pesquisa de modo a construir um marco teórico de referência. Em seguida, os métodos usados na condução deste estudo são apresentados e, por fim, são expostas as análises e discussões pertinentes alinhadas ao conteúdo teórico, bem como as considerações finais.

Diante do exposto, o artigo visa responder a seguinte pergunta: Como o empoderamento foi compreendido na percepção dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas entre os artesãos do Município de Lajes Pintadas/RN no ano de 2011? Para tanto, este trabalho objetivou identificar os principais atores sociais envolvidos no processo de implementação de políticas públicas naquele momento e analisar como o empoderamento surge em seus discursos.

## **DISCUSSÃO TEÓRICA**

O marco teórico deste artigo foi construído a partir dos seguintes conceitos: poder e cidadania, empoderamento e implementação de políticas públicas.

### **Poder e Cidadania**

A partir do seguinte questionamento: “Como o poder e as desigualdades geradas por ele podem ser transformados em avanços em termos de liberdade?” (DAHRENDORF, 1992, p. 41), é possível refletir sobre a importância, mesmo diante da dificuldade existente, de promover liberdade e autodesenvolvimento diante de estruturas de poder, normalmente verticalizadas, impostas pelo sistema no qual estamos inseridos, uma vez que tais estruturas contribuem com a distribuição desigual dos bens, serviços e chances dos cidadãos terem uma vida mais digna e com mais oportunidades.

As estruturas de poder, rígidas e verticalizadas, poderiam ser justificadas quando Oliveira *et al.* (2010) destacam, por exemplo, a dificuldade que o Estado enfrenta em partilhar o poder com a sociedade, sendo mais fácil para o Estado impor suas regras e definições de uma forma não participativa da sociedade. Isso se dá, segundo os autores, devido à falta de qualificação técnica e política dos cidadãos o que os impossibilita de participarem da elaboração e implementação de políticas públicas. Eles não estariam capacitados e habilitados a lidarem com o poder. Tal justificativa mostra-se antagônica, ao passo que é o Estado o responsável por formar e preparar os cidadãos menos favorecidos, para que eles possam participar de processos que resultem em melhorias para eles próprios e suas comunidades. Se o Estado desempenha o seu papel, os cidadãos não estarão preparados para serem mais participativos politicamente.

Quando o cidadão tem a oportunidade de reconhecer suas forças, ele se sente mais responsável e capaz de exercer o poder que lhe é conferido. Dahrendorf (1992) aponta que, a partir do momento em que o poder vai chegando às mãos de um número maior de pessoas, as

desigualdades vão perdendo seu caráter inexorável e determinista. É essa prerrogativa parte do princípio de que quem está em situação de desvantagem espera recursos e provimentos de quem está numa posição de vantagem. Dessa forma, o autor chega à conclusão de que o conflito de classes nada mais é do que o conflito da distribuição desigual das chances de vida.

É essa participação mais efetiva que Tenório (2006) chama de prática da cidadania deliberativa, ou seja, as decisões que irão ser tomadas em relação à sociedade devem levar em consideração a inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e do bem comum. A cidadania deliberativa é uma cidadania ativa, que se caracteriza pela presença constante da sociedade civil nas discussões na esfera pública, interagindo com a economia e com o Estado. Nesse contexto, Oliveira *et al.* (2010) afirmam, portanto, que a cidadania deliberativa amplia a visão de mundo dos atores envolvidos, que crescem e amadurecem e sentem-se parte da esfera pública, uma vez que tenham os mesmos direitos dos demais, como também afirma Dahrendorf (1992):

Uma sociedade civilizada é então um conjunto de direitos e obrigações para aqueles que se incluem na lista de membros. A expressão “direitos e obrigações” vem fácil, mas possui seus percalços. É claro que não estou falando apenas num valor ou ideal. A cidadania é um papel social real. Propicia prerrogativas, prerrogativas são obviamente direitos, tais como o direito de uma pensão para a velhice. [...] As obrigações comuns da cidadania abrangem tanto os deveres políticos quanto os sociais, e, dentre as obrigações sócias, a mais importante é o trabalho. (p. 47)

## **Empoderamento**

O empoderamento é um termo que tem sido constantemente usado pela academia para referir-se à redistribuição de poder ou ainda uma democratização do poder, principalmente entre os menos favorecidos. O termo é a tradução para o português de *empowerment* e, conforme Gohn (2004), “trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento” (GOHN, 2004, p. 23).

A autora ressalta ainda que, no Brasil, o termo não ganhou um sentido único. Ele pode ser usado para referir-se às práticas e mobilizações que visam impulsionar e desenvolver grupos e comunidades quanto ao seu crescimento, sua autonomia e melhoria progressiva de suas vidas, além da formação de cidadãos críticos quanto a suas realidades sociais. O segundo sentido no qual o termo pode ser utilizado refere-se àquelas ações destinadas simplesmente a integrar os excluídos, carentes e que demandam recursos básicos para sua sobrevivência, como serviços públicos e atenção pessoal, por exemplo. Essa visão é muito mais assistencialista, uma vez que atende demandas pontuais e se dá por meio de ações sociais (GOHN, 2004).

Kleba e Wendausen (2009, p. 733) também definem empoderamento com base na leitura de outros autores relevantes (Vasconcellos, 2003; Silva e Martínez, 2004; Oakley e Clayton, 2003; Wallerstein, 2002):

Processo dinâmico que envolve aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica. No empoderamento, processo e produto se imbricam, sofrendo assim interferência do contexto ecológico social, cujos lucros não podem ser somente mensurados em termos de metas concretas, mas em relação a sentimentos, conhecimentos, motivações, etc. [...] A forma como os sujeitos fazem suas escolhas tem estreita relação com a capacidade de participação, mas também com a distribuição do poder nesses espaços.

Kleba e Wendausen (2009) tratam o empoderamento como um processo que envolve três níveis da vida interpessoal e caracterizam cada um deles: 1) nível pessoal ou psicológico - o foco de análise desse nível está no indivíduo, na percepção do ser humano de suas próprias forças que resultam na autoconfiança e na mudança de mentalidade, mas esse empoderamento individual também irá depender da integração desse indivíduo com a sua comunidade, suas formas de aprendizagem e reconhecimento junto ao grupo que levarão à formação de uma identidade e sentimento de pertencimento; 2) nível grupal ou organizacional - o foco da análise está nas organizações sociais, comunitárias ou nas estruturas mediadoras, tal como igrejas, entidades de serviços ou a própria vizinhança. Essas estruturas mediadoras são responsáveis por oferecerem oportunidades que melhorem a vida daquela comunidade e ainda apoio emocional, material, cognitivo/informacional, manutenção da identidade social e a mediação de contatos sociais; e 3) nível estrutural ou político - nesse nível, o foco está no processo de redistribuição de poder político, no qual a posição de dominação é substituída por habilidades democráticas e de poder político de decisão. O Estado tem papel central na formulação dessas estruturas, oferecendo transparência administrativa, recursos e serviços à comunidade, como complementam os autores:

São recursos que apóiam processos de empoderamento: a criação de estruturas de participação da sociedade civil, a governança eficiente, a garantia de direitos humanos, o desenvolvimento favorável à superação da pobreza e a transformação das condições e das políticas socioeconômicas. Como orientação de valor, o empoderamento nesse nível aplica os fundamentos éticos de justiça social e da redução de iniquidades que requerem transformações estruturais. (KLEBA; WENDAUSEN, 2009, p. 741)

Gohn (2004) também destaca que os atores sociais são determinantes na diferenciação dos dois tipos de processos de empoderamento e seus resultados. Ao passo que os atores sociais passam a ser mais participativos e conscientes de seus direitos, eles afastam-se gradualmente

do assistencialismo emergencial e aproximam-se da busca por ações que promovam autodesenvolvimento, crescimento e valorização de seus valores e cultura.

Outro aspecto que terá grande peso nessa diferenciação é a natureza do projeto que será implementado e que irá promover a intervenção social e os mediadores que irão executá-lo. As Organizações Não Governamentais, as entidades paraestatais entram como peça fundamental no processo de empoderamento, uma vez que organizam os projetos, buscam financiamentos e parcerias com governos, outras entidades e organizações do terceiro setor, com os organismos da cooperação internacional e com os movimentos sociais.

Assim como Gohn (2004), Kleba e Wendausen (2009) acreditam no modelo de empoderamento que se afasta do assistencialismo, uma vez que entende-se que ele promove resultados prolongados, justamente por não serem tão pontuais, assistencialistas e emergenciais. Dessa forma, destaca-se novamente a importância dos mediadores e a forma como a mediação social irá ocorrer.

Scherer-Warren (2006) aponta três orientações político-pedagógicas que devem ser utilizadas no processo de mediação social e que visam o empoderamento daqueles sujeitos socialmente excluídos: resgatar sua dignidade a partir do resgate de sua cultura e simbolismo, como ocorre nos projetos sociais, por exemplo; promover formas de ação coletiva, estimulando a solidariedade, a cooperação, a confiança, a reciprocidade, dentre outros; e estimular novas experiências, como a formação de redes e a participação e mobilizações de base.

A atividade artesanal é um campo favorável para o estímulo do empoderamento dos cidadãos, através da implementação das políticas públicas específicas para o artesanato que ao mesmo tempo em que valorizem as vocações artesanais locais e fomentem a comercialização, também realizem, paralelamente, a formação política.

## **Implementação de Políticas Públicas**

Antes de falar em políticas públicas, é preciso entender a concepção de Estado subjacente porque, para Höfling (2001), diferentes visões da sociedade e do Estado conduzem a projetos diferentes de atuação governamental e, por conseguinte, diferentes políticas públicas.

As políticas públicas destacam-se como instrumentos relevantes para que o Estado desenvolva alternativas e implemente ações que busquem reduzir suas disparidades e melhor alocar seus recursos de modo a reduzir as desigualdades e minimizar os conflitos sociais. De acordo com Heidemann e Salm (2009), as políticas públicas são resultado de decisões e ações requeridas para que uma sociedade possa se desenvolver. Essas decisões e ações assumem a forma de políticas que são formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com as demais forças da sociedade.

O ciclo de políticas públicas (CPP) é um importante conceito analítico que favorece o desenvolvimento de um estudo aprofundado do processo político e é composto de diferentes estágios. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5):

[...] ao se distinguir cada estágio do ciclo, identifica-se com mais clareza os impactos distintivos dos atores, das estruturas organizacionais e das ideias dominantes sobre a deliberação e a ação, em cada ponto particular no tempo. Em segundo lugar, quando estes diferentes instantâneos da atividade num período particular da política recebe as luzes dos holofotes, a relação entre atores, organizações e ideias pode se tornar visível através das diferentes fases do ciclo político-administrativo.

Um entendimento adequado a respeito do CPP auxilia os gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas a obterem uma maior compreensão acerca do processo das políticas públicas, auxiliando-os refletir com clareza como as políticas poderão ser desenvolvidas, implementadas e aprimoradas.

Secchi (2010) afirma que o CPP é formado por diversas etapas sequenciais e interdependentes, dentre as quais estão a etapa de identificação do problema, de formação da agenda, de formulação de alternativas, de tomada de decisão, de implementação, de avaliação dos resultados e, por fim, de extinção da política, quando for o caso.

As políticas públicas destacam-se como instrumentos relevantes para que o Estado desenvolva alternativas e implemente ações que busquem reduzir suas disparidades e melhor alocar seus recursos de modo a reduzir as desigualdades e minimizar os conflitos sociais. Para Rua (2009), o ciclo de políticas públicas é uma abordagem para o estudo de políticas públicas que leva em consideração diversos mecanismos políticos e administrativos e os comportamentos dos atores envolvidos em cada fase do processo da produção de políticas públicas. São formuladas e implementadas dentro de todo um aparato institucional que define as “regras do jogo”, ou seja, um conjunto de instituições que moldam, influenciam e limitam o seu alcance. Muitas vezes, os interesses individuais agregados nem sempre conduzem à ação coletiva e esta nem sempre conduz a bens coletivos. Sousa (2006, p. 37) defende que “definições sobre políticas públicas são, em uma sociedade democrática, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação de escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos [...], para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas”. Tais questões ocorrem, por exemplo, com as políticas públicas que são criadas e implementadas pelo Estado, órgãos paraestatais, órgãos de fomento, entre outros, voltadas para os artesãos, de acordo com os interesses dos diversos atores sociais envolvidos em todo processo, mas que nem sempre atendem às reais necessidades de todos os envolvidos.

A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas que trata da execução das decisões, quando essas deixam de ser apenas intenções e se transformam em ações concretas. Essa etapa envolve diversas etapas de tomada de decisão para a execução, definidas a partir de determinados instrumentos. As decisões tomadas devem levar em conta os problemas identificados, os objetivos almejados e os arranjos institucionais para uma correta operacionalização (RUA, 2009). De acordo com Silva e Melo (2000), diversos estudos, desde a década de 1970, têm buscado analisar o chamado elo perdido, no estudo de políticas públicas que, conforme Rua (2009), se encontra entre os estágios de tomada de decisão e de avaliação dos resultados: esse elo seria, portanto, a etapa de implementação. Dentre os



principais estudos, destacam-se os de Pressman e Wildavsky (1973), que definem o processo de implementação como um processo de interação entre objetivos e ações requeridas para seu alcance, já Bardach (1977) defende que a racionalidade individual é que influencia o processo de implementação.

A implementação de políticas públicas pode ser influenciada por elementos técnicos e políticos. Nem sempre esses elementos recebem a devida atenção por parte de gestores, formuladores e pesquisadores de políticas públicas. Para Secchi (2010), esses elementos podem frustrar os resultados planejados nas etapas anteriores do ciclo de políticas públicas. Para o autor, o estudo adequado da etapa de implementação ajuda na visualização, através de instrumentos analíticos, obstáculos e as falhas que podem acontecer nessa fase do processo e passam despercebidas aos olhos dos atores responsáveis pela sua execução. Existem diversos elementos que devem fazer parte de qualquer análise a respeito do processo de implementação, dentre esses elementos, pessoas e organizações e suas relações, a influência das instituições vigentes e os recursos materiais, financeiros e políticos disponíveis.

A análise do processo de implementação pode se concentrar na implementação em si (com foco no processo de implementação em si, seus elementos, contornos, relações e desenvolvimento temporal) ou pode se concentrar na avaliação da implementação, com o intuito de entender as causas de falhas ou acertos na busca de um objetivo prático (SECCHI, 2010). A formulação e o desenho de uma política, embora dotados de regras e procedimentos, não garantem a homogeneidade no momento de sua implementação. Para Frey (2000), os resultados de certas políticas ocorrem de modo diferente daquilo que foi projetado na etapa de formulação. Segundo Lotta e Pavez (2010), os burocratas de rua (*street level bureaucrats*), como são chamados os implementadores de políticas públicas, realizam suas ações influenciados por um arcabouço institucional em interação com outros atores que se juntam dentro de sua própria autonomia e influenciam discricionariedade no momento de implementação das políticas.

Smith (1973), analisando o processo de implementação de políticas públicas em países subdesenvolvidos, mostra que grupos de interesse influenciam decisivamente a maneira como as políticas serão implementadas e levanta alguns componentes que apresentam potencial para influenciar a etapa de implementação: políticas idealizadas, organizações-alvo, grupos-alvo e fatores ambientais.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa tem caráter descritivo e foi delineada como estudo de caso. Os dados para a sua realização foram coletados por meio de observação não participante e entrevista semiestruturada.

## **O Artesanato na Cidade de Lajes Pintadas – Rio Grande do Norte**

O artesanato entrou na vida dos artesãos de Lajes Pintadas na década de 70, no período em que uma seca castigava aquela região e um padre da cidade de Santa Cruz, distante 14 quilômetros daquele município, levou e ensinou o trabalho artesanal, utilizando o sisal, aos moradores de Lajes Pintadas. O grupo criado pelo padre permaneceu por pouco tempo, mas a prática artesanal ficou enraizada em vários cidadãos daquela região, que desde então têm repassado seus conhecimentos para outros artesãos.

O sisal é uma planta cultivada em regiões semiáridas e que, segundo dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), proporciona renda e emprego para cerca de 800 mil pessoas, localizadas, principalmente, nos estados da Bahia, Paraíba e Rio Grande do Norte. A Embrapa reconhece a importância do cultivo do sisal e destaca a dificuldade de outra cultura ser mais rentável economicamente e mais vantajosa para essa área do nordeste brasileiro (CULTIVO DO SISAL, 2013).

No município de Lajes Pintadas, o sisal é utilizado como matéria-prima para a confecção de várias peças artesanais, tais como tapetes, bolsas e porta copos. Além do trabalho com o sisal, alguns artesãos utilizam a pedra sabão como matéria-prima para a confecção de artefatos como porta lápis/caneta, castiçais, esculturas de santos católicos e outras imagens.

A Associação de Artesãos de Lajes Pintadas foi fundada em 2001 com um grupo inicial de 20 pessoas que trabalhavam individualmente e que decidiram trabalhar coletivamente. No mesmo ano, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte (SEBRAE/RN) atuou de forma ativa junto ao grupo de artesãos, proporcionando qualificação e dando suporte na elaboração de projetos que resultaram em recursos para a construção da sede da associação – pelo Programa Desenvolvimento Solidário, financiado pelo Governo do Estado –, compra de materiais, equipamentos e máquinas – pelo Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, financiado pelo Banco do Brasil (LAJES PINTADAS: A TERRA DO ARTESANATO - TOP 100, 2013).

## **O Contexto e os Sujeitos da Pesquisa**

A pesquisa aconteceu no município de Lajes Pintadas/RN, que foi escolhido intencionalmente, tendo em vista o histórico de políticas públicas que a Associação de Artesãos de Lajes Pintadas usufruiu, os recursos que foram recebidos a fundo perdido e que trouxeram benefícios para o grupo, bem como o reconhecimento dentro do território do estado e nacionalmente pela qualidade do artesanato produzido por esses artesãos.

Os sujeitos da pesquisa também foram escolhidos intencionalmente e buscou-se entrevistar os principais atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas para o artesanato. Três foram os entrevistados: um artesão que possui mais de 15 anos nessa ocupação e que desempenha um papel de liderança dentro do grupo e dois gerentes do SEBRAE/RN que exerceram e/ou exercem ações ligadas ao segmento do artesanato no Estado do Rio Grande do Norte. O primeiro gerente atua localmente no SEBRAE/RN há

cerca de nove anos na cidade de Lajes Pintadas. O segundo gerente está no SEBRAE/RN há cerca de dezenove anos e atua regionalmente em programas que atendem todo o estado. Todos os pesquisados foram mantidos no anonimato.

## Processo de Coleta e Análise de Dados

Para as entrevistas semiestruturadas, foram utilizados dois roteiros: o primeiro, dedicado ao artesão, que é o representante da associação, contém oito perguntas; o segundo, dedicado aos gestores, contém onze perguntas. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra para posterior análise.

O *software atlas.ti* foi utilizado na estruturação e categorização dos dados deste trabalho. Para a análise dos dados, foi escolhido o procedimento da análise de conteúdo, que a partir da categorização de uma amostra de mensagens específicas, possibilita a análise por temas ou análise temática, que se dá por meio do isolamento de temas retirados de um texto e a extração das partes utilizáveis, de acordo com o problema pesquisado (DELLANGELO; SILVA, 2005).

Os sujeitos da pesquisa foram identificados como: artesão, gerente local e gerente regional. Os discursos, transcritos, foram adicionados ao *software atlas.ti*, categorizados por temas e comentados. Posteriormente, iniciaram-se os processos de delimitação e análise de resultados.

## DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A dificuldade levantada por Oliveira *et al.* (2010) sobre a redistribuição de poder na sociedade e a participação dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas devido à falta de qualificação técnica e política pode ser evidenciada na fala do artesão, quando afirma não conhecer bem os projetos os quais beneficiaram o grupo:

O recurso era fundos perdidos, que a gente ganhou pra fazer a construção do prédio. Olhe, eu não sei dizer direito como foi esse projeto, mas era pelo Desenvolvimento Solidário, o Governo do Estado, porque esses equipamentos, eu acho que esses equipamentos aqui que foi, porque tudo que a gente tem aqui foi de outro projeto do Banco do Brasil que vem da Fundação Banco do Brasil, Banco Mundial, essa coisa toda (REPRESENTANTE DOS ARTESÃO, 2013)

É possível imaginar que há um posicionamento de inferioridade do artesão. Tal posicionamento encaixa-se, perfeitamente, no que diz Dahrendorf (1992) sobre a espera de quem está numa posição de desvantagem de que recursos e ações se originem de quem está na posição contrária, em vantagem, o que é desfavorável ao sentido de empoderamento que se acredita ser o que deve ser disseminado, aquele que se afasta do assistencialismo de caráter emergencial e se aproxima da autossustentabilidade, do desenvolvimento, da valorização da

cultura, etc. No trecho abaixo, a posição de inferioridade que o artesão coloca a si e aos seus colegas pode ser percebida, quando eles se intitulam como aqueles que “só vão produzir”, enquanto as ações que demandam uma capacitação maior ficam por conta do SEBRAE:

Tá previsto vir agora, por que eles vão trabalhar pra copa do mundo, 2014 que vai ser a copa, aí o SEBRAE vai trabalhar em cima de artesanato, aí já vai vir curso de design, já pra copa do mundo. Vai vir muitos turistas também de fora, parece que eles vão montar lojas em Natal, a gente só vai produzir, o SEBRAE é que, vai ser por conta deles lá, uma pessoa pra comercializar, pra atender, pessoas treinadas por que têm que saber várias línguas também, né (REPRESENTANTE DOS ARTESÃO, 2013).

O conformismo presente no discurso do artesão demonstra que nem mesmo o primeiro nível no processo de empoderamento na vida interpessoal desses artesãos foi atingido. Como apontam Kleba e Wendausen (2009), o primeiro nível – pessoal ou psicológico – demonstra a percepção que o ser humano tem sobre as suas próprias forças que irão resultar na autoconfiança, na mudança de mentalidade e valores e busca por direitos. Percebe-se, portanto, que houve falhas durante a implementação de políticas públicas no grupo de artesãos de Lajes Pitadas/RN no tocante à integração desses indivíduos com sua comunidade e o reconhecimento que resulta em uma identidade coletiva e sentimento de pertencimento, que também influenciariam os dois seguintes níveis: grupal ou organizacional e estrutural ou político – que por consequência também não foram alcançados.

O mesmo aspecto ainda pode ser evidenciado no discurso do gerente regional, que afirma que os artesãos “se acomodam muito”:

Muitas vezes é a renda principal deles, mas eles não têm isso como prioridade. Não têm a atividade deles como prioridade, mesmo sendo a renda principal, eles se acomodam muito. Por exemplo, às vezes, tem um grupo que produz muito bem, é muito demandado pelo comércio, mas eles não querem se organizar, por exemplo, pra ter uma pessoa no grupo pra fazer a parte de comercialização. Eles não querem eleger uma pessoa no grupo, uma parte pra ficar na produção, uma pra fazer a comercialização. Às vezes, ninguém quer vir pra participar de um evento pra divulgar o produto. Então, essa é a dificuldade que a gente encontra (Gerente regional, 2013).

Os trechos acima citados estimulam a reflexão sobre o empoderamento. Quando percebemos que o artesão não reconhece seu potencial e não tem autoconfiança, surge a pergunta sobre até que ponto as orientações político-pedagógicas apontadas por Sherer-Warren (2006) foram utilizadas pelos mediadores nos processos de implementação de políticas públicas nesse grupo, como pode ser verificado no quadro a seguir, uma vez que era de responsabilidade desses mediadores o resgate da cultura e do simbolismo do artesanato desenvolvido naquela região, a promoção de formas de ação coletiva entre os artesãos e a comunidade, estimulando a solidariedade, a cooperação, a confiança, a reciprocidade, dentre outros; além do estímulo a novas experiências, como a formação de redes e a participação e mobilizações de base.

**Quadro 1** – Quadro comparativo de orientações político-pedagógicas no processo de empoderamento

	<b>Resgate da dignidade (cultura e simbolismo)</b>	<b>Ações coletivas (solidariedade, cooperação, confiança e reciprocidade)</b>	<b>Novas experiências (formação de redes e a participação e mobilizações de base)</b>
Rep. Artesão	Tem muita gente que precisa e não faz, agora as pessoas que fazem, gostam mesmo do trabalho, fazem mesmo porque têm amor ao trabalho. Eu mesmo tenho amor ao meu trabalho.	A gente deixa a pessoa à vontade, se a pessoa só der conta de fazer dez peças, a pessoa só pega aquelas dez. Um prazo, se a pessoa vir que não dá conta, já repassa no prazo da gente não perder o prazo de entregar pro cliente, entendeu? Porque tudo tem prazo, o cliente dá o prazo, aí a gente... se a pessoa viu que não fez, diga antes, pra que outra pessoa faça.	Eles (a prefeitura) sempre tão presentes na associação, entendeu? Assim, os cursos que eles ofereceram pela ação social. Teve aqui também de costura, aí teve de biscuit que é um enfeitizinho. [...] Vai ter costura, cabelo, né? Eles tão oferecendo bastante capacitação pro povo, agora se o povo não pegar é porque não quer, né?
Gerente local	A gente precisa ter uma identidade, precisa desenvolver uma característica própria desses grupos pra que ele ganhe mais notoriedade, pra ele ganhe mais representatividade.	É importante trabalhar a questão da união do grupo que é uma questão, inclusive, bem atual, o grupo estava um pouco disperso, mudou-se a diretoria e a gente sente que a necessidade é de trabalho em equipe mesmo, de associativismo, de união. A necessidade atual é que elas trabalhem mais esse sentimento de associativismo, de trabalhar em equipe, de trabalhar junto, de liderança também.	Nossos principais parceiros, eu diria que são as prefeituras municipais, onde o município de Lajes Pintadas é muito apoiado pela prefeitura de lá, acho que inclusive seria o único parceiro no município, é, além do comércio. [...] Então, assim, a prefeitura é o grande aporte de recursos também porque o artesão, ele é muito carente, então se ele precisa participar de qualquer evento, qualquer situação, ele não tem como custear.

	<b>Resgate da dignidade (cultura e simbolismo)</b>	<b>Ações coletivas (solidariedade, cooperação, confiança e reciprocidade)</b>	<b>Novas experiências (formação de redes e a participação e mobilizações de base)</b>
Gerente regional	Na verdade, a prioridade é você desenvolver uma cultura em uma comunidade que, essa cultura, mesmo que ela já seja desenvolvida, é que gere uma qualidade de vida pra essas pessoas, né, que gere oportunidade de negócios pra elas.	Então, muitas vezes, fizemos várias capacitações com o grupo e eles não conseguiram colocar em prática nada e foi tudo free. Acontece com esses grupos, porque eles não têm visão empreendedora, eles não têm. Então, pra eles, é um apoio como outro qualquer que vem sempre, de qualquer outra instituição. [...] Porque o artesanato está muito ligado à assistência social, todos os projetos que você conhecer de prefeitura e de governo, ele tá sempre, a ação artesanato, ela tá dentro de uma coordenação que é sempre assistência social e a visão do SEBRAE em relação a, não só o artesanato, ou qualquer outra atividade, não é uma visão assistencial, de assistência social, e sim uma visão de negócio, então eles confundem isso.	A gente consegue parcerias com escolas, com a prefeitura, a prefeitura local, né, do município geralmente, é um parceiro do artesão. [...] É o que acontece, eles não têm essa visão ainda, que o parceiro pode estar junto com eles numa obra muito maior do que simplesmente conseguir um transporte pra eles irem pra um evento.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em Sherer-Warren (2006).

Em relação à atuação no sentido de resgatar a dignidade dos sujeitos excluídos, nota-se, na fala do artesão, a importância simbólica que tem o artesanato para aquele grupo, o amor pelo trabalho, embora falte, nesse mesmo discurso, uma avaliação crítica transformadora que possa resolver possíveis problemas. A visão do gerente local está bem alinhada à do artesão, há uma preocupação com o resgate da identidade daquele grupo. Esse posicionamento poderia ser explicado pelo fato do gerente local ter um contato mais próximo de muitos anos com o grupo. Percebe-se um discurso mais afetivo do que o do gerente local que, por sua vez, tem uma visão muito mais voltada ao negócio, ao empreendedorismo, embora cite a cultura como variável importante nesse processo.

Quanto à promoção de formas de visão coletiva que potencializem os mecanismos de reconhecimento social, visando solidariedade, cooperação, confiança, reciprocidade, dentre

outros, nota-se, no discurso do artesão, que, embora o respeito com as limitações do outro fique evidente, falta um espírito de cooperação e solidariedade dentro do grupo. Quando da implementação das políticas públicas, provavelmente não houve estímulo para que o trabalho cooperativo fosse implantado com maior seriedade. Ambos, o regente local e o regional, evidenciam essa situação em seus discursos quando falam sobre a falta de comprometimento e espírito de equipe entre os artesãos de Lajes Pintadas. Essa situação reflete a falta de formação política do grupo de artesãos que, provavelmente, não foi estimulada durante as etapas do CPP.

Quanto à vivência de novas experiências, nota-se que as políticas públicas não proporcionaram grandes experiências em redes que levassem o empoderamento a uma rede de movimento social que beneficiasse artesãos, suas famílias e a comunidade. A prefeitura é o único aporte citado, contribuindo com ações pontuais assistencialistas.

Ainda em relação às ações coletivas e à vivência de novas experiências, percebe-se, no discurso do gerente regional, um desconforto em relação à visão assistencialista com a qual muitos ainda tratam os artesãos. Essa visão enquadra-se da segunda definição de Gohn (2004) sobre empoderamento. Ações pontuais que visam atender demandas dos excluídos e que vão de encontro ao que defendemos. O ideal é que o empoderamento permita um prolongamento das ações e da sensação de que as ações recebidas são direitos de todos os cidadãos e não simplesmente benefícios dados por boa vontade, como fica evidenciado na seguinte fala do artesão: “Eles tão oferecendo bastante capacitação pro povo, agora se o povo não pegar é porque não quer, né?”. O que vai de encontro ao posicionamento sobre empoderamento defendido neste artigo. Porém, um ponto a ser destacado é que a população não foi ouvida sobre quais ofícios gostaria de aprender. As ações foram e têm sido implantadas sem que haja participação dos atores sociais mais interessados, a população local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, o presente artigo identificou os principais atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas no município de Lajes Pintadas/RN no ano de 2011: artesãos e gestores do órgão paraestatal responsável pela captação de recursos e execução dos projetos no local (SEBRAE/RN) e analisou como o empoderamento apareceu em seus discursos. Atingindo, assim, o seu objetivo central de analisar como o empoderamento é compreendido na percepção dos atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas entre os artesãos do município de Lajes Pintadas/RN, no ano de 2011.

Conclui-se, portanto, que a cidadania negada por parte dos artesãos faz com que eles sempre enxerguem as ações que partem do Estado como ações assistencialistas, pelas quais eles “devem” se sentir gratos, situação essa que deve ser combatida e mudada. Por isso, o Estado e os mediadores responsáveis pela implementação de políticas públicas precisam apostar e investir em modelos que contribuam com a mudança dessa realidade.

Percebe-se que os principais atores envolvidos no processo de empoderamento, no caso de Lajes Pintadas, apresentaram diferentes visões sobre o tema. E que, mesmo os que

conseguem se aproximar teoricamente da forma de empoderamento, como no caso dos gerentes do SEBRAE, ainda estão distantes de colocá-lo em prática. Sabe-se que cidadania deve atender a todos e não apenas a uma parcela da população. Por isso, o poder deve ser horizontalizado de forma crescente e deve ser acompanhado de estímulos que capacitem e tornem o cidadão confiante de suas forças e atributos. A formação política e o aprendizado são caminhos possíveis para esse desenvolvimento.

Dessa forma, sugere-se que novos estudos sejam empreendidos buscando responder lacunas teóricas que ainda existem. Sugere-se ainda o aprofundamento de pesquisa acerca do tema associado a outras temáticas, como, por exemplo: aprendizagem e competências, cultura, valores e identidade. Recomenda-se ainda que o trabalho artesanal faça parte dessa agenda de pesquisa, possibilitando a descoberta gradativa de peculiaridades ligadas ao artesanato, contribuindo assim com ações efetivas para esse segmento e para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law**. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

CULTIVO DO SISAL. Disponível em: < <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Sisal/CultivodoSisal/index.html> > Acesso em: 16 jan. 2013.

DAHRENDORF, R. **O Conflito Social Moderno: Um Ensaio sobre a Política da Liberdade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; São Paulo: Edusp, 1992. (cap. 2).

DELLANGELO, Eloise Helena L.; SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de Conteúdo e sua Aplicação em Pesquisa na Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FREY, K. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. 2000. Disponível em <[http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. **Saúde soc.**, v.13, n. 2, p. 20-31, 2004.

HEIDMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2009.

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

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas: Uma Abordagem Integral**. São Paulo: Campus, 2013.



IBGE CIDADES. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=240680#>> Acesso em: 16 jan. 2013.

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.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: Processo de Fortalecimento dos Sujeitos nos Espaços de Participação Social e Democratização Política. **Saúde soc.**, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

LAJES PINTADAS A TERRA DO ARTESANATO TOP 100. Disponível em: < <http://atribunalp.blogspot.com.br/2011/05/lajes-pintadas-terra-do-artesanato-top.html>> Acesso em: 16 jan. 2013.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social e Esfera Pública: Aproximações Teórico-Conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 613-626, 2010.

PROGRAMA APRENDENDO A EXPORTAR. Disponível em: <[http://www.aprendendoexportar.gov.br/artesanato/013\\_frameset.htm](http://www.aprendendoexportar.gov.br/artesanato/013_frameset.htm)> Acesso em: 7 jan. 2013.

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.

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

SAPIEZINSKAS, Aline. Como se Constrói um Artesão: Negociações de Significado e uma “Cara Nova” para as “Coisas da Vovó”. **Horiz. antropol.**, v. 18, n. 38, p. 133-158, 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais. **Soc. Estado**, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

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.

SMITH, Thomas B. The Policy Process Implementation. **Policy Sciences**. Amsterdam, v. 4, p. 197-209, 1973.

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

TENÓRIO, F. G. A Trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). *Rev. Adm. Pública*, v. 40, n. 6, dez. 2006.

**Thaís Barbosa  
Ferreira**

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - FARN, bacharel em Comunicação Social habilitação Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Professora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio Grande do Norte - SENAC/RN.

**João Moraes  
Sobrinho**

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Marketing e em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Campina Grande-PB. Bacharel em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba. Professor do Curso de Bacharelado em Administração e dos Cursos de Graduação Tecnológica em Marketing e Logística pela Faculdade Maurício de Nassau e em Administração pela União de Ensino Superior de Campina Grande (UNESC Faculdades). Consultor em Gestão de Negócios. Linhas de pesquisa: Estado e Sociedade, Administração Pública, Relações de Trabalho, Gestão Estratégica.

**Diogo  
Henrique Helal**

Doutor em Ciências Humanas, com concentração em Sociologia, pela Universidade Federal de Minas Gerais, graduado e mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ – MEC). Professor Permanente do Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA/UFPB) e Professor da Faculdade Boa Viagem (FBV – DeVry Brasil). Editor-Chefe da Teoria e Prática em Administração (TPA/PPGA/UFPB). Membro do conselho editorial da Revista Percurso Acadêmico (PUC Minas). Membro do Comitê Científico da Revista de Administração de Empresas (RAE/EAESP/FGV) e Gestão & Tecnologia (FPL). Parecerista de diversos periódicos nacionais. Orientador de Mestrado e Doutorado.