

Implementação de Políticas Públicas voltadas ao Artesanato: uma análise da discricionariedade dos burocratas de nível de rua do Programa do Artesanato do Rio Grande do Norte (PROARTE-RN)

Implementation of Public Policies for the Handicraft Sector: An Analysis of the Discretion of Street-Level Bureaucrats in the Rio Grande do Norte Handicraft Program (PROARTE-RN)

Implementación de Políticas Públicas Orientadas al Sector Artesanal: Un Análisis de la Discrecionalidad de los Burócratas de Nivel de Calle del Programa de Artesanía de Rio Grande do Norte (PROARTE-RN)

Grupo temático 09 – Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Samuel Brandão Rodrigues, Universidade Federal de Pernambuco

Diogo Henrique Helal, Fundação Joaquim Nabuco e Cesar School

RESUMO

O artigo analisa como os burocratas de nível de rua exercem seu poder discricionário na implementação do Programa do Artesanato do Rio Grande do Norte (PROARTE-RN). A ancoragem na literatura sobre implementação de políticas públicas, especialmente nos estudos sobre burocracia de nível de rua, o trabalho discute como normas formais são traduzidas em práticas cotidianas no contexto de uma política cultural com forte dimensão econômica. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida em três fases: (i) análise documental do arcabouço normativo do PROARTE-RN; (ii) realização de grupos focais com burocratas de nível de rua e artesãos beneficiários; e (iii) comparação entre o funcionamento prescrito da política e sua implementação real. Os resultados evidenciam ambiguidades normativas, especialmente quanto aos critérios de acesso à Carteira Nacional do Artesão e à operacionalização dos instrumentos de implementação, o que amplia os espaços de discricionariedade dos agentes implementadores. Tal discricionariedade manifesta-se como mecanismo de adaptação às realidades locais e como potencial fator de desigualdade no acesso aos benefícios. Conclui-se que a implementação do PROARTE-RN é marcada por um equilíbrio tensionado entre controle normativo e flexibilidade prática, no qual os burocratas desempenham papel central na mediação entre Estado e artesãos.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas; burocracia de nível de rua; discricionariedade; artesanato; PROARTE-RN.

ABSTRACT

This article analyzes how street-level bureaucrats exercise their discretionary power in the implementation of the Rio Grande do Norte Handicraft Program (PROARTE-RN). Grounded in the literature on public policy implementation—particularly the bottom-up perspective and street-level bureaucracy studies—the paper seeks to understand how formal rules are translated into everyday practices within the context of a cultural policy with a strong economic dimension. Methodologically, this is a qualitative study developed in three phases: (i)

documentary analysis of the normative framework of PROARTE-RN (Complementary Law No. 599/2017, PLANART-RN, and institutional documents); (ii) focus groups conducted with street-level bureaucrats and beneficiary artisans; and (iii) comparison between the prescribed functioning of the policy and its actual implementation. The findings reveal normative ambiguities, especially regarding the criteria for accessing the National Artisan Card and the operationalization of implementation instruments, which expand the scope of discretion exercised by implementing agents. Such discretion operates both as a mechanism for adapting to local realities and as a potential source of inequality in access to benefits. The study concludes that the implementation of PROARTE-RN is marked by a tensioned balance between normative control and practical flexibility, in which bureaucrats play a central role in mediating relations between the State and artisans.

Keywords: public policy implementation; street-level bureaucracy; discretion; handicrafts; PROARTE-RN.

RESUMEN

Este artículo analiza cómo los burócratas de nivel de calle ejercen su poder discrecional en la implementación del Programa de Artesanía de Rio Grande do Norte (PROARTE-RN). Basado en la literatura sobre implementación de políticas públicas—especialmente en la perspectiva bottom-up y en los estudios sobre burocracia de nivel de calle—el trabajo busca comprender cómo las normas formales se traducen en prácticas cotidianas dentro del contexto de una política cultural con fuerte dimensión económica. Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa desarrollada en tres fases: (i) análisis documental del marco normativo del PROARTE-RN (Ley Complementaria N° 599/2017, PLANART-RN y documentos institucionales); (ii) realización de grupos focales con burócratas de nivel de calle y artesanos beneficiarios; y (iii) comparación entre el funcionamiento prescrito de la política y su implementación real. Los resultados evidencian ambigüedades normativas, especialmente en relación con los criterios de acceso a la Tarjeta Nacional del Artesano y la operacionalización de los instrumentos de implementación, lo que amplía los márgenes de discrecionalidad de los agentes implementadores. Dicha discrecionalidad se manifiesta tanto como mecanismo de adaptación a las realidades locales como posible factor de desigualdad en el acceso a los beneficios. Se concluye que la implementación del PROARTE-RN está marcada por un equilibrio tensionado entre control normativo y flexibilidad práctica, en el cual los burócratas desempeñan un papel central en la mediación entre el Estado y los artesanos.

Palabras clave: implementación de políticas públicas; burocracia de nivel de calle; discrecionalidad; artesanía; PROARTE-RN.

1. Introdução:

A implementação de políticas públicas constitui uma das fases mais complexas e desafiadoras do ciclo de políticas. É nesse momento que diretrizes normativas, formuladas em arenas decisórias muitas vezes distantes do território, precisam ser traduzidas em práticas concretas capazes de produzir efeitos reais na vida dos beneficiários. A literatura tem demonstrado que a implementação não é um processo linear ou meramente técnico, mas profundamente relacional, marcado por interações, interpretações e escolhas realizadas pelos agentes responsáveis por colocar a política em funcionamento (Pressman; Wildavsky, 1974; Lipsky, 2010; Lotta, 2019).

No campo das políticas culturais — e, de modo mais específico, das políticas voltadas ao artesanato — essa complexidade se intensifica. O artesanato ocupa uma posição híbrida entre cultura, economia e desenvolvimento regional, reunindo dimensões simbólicas, identitárias e produtivas. Ao mesmo tempo em que representa expressão cultural e patrimônio imaterial, constitui fonte de renda e inserção

produtiva para milhões de trabalhadores, majoritariamente mulheres, em contextos de vulnerabilidade socioeconômica. Essa dupla natureza impõe desafios adicionais à formulação e, sobretudo, à implementação de políticas públicas capazes de equilibrar valorização cultural e promoção econômica. Portanto, a literatura evidencia a necessidade de uma gestão integralizada, bem como a proximidade da realidade do beneficiário para que o processo de implementação tenha como base o que realmente ocorre na “ponta” da política (Emmendoerfer et al., 2021).

No estado do Rio Grande do Norte, o Programa do Artesanato (PROARTE-RN), instituído pela Lei Complementar nº 599/2017, emerge como instrumento central de fomento ao setor. O programa busca fortalecer a cadeia produtiva do artesanato potiguar por meio de ações como emissão da Carteira Nacional do Artesão, realização de feiras e exposições, capacitações e articulação institucional. Apesar de possuir um arcabouço normativo relativamente estruturado, pouco se sabe sobre como essas diretrizes se materializam no cotidiano da política, especialmente no nível da interação entre implementadores e artesãos beneficiários.

É nesse ponto que ganha centralidade a figura do burocrata de nível de rua. Localizados na interface entre Estado e cidadãos, esses agentes exercem papel decisivo na tradução das normas em ação, mobilizando margens de discricionariedade diante de ambiguidades normativas, escassez de recursos e demandas concretas dos usuários. A discricionariedade, compreendida como o espaço de decisão permitido — explícita ou implicitamente — pelas regras formais, pode tanto favorecer adaptações sensíveis às realidades locais quanto produzir desigualdades no acesso aos benefícios. Assim, a política “como ela é” depende, em grande medida, das interpretações e escolhas desses implementadores.

Diante desse contexto, este artigo parte da seguinte questão de pesquisa: **como os burocratas de nível de rua do PROARTE-RN exercem seu poder discricionário no processo de implementação dessa política pública?** A partir dessa pergunta, o objetivo do estudo é analisar de que maneira a discricionariedade é mobilizada na implementação do programa, identificando convergências e discrepâncias entre o funcionamento prescrito nos documentos normativos e a prática cotidiana percebida por burocratas e artesãos beneficiários.

A relevância teórica do artigo reside em duas frentes principais. Primeiro, contribui para o campo dos estudos sobre implementação de políticas públicas, ao mobilizar a perspectiva *bottom-up* e aprofundar o debate sobre discricionariedade em políticas culturais, temática ainda pouco explorada na literatura brasileira. Segundo, adensa as discussões sobre políticas públicas voltadas ao artesanato, campo que, embora em expansão, concentra-se predominantemente em análises de formulação, avaliação ou impactos econômicos, dedicando menor atenção à dinâmica concreta da implementação e aos atores que a protagonizam.

No plano prático, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento da gestão do PROARTE-RN e de políticas similares, ao evidenciar como ambiguidades normativas, critérios pouco claros e lacunas institucionais ampliam ou restringem os espaços de discricionariedade. Compreender esses processos permite refletir sobre mecanismos de capacitação, definição de critérios e estratégias de monitoramento capazes de fortalecer a equidade e a efetividade da política, sem eliminar a necessária flexibilidade adaptativa no nível da rua.

Ao analisar a implementação do PROARTE-RN a partir da perspectiva dos seus agentes implementadores e beneficiários, este artigo busca, portanto, contribuir para a compreensão da política pública não apenas como texto normativo, mas como prática social situada, construída na tensão permanente entre controle e liberdade, norma e contexto, prescrição e realidade.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória, desenvolvida em três etapas complementares. Inicialmente, realizou-se análise documental do arcabouço normativo do PROARTE-RN — incluindo a Lei Complementar nº 599/2017, o PLANART-RN e documentos institucionais — com vistas a identificar diretrizes, instrumentos e potenciais espaços de discricionariedade. Em seguida, foram conduzidos grupos focais com burocratas de nível de rua e artesãos beneficiários do programa, cujos relatos foram transcritos e analisados por meio de categorização temática com apoio do software Atlas.ti. Por fim, procedeu-se à comparação entre o funcionamento prescrito da política e sua operacionalização concreta, buscando evidenciar convergências, tensões e lacunas entre norma e prática. Esse desenho metodológico permitiu captar a implementação “em ação”, privilegiando as percepções e experiências dos atores diretamente envolvidos no cotidiano da política.

2. Implementação de Políticas Públicas

A implementação de políticas públicas consolidou-se como campo autônomo de investigação a partir da constatação de que decisões formalmente aprovadas não garantem, por si, sua efetivação prática. O trabalho seminal de Pressman e Wildavsky (1974) evidenciou que a distância entre intenção e resultado não é exceção, mas característica recorrente da ação estatal. Desde então, a implementação passou a ser compreendida como um processo complexo, interativo e politicamente situado.

A literatura clássica organizou-se inicialmente em torno de duas grandes abordagens: a perspectiva *top-down* e a perspectiva *bottom-up* (Sabatier, 1986). A primeira enfatiza a importância do desenho institucional, da clareza de objetivos e dos mecanismos de controle para assegurar fidelidade à formulação original da política. Nessa abordagem, desvios na implementação são frequentemente interpretados como falhas de coordenação, comunicação ou supervisão.

Por outro lado, a perspectiva *bottom-up* desloca o foco analítico para os atores que atuam no nível operacional da política, defendendo que a implementação é moldada pelas interações cotidianas entre agentes públicos e beneficiários. Autores como Barrett (2004) e Lotta (2019) sustentam que políticas públicas são constantemente reinterpretadas no contexto de sua aplicação, sendo impossível dissociar resultados das dinâmicas locais e das decisões tomadas pelos implementadores.

Essa perspectiva é particularmente relevante quando se trata de políticas com forte interação direta entre Estado e cidadãos — como é o caso das políticas culturais e, especificamente, das políticas voltadas ao artesanato. Tais políticas operam em territórios marcados por desigualdades sociais, informalidade produtiva e múltiplas dimensões simbólicas, exigindo mediações constantes entre regras formais e realidades concretas.

Além disso, estudos contemporâneos sobre implementação reconhecem que a política “como ela é” difere da política “como foi desenhada”. Essa distinção não implica necessariamente desvio ou ineficiência, mas revela que a ação pública é coproduzida por múltiplos atores. Assim, a implementação deve ser entendida como processo de negociação contínua entre norma, contexto institucional e demandas sociais.

No caso do PROARTE-RN, cuja estrutura normativa apresenta objetivos amplos e instrumentos definidos de maneira relativamente aberta, a perspectiva *bottom-up* oferece lente analítica privilegiada para compreender como as diretrizes legais se transformam em práticas cotidianas. Isso implica

examinar não apenas o conteúdo da norma, mas as interpretações e escolhas realizadas por aqueles que a operacionalizam.

3. Burocracia de Nível de Rua e Discrecionariiedade na Implementação

No interior da perspectiva *bottom-up*, a teoria da burocracia de nível de rua ocupa posição central. Formulada por Michael Lipsky (2010), essa abordagem sustenta que os burocratas que atuam na linha de frente dos serviços públicos — professores, assistentes sociais, policiais, técnicos e agentes administrativos — exercem influência decisiva sobre os resultados das políticas públicas.

Para Lipsky, esses agentes operam sob condições de recursos escassos, demandas elevadas e ambiguidade normativa. Diante dessas pressões, desenvolvem rotinas, simplificações e critérios próprios para lidar com situações concretas. Nesse sentido, suas decisões cotidianas tornam-se, na prática, a própria política pública.

A noção de discrecionariiedade é central nesse debate. A discrecionariiedade refere-se ao espaço de decisão disponível ao agente público para interpretar e aplicar regras diante de situações específicas. Diferentemente da concepção weberiana clássica — que associa burocracia à aplicação impessoal e estrita da norma — a literatura contemporânea reconhece que a ação burocrática envolve julgamentos, interpretações e escolhas.

Evans e Hupe (2020) identificam diferentes perspectivas analíticas sobre a discrecionariiedade: jurídica, econômica, psicológica e sociológica. Enquanto a abordagem jurídica tende a enfatizar riscos de arbitrariedade e ameaça à previsibilidade legal, abordagens sociológicas e organizacionais destacam a discrecionariiedade como elemento inevitável e, muitas vezes, necessário para adaptar políticas a contextos heterogêneos.

A literatura também aponta que a discrecionariiedade não representa liberdade absoluta, mas se situa em um espaço tensionado entre controle e autonomia. Como argumenta Oliveira (2012), mecanismos de *accountability* e responsividade buscam delimitar esse espaço, sem eliminá-lo. Assim, a discrecionariiedade constitui simultaneamente condição de flexibilidade e potencial fonte de desigualdade.

No contexto das políticas culturais, essa discussão assume contornos específicos. A ambiguidade normativa frequentemente presente em programas culturais — que combinam objetivos econômicos, sociais e simbólicos — amplia os espaços interpretativos disponíveis aos implementadores. Termos como “fomento”, “apoio” e “valorização” demandam operacionalizações concretas que não estão completamente determinadas pela norma.

No caso do PROARTE-RN, a centralidade da Carteira Nacional do Artesão como instrumento de acesso à política, aliada à ausência de critérios detalhados sobre seleção e validação, sugere a existência de margens relevantes de discrecionariiedade. A análise desses espaços permite compreender como burocratas mediam a relação entre exigências formais e condições reais dos artesãos, podendo tanto facilitar o acesso quanto produzir barreiras diferenciadas.

Portanto, ao articular teoria da implementação e teoria da burocracia de nível de rua, este estudo busca compreender a discrecionariiedade não como desvio da política, mas como dimensão constitutiva da sua realização concreta. Examinar como essa discrecionariiedade é exercida, percebida e interpretada

pelos próprios agentes e beneficiários torna-se, assim, fundamental para compreender os resultados e a efetividade do PROARTE-RN.

4. Procedimentos Metodológicos

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada pela perspectiva interpretativista. Tal escolha metodológica decorre do objetivo central do artigo — analisar como os burocratas de nível de rua do PROARTE-RN exercem seu poder discricionário na implementação da política — o que exige captar percepções, interpretações e práticas situadas dos atores envolvidos.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas complementares.

4.1. Análise documental

Na primeira etapa, realizou-se análise documental do arcabouço normativo e institucional do Programa do Artesanato do Rio Grande do Norte (PROARTE-RN). Foram examinados documentos oficiais, incluindo a Lei Complementar nº 599/2017 (que institui o Programa), o Decreto nº 30.724/2021 (PLANART-RN), além de conteúdos disponíveis em portais institucionais e publicações oficiais do Governo do Estado.

A análise documental buscou identificar: (i) objetivos e diretrizes formais da política; (ii) instrumentos de implementação; (iii) arranjos institucionais e mecanismos de governança; (iv) disposições sobre financiamento; e (v) elementos de avaliação e monitoramento. Particular atenção foi dedicada à identificação de ambiguidades normativas, lacunas regulatórias e dispositivos que potencialmente abrem espaço para o exercício da discricionariedade.

Os documentos foram organizados e codificados com base em categorias construídas a posteriori, permitindo mapear convergências e inconsistências no desenho formal da política.

4.2. Produção de dados primários: grupos focais

Na segunda etapa, foram conduzidos grupos focais com dois públicos distintos: (i) burocratas de nível de rua vinculados à implementação do PROARTE-RN; e (ii) artesãos beneficiários do programa.

A escolha pelo grupo focal justifica-se por seu potencial de promover interação entre participantes, favorecendo a emergência de consensos, dissensos e narrativas compartilhadas sobre experiências concretas (Morgan; Krueger, 1993). Essa técnica mostrou-se adequada para explorar como a discricionariedade é percebida e exercida nas interações cotidianas entre implementadores e beneficiários.

Os participantes foram selecionados de forma intencional, considerando sua inserção direta no programa. As discussões foram orientadas por roteiros semiestruturados, abordando temas como:

liberdade decisória na aplicação das regras, adaptação de procedimentos, situações de conflito ou limitação normativa, e percepções sobre justiça e equidade na implementação.

Os encontros foram realizados presencialmente, mediante consentimento livre e esclarecido dos participantes, e posteriormente transcritos integralmente.

4.3. Análise dos dados

Os dados documentais e as transcrições dos grupos focais foram submetidos à análise de conteúdo temática (Bardin, 2019). O processo envolveu leitura flutuante, codificação inicial, categorização e construção de relações entre categorias.

A organização e sistematização do material foram realizadas com apoio do software Atlas.ti, que possibilitou a identificação de padrões recorrentes, redes de associação entre códigos e comparações entre discursos de burocratas e artesãos.

Por fim, procedeu-se à comparação analítica entre o funcionamento prescrito da política (identificado na análise documental) e sua operacionalização concreta (captada nos grupos focais). Essa etapa permitiu evidenciar convergências, tensões e discrepâncias entre norma e prática, bem como identificar os espaços em que a discricionariedade se manifesta com maior intensidade.

4.4. Considerações éticas

A pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis às pesquisas com seres humanos. Os participantes foram informados sobre os objetivos do estudo, garantias de anonimato e confidencialidade dos dados, e assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. As informações coletadas foram armazenadas de forma segura, com acesso restrito ao pesquisador.

5. Apresentação e Discussão dos Resultados

A análise dos dados foi organizada a partir da comparação entre o funcionamento prescrito do PROARTE-RN — identificado na análise documental — e o funcionamento real da política, conforme relatado por burocratas de nível de rua (BNR) e artesãos beneficiários nos grupos focais. A discussão está estruturada em três eixos principais: (i) ambiguidades normativas e espaços de discricionariedade; (ii) discricionariedade como mediação entre norma e realidade; e (iii) percepções de equidade e efeitos da discricionariedade na implementação.

5.1. Ambiguidades normativas e espaços institucionais de discricionariedade

A análise documental revelou que, embora o PROARTE-RN possua arcabouço normativo relativamente estruturado — com objetivos definidos na Lei Complementar nº 599/2017 e detalhamentos no PLANART-RN —, há imprecisões significativas na definição de critérios

operacionais, especialmente no que se refere à concessão da Carteira Nacional do Artesão e à seleção para participação em feiras e eventos.

Expressões como “fomentar”, “apoiar”, “orientar” e “acompanhar” aparecem com frequência nos documentos oficiais, mas sem detalhamento de parâmetros objetivos de aplicação. Essa ambiguidade normativa amplia os espaços de interpretação por parte dos implementadores, configurando o que a literatura caracteriza como margens institucionais de discricionariedade (Evans; Hupe, 2020).

Nos grupos focais, os burocratas relataram que a ausência de critérios mais precisos os obriga a realizar julgamentos situacionais, considerando aspectos como qualidade técnica das peças, trajetória do artesão, vulnerabilidade socioeconômica e potencial de comercialização. Tais decisões, embora realizadas sob respaldo formal da norma, dependem fortemente da interpretação individual do agente.

Esse achado confirma a proposição de Lipsky (2010) de que, diante de ambiguidades e pressões contextuais, os burocratas de nível de rua não apenas executam políticas, mas efetivamente as constroem na prática.

5.2. Discricionariedade como mediação entre regra e contexto

Os relatos dos BNR indicam que a discricionariedade é frequentemente mobilizada como mecanismo de adaptação às realidades locais. Em situações em que artesãos enfrentam dificuldades documentais, limitações de escolaridade ou barreiras logísticas, os agentes relatam flexibilizações procedimentais dentro do que consideram limites aceitáveis da norma.

Essa prática foi percebida por muitos artesãos como forma de apoio e sensibilidade institucional. Beneficiários relataram que a atuação dos técnicos do programa foi decisiva para viabilizar seu ingresso e permanência nas ações do PROARTE-RN.

Sob a lente teórica, esse resultado dialoga com a perspectiva sociológica da discricionariedade (Evans; Hupe, 2020), segundo a qual decisões são influenciadas por valores, percepções e julgamentos morais dos agentes. A discricionariedade, nesse caso, aparece como instrumento de responsividade e adaptação, aproximando política pública e realidade social.

Contudo, também emergiram situações em que diferentes interpretações de critérios resultaram em decisões distintas para casos semelhantes. Alguns artesãos relataram percepções de inconsistência na seleção para eventos ou na priorização de vagas, sugerindo que a discricionariedade pode gerar assimetrias.

Essa tensão confirma a ideia de que a discricionariedade se situa em um espaço intermediário entre controle e autonomia (Oliveira, 2012). Se, por um lado, ela permite flexibilidade e adaptação, por outro, pode comprometer previsibilidade e uniformidade na aplicação da política.

5.3. A política “prescrita” versus a política “em ação”

A comparação entre documentos oficiais e práticas relatadas evidenciou divergências relevantes. Enquanto o desenho formal enfatiza equilíbrio entre dimensões cultural e econômica do artesanato, na

prática, a lógica empreendedora e de comercialização aparece como eixo central das ações implementadas.

Nos grupos focais, tanto burocratas quanto artesãos reconheceram que a participação em feiras e a geração de renda são os principais indicadores de sucesso do programa. A dimensão cultural, embora mencionada nos documentos, mostrou-se menos operacionalizada em instrumentos concretos de implementação.

Esse descompasso sugere que, mesmo quando o texto normativo contempla múltiplas dimensões, a implementação tende a priorizar aspectos mais facilmente mensuráveis ou alinhados a metas institucionais. A literatura sobre implementação já aponta que prioridades organizacionais e contextos institucionais moldam a ação dos implementadores (Lotta, 2019).

Além disso, observou-se que a ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento fortalece o papel interpretativo dos burocratas. Sem indicadores claros de desempenho cultural ou critérios formalizados de priorização, a tomada de decisão se ancora predominantemente na experiência prática e no julgamento profissional.

6. Discussão

Os resultados evidenciam que a implementação do PROARTE-RN confirma a proposição central da literatura bottom-up: políticas públicas não são simplesmente executadas, mas reinterpretadas e reconstruídas no cotidiano da ação estatal (Lipsky, 2010; Lotta, 2019). A análise empírica demonstra que a discricionariedade dos burocratas de nível de rua não é um elemento residual ou excepcional, mas estruturante da política “em ação”.

Além disso, a complexidade do processo discricionário pôde ser evidenciada, visto que o processo se faz presente em diferentes níveis e em diferentes momentos da implementação do PROARTE-RN, o que demonstra o caráter multifatorial da discricionariedade (Santos; Rodrigues; Prado, 2024).

6.1. Ambiguidade normativa como condição estruturante da discricionariedade

O arcabouço normativo do PROARTE-RN apresenta objetivos amplos e instrumentos definidos de maneira genérica. Termos como “fomento”, “apoio” e “valorização” carecem de parâmetros operacionais claros, sobretudo no que diz respeito à seleção de beneficiários e à priorização de participação em eventos.

Essa ambiguidade normativa cria o que pode ser denominado de “espaço institucional de decisão”, no qual os burocratas exercem julgamentos situacionais. Em termos teóricos, trata-se da materialização da lacuna entre liberdade e controle apontada por Evans e Hupe (2020): o texto legal não elimina a discricionariedade, mas a estrutura.

Diferentemente de uma leitura jurídica restritiva — que enxergaria na discricionariedade uma ameaça à previsibilidade —, os achados sugerem que a ambiguidade funciona como mecanismo funcional de adaptação em contextos complexos, como o setor artesanal, marcado por informalidade, heterogeneidade produtiva e desigualdades socioeconômicas.

Contudo, essa mesma abertura interpretativa amplia a variabilidade decisória, podendo produzir assimetrias na aplicação da política.

6.2. Discrecionalidade como mediação e como risco

A análise empírica permite compreender a discrecionalidade sob dupla dimensão.

Primeiro, como mediação adaptativa: os burocratas ajustam procedimentos à realidade dos artesãos, flexibilizando exigências formais quando necessário. Nessa perspectiva, a discrecionalidade aparece como instrumento de responsividade e sensibilidade social, aproximando Estado e beneficiários.

Segundo, como fonte potencial de desigualdade: decisões ancoradas em julgamentos individuais podem resultar em tratamentos diferenciados para situações semelhantes. A ausência de critérios explicitamente formalizados faz com que decisões dependam da interpretação do agente e da sua percepção sobre mérito, necessidade ou potencial de mercado.

Essa ambivalência confirma o argumento de Oliveira (2012) de que a discrecionalidade é simultaneamente condição de viabilidade e desafio para a *accountability*. Tal perspectiva também é descrita por Mascini (2020) a partir da noção de que a discrecionalidade é considerada uma ação não prescrita pela norma, logo, torna o processo de *accountability* mais dificultoso. Contudo, o controle do processo de discrecionalidade pode também afetar a implementação, visto que, de acordo com Evans e Hupe (2020), a liberdade e o controle deste processo se restringem mutuamente. Não é possível controlar as decisões do burocrata como um todo, mas também a liberdade da tomada de decisões por parte deste ator não é total.

6.3. Predominância da dimensão econômica na prática

Outro ponto analítico relevante diz respeito ao deslocamento entre a política formalmente desenhada e a política efetivamente implementada. Embora o PROARTE-RN enuncie equilíbrio entre valorização cultural e promoção econômica, os dados indicam que, na prática, a dimensão empreendedora e comercial assume centralidade.

Essa priorização pode ser explicada por três fatores: (i) maior mensurabilidade de resultados econômicos (vendas, participação em feiras); (ii) alinhamento com metas institucionais de geração de renda; e (iii) influência de arranjos institucionais que privilegiam a lógica de mercado.

Esse achado dialoga com a literatura sobre políticas culturais em contextos neoliberais (Canclini, 2019), segundo a qual dimensões simbólicas tendem a ser subordinadas à racionalidade econômica na operacionalização das ações.

Na literatura a respeito do artesanato, esta perspectiva também é debatida a partir da noção de que o artesanato possui meios de produção que destoam da lógica capitalista vigente. O artesão depende da criatividade, da manualidade e da não massificação dos seus produtos.

Contudo, no contexto capitalista, os artesãos se vêem em uma encruzilhada por terem que adaptar seus modos de produção ao imediatismo e massificação característicos do sistema de produção

capitalista. Essa adaptação é vista pela literatura como um processo custoso ao artesanato (Sousa et al., 2020), o que colabora com a literatura a respeito das políticas culturais em contextos neoliberais de Canclini (2019) e encontra respaldo na análise dos achados deste trabalho.

Assim, a discricionariedade no PROARTE-RN cumpre papel duplo: atua como mecanismo de adaptação às complexidades do setor artesanal, mas também como potencial fonte de desigualdade na distribuição de oportunidades. Essa ambivalência confirma o caráter inerente e simultaneamente problemático da discricionariedade na implementação de políticas públicas.

Para sintetizar as convergências e tensões identificadas entre o desenho formal do PROARTE-RN e sua operacionalização concreta, o Quadro 1, a seguir, apresenta uma sistematização comparativa entre a política prescrita nos documentos normativos e a política em ação, conforme evidenciado nos relatos dos burocratas de nível de rua e dos artesãos beneficiários. A comparação permite visualizar de forma integrada como ambiguidades normativas, critérios pouco detalhados e prioridades institucionais se traduzem em práticas cotidianas mediadas pela discricionariedade.

Quadro 1 – Síntese Analítica: Política Prescrita × Política em Ação

Dimensão	Política Prescrita (Norma)	Política em Ação (Implementação)	Implicação Analítica
Crerios de acesso	Menção à avaliação técnica e cadastro formal	Julgamentos situacionais baseados em experiência e contexto	Ampliação de espaços de discricionariedade
Objetivos	Equilíbrio entre cultura e economia	Ênfase predominante na geração de renda e participação em feiras	Deslocamento pragmático para metas mensuráveis
Instrumentos	Carteira Nacional do Artesão, feiras, capacitações	Seleção e priorização dependem de interpretação dos agentes	Variabilidade decisória
Monitoramento	Previsão genérica de acompanhamento	Ausência de indicadores claros de dimensão cultural	Reforço do papel interpretativo dos BNR

Dimensão	Política Prescrita (Norma)	Política em Ação (Implementação)	Implicação Analítica
Relação com beneficiários	Acesso formal via cadastro	Mediação personalizada e adaptações procedimentais	Discrecionariedade como mecanismo de responsividade

Fonte: dados da pesquisa, 2026.

A síntese apresentada no Quadro 1 evidencia que a discrecionariedade no PROARTE-RN não se configura como fenômeno marginal, mas como elemento constitutivo da implementação. Em praticamente todas as dimensões analisadas — critérios de acesso, instrumentos, objetivos e monitoramento — observa-se a existência de margens interpretativas que são preenchidas pelos burocratas a partir de julgamentos situacionais. Isso confirma a tese de que a política pública, no nível da rua, é produzida nas interações concretas entre agentes e beneficiários, e não apenas determinada pelo texto normativo.

Ao mesmo tempo, a análise comparativa revela que a variabilidade decisória não decorre exclusivamente de escolhas individuais, mas de um arranjo institucional que combina ambiguidade normativa, ausência de indicadores claros e priorização de resultados economicamente mensuráveis, colaborando com a perspectiva horizontal da burocracia proposta por Hupe e Hill (2007). Assim, a discrecionariedade não é apenas atributo do agente, mas produto de um contexto organizacional que delega — intencionalmente ou não — a esses atores a tarefa de preencher lacunas operacionais.

Nesse sentido, a implementação do PROARTE-RN ilustra uma dinâmica típica de políticas culturais em contextos de recursos limitados e objetivos múltiplos: a necessidade de adaptação às realidades locais convive com o risco de desigualdade na aplicação das regras. A discrecionariedade emerge, portanto, como mecanismo de mediação indispensável, mas tensionado, entre norma e contexto.

Os achados indicam ainda que, embora a política formalmente enuncie equilíbrio entre valorização cultural e promoção econômica, a prática tende a privilegiar dimensões mais tangíveis e mensuráveis, como geração de renda e participação em feiras. Essa priorização não elimina a dimensão cultural, mas a relega a um plano secundário na operacionalização cotidiana, o que sugere uma reinterpretação pragmática dos objetivos institucionais pelos implementadores.

Dessa forma, a discussão dos resultados permite afirmar que a implementação do PROARTE-RN é marcada por um equilíbrio instável entre controle normativo e flexibilidade prática, no qual os burocratas de nível de rua desempenham papel central na definição concreta dos rumos da política. Compreender essa dinâmica é fundamental não apenas para explicar os resultados observados, mas para refletir sobre caminhos possíveis de aprimoramento institucional.

É a partir dessas constatações que se desenvolvem, na seção seguinte, as considerações finais do estudo, nas quais são sistematizadas as contribuições teóricas e práticas da pesquisa, bem como suas implicações para o campo da implementação de políticas públicas voltadas ao artesanato.

7. Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar como os burocratas de nível de rua do PROARTE-RN exercem seu poder discricionário no processo de implementação da política pública voltada ao artesanato no estado do Rio Grande do Norte. Partindo da pergunta de pesquisa — **como os burocratas de nível de rua do PROARTE-RN exercem seu poder discricionário na implementação dessa política?** — o estudo buscou compreender a dinâmica concreta da política “em ação”, articulando análise documental e percepções de implementadores e beneficiários.

Os resultados indicam que a discricionariedade constitui elemento central e estruturante da implementação do PROARTE-RN. Ela se manifesta principalmente em três dimensões: (i) na interpretação de critérios de acesso e validação da Carteira Nacional do Artesão; (ii) na seleção e priorização de beneficiários para participação em feiras e eventos; e (iii) na mediação cotidiana entre exigências normativas e realidades socioeconômicas dos artesãos. A ambiguidade normativa identificada no arcabouço legal do programa amplia os espaços de decisão dos agentes implementadores, que mobilizam julgamentos situacionais para operacionalizar a política.

A análise demonstra que a discricionariedade no PROARTE-RN assume caráter ambivalente. Por um lado, atua como mecanismo de adaptação e responsividade, permitindo que os burocratas flexibilizem procedimentos para incluir artesãos em contextos de vulnerabilidade ou informalidade. Por outro, a ausência de critérios operacionais mais claros pode gerar variabilidade decisória e percepções de desigualdade no acesso às oportunidades oferecidas pelo programa. Assim, a discricionariedade não aparece como desvio, mas como dimensão constitutiva e tensionada da implementação.

No plano teórico, o estudo contribui para o campo da implementação de políticas públicas ao reforçar a relevância da perspectiva *bottom-up* na análise de políticas culturais, área ainda pouco explorada sob essa lente. Ao evidenciar como ambiguidades normativas estruturam espaços de decisão, a pesquisa amplia o debate sobre discricionariedade para além de sua dimensão individual, destacando seu caráter institucional e relacional. Além disso, contribui para o campo das políticas públicas voltadas ao artesanato ao deslocar o foco das análises de formulação ou impacto econômico para a dinâmica concreta da implementação e seus atores centrais.

No plano prático, os achados oferecem subsídios relevantes para o aprimoramento da gestão do PROARTE-RN e de programas similares. A explicitação de critérios mais objetivos para seleção e priorização, o fortalecimento de mecanismos de monitoramento e a incorporação de indicadores que contemplem também a dimensão cultural do artesanato podem contribuir para reduzir variabilidade decisória sem eliminar a necessária flexibilidade adaptativa. A capacitação contínua dos burocratas de nível de rua e a institucionalização de espaços de deliberação coletiva sobre casos complexos também emergem como estratégias potenciais para equilibrar discricionariedade e equidade.

O estudo, contudo, apresenta limitações. A pesquisa concentrou-se em um único programa estadual e utilizou abordagem qualitativa, o que privilegia profundidade analítica, mas limita generalizações. Além disso, a análise baseou-se em grupos focais realizados em momento específico da política, não captando eventuais variações ao longo do tempo.

A partir dos resultados, abrem-se possibilidades para pesquisas futuras. Estudos comparativos entre programas estaduais de artesanato poderiam identificar variações nos padrões de discricionariedade e nos arranjos institucionais que os moldam. Investigações quantitativas poderiam examinar eventuais efeitos distributivos da discricionariedade no acesso a benefícios. Pesquisas longitudinais permitiriam analisar como mudanças de governo ou reformulações normativas impactam os espaços decisórios dos

burocratas. Ademais, análises que incorporem a perspectiva de gestores de nível médio e formuladores podem ampliar a compreensão das interações entre diferentes camadas burocráticas.

Em síntese, ao examinar o PROARTE-RN sob a ótica da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, este estudo reafirma que a implementação de políticas públicas é processo dinâmico, situado e relacional. A política pública não se esgota no texto normativo: ela ganha forma na interação cotidiana entre Estado e sociedade. Compreender essa dimensão é condição fundamental para o aprimoramento de políticas voltadas ao artesanato e, mais amplamente, para o fortalecimento da ação pública em contextos marcados por complexidade social e institucional.

Referências:

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 225p.

BARRETT, Susan. **Implementation studies**: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Política cultural**: conceito, trajetória e reflexões. Organização de Renata Rocha e Juan Ignacio Brizuela. Salvador: EDUFBA, 2019.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; VALADARES, Josiel Lopes; MORAIS, Mateus Cerqueira Anicio. EMPREENDEDORISMO EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA ECONOMIA CRIATIVA BRASILEIRA. *Reuna*, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 91-110, jun. 2021.

EVANS, T., & HUPE, P. (2020). **Perspectives on discretion**: an introduction. In T. Evans, & P. Hupe (Eds.), *Discretion and the quest for controlled freedom* (pp. 17-22). Palgrave Macmillan.

HUPE, Peter; HILL, Michael. **Street-level bureaucracy and public accountability**. *Public Administration*, v. 85, p. 279-299, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 20 set. 2024.

MASCINI, P. (2020). **Discretion from a legal perspective**. In T. Evans, & P. Hupe (Eds.), *Discretion and the quest for controlled freedom* (pp. 121-141). Palgrave Macmillan.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

OLIVEIRA, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-1573. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>



ARTIGO

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1974.

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

SANTOS, C. S. dos; RODRIGUES, A. L.; PRADO, M. M. do. A experiência da discricionariedade: um estudo com membros das carreiras de gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 4, p. e2023-0209, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230209. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91784>. Acesso em: 3 set. 2024.

SOUSA, J. R. F.; SÁ, M.; SOUZA, D. C.; SILVA, S. K. Novos Modos de Fazer Artesanato e Desafios à Manutenção Econômica no Alto do Moura do Século XXI . **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 3, p. 557-585, 2020.