

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGADM

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

**A INTERAÇÃO DE ATORES NOS CONSELHOS GESTORES E A
SUA RELAÇÃO COM COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
Uma Revisão Sistemática da Literatura**

Vitória - ES

Fevereiro de 2021

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

**A INTERAÇÃO DE ATORES NOS CONSELHOS GESTORES E A
SUA RELAÇÃO COM COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
Uma Revisão Sistemática da Literatura**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração da Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para obtenção do Grau
de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa.

Vitória – ES

Fevereiro de 2021

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

A447i Almeida, Thiago Chagas de, 1995-
A interação de atores nos conselhos gestores e a sua relação
com coprodução de serviços públicos : uma revisão sistemática da
literatura / Thiago Chagas de Almeida. - 2021.
112 f. : il.

Orientador: Alexandre Reis Rosa.
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Administração pública. 2. Participação social. I. Rosa,
Alexandre Reis. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 65



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A INTERAÇÃO DE ATORES NOS CONSELHOS
GESTORES E A SUA RELAÇÃO COM COPRODUÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA REVISÃO
SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Administração.

Aprovado em: 25/02/2020

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa
Orientador

Prof. Dr. Adonai José Lacruz
Membro interno – PPGADM/UFES

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos
Membro externo – Universidade Estadual do Norte Fluminense



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ALEXANDRE REIS ROSA - SIAPE 2049265
Departamento de Administração - DAd/CCJE
Em 25/02/2021 às 16:23

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/145163?tipoArquivo=O>



Emitido em 04/03/2021

**FOLHA DE APROVAÇÃO-TCC N° ---/2021 - UFES - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
(ES - FEDERAL)**

(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 04/03/2021 10:24)

ADONAI JOSE LACRUZ

FUNÇÃO INDEFINIDA

VIA-CTLG (11.02.19.02.01.04.04)

Matrícula: 1380723

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ifes.edu.br/documentos/> informando 0 no campo de número, ano: **2021**, tipo: **FOLHA DE APROVAÇÃO-TCC**, data de emissão: **04/03/2021** e o código de verificação: **87122baf9e**

AGRADECIMENTOS

Primeiro, agradeço a Deus por situacionalmente ter me possibilitado tudo isso e em estado de espírito ter me dado forças e serenidade para acreditar e seguir em frente. Depois, aos meus pais, Rui e Josivania, por me apoiarem e estarem ao meu lado em um período tão desejado e desafiador ao mesmo tempo.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Alexandre, por suas sábias contribuições e pelo incentivo, que fizeram toda a diferença neste trabalho. Meu muito obrigado ao Prof. Mauro, que além de membro das bancas foi um grande motivador desde a época da graduação e um dos responsáveis por eu ter chegado até aqui. À Profa. Marcia (membra da banca de qualificação) e ao Prof. Adonai (membro da banca de defesa), fica minha gratidão por suas determinantes sugestões e observações.

Agradeço a todos professores do PPGAdm/UFES, em especial àqueles que tive um contato mais direto ao longo das disciplinas. Deixo meu muito obrigado também aos servidores da Secretaria PPGAdm/UFES, por sempre me atenderem com presteza e simpatia. Aproveito para saudar meus colegas de turma e os alunos do programa como um todo. Por fim, fica minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à UFES, por terem me proporcionado uma formação acadêmica de qualidade.

“Cidadão, num país em que não há nem sombra de
cidadania, significa apenas cidade grande”

Millôr Fernandes

RESUMO

A coprodução nos serviços públicos é uma abordagem emergente nos estudos das políticas públicas, partindo da concepção de que elas são constituídas por diversos atores sociais. Ao perceber uma compatibilidade dessa abordagem aos conselhos gestores, por eles envolverem o Estado e a sociedade civil na elaboração das políticas públicas, esta Dissertação questionou: como a interação de atores nos conselhos se associa à abordagem da coprodução? Diante disso, objetivo da pesquisa foi analisar a relação entre a abordagem da coprodução e a interação de atores nos conselhos. Como objetivos específicos, propôs-se: Identificar as características dos conselhos estudados que podem influenciar na coprodução; Analisar as evidências teóricas e práticas sobre essa relação; e Indicar as possibilidades de estudos futuros. Para tanto, foi realizada uma revisão sistemática de trabalhos votados ao assunto, através da metassíntese qualitativa. Já a análise dos dados foi feita por meio da técnica análise de conteúdo do tipo temática. Os resultados apontaram que os conselhos gestores são espaços propícios à coprodução, por promoverem a interação de atores para discussão de determinados serviços públicos. Contudo, para ocorrer a coprodução por esta via, os conselheiros têm que influenciar de alguma forma os resultados das políticas públicas. A efetividade desses mecanismos, alcançando conseqüentemente a coprodução, acaba por ser uma medida fundamental para o desenvolvimento da participação social e democracia participativa.

Palavras-chave: políticas públicas; coprodução nos serviços públicos; conselhos gestores; participação social.

ABSTRACT

Co-production in public services is an emerging approach in the study of public policy, based on the conception that they are made up of different social actors. When perceiving a compatibility of this approach to the management councils, because they involve multiple actors in the elaboration of certain public policies, this Dissertation asked: how does the interaction of actors in the councils be associated with the co-production approach? Therefore, the objective of the research was to analyze the relationship between the co-production approach and the interaction of actors in the councils. As specific objectives, it was proposed to: Identify the characteristics of the studied councils that can influence co-production; Analyze the theoretical and practical evidence on this relationship; and Indicate the possibilities for future studies. For that, a systematic review of works voted on the subject was carried out, through qualitative meta-synthesis. Data analysis was performed using thematic content analysis technique. The results showed that management councils are spaces that are conducive to co-production, as they promote the interaction of actors to discuss certain public services. However, for co-production to occur in this way, councilors have to influence the results of public policies in some way. The effectiveness of these mechanisms, consequently reaching co-production, turns out to be a fundamental measure for the development of social participation and participatory democracy.

Keywords: *public policy; co-production in public services; management councils; social participation.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atores das políticas públicas.....	42
Figura 2: “Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução” e suas categorias.....	66
Figura 3: “Interação de atores nos conselhos face à coprodução - implicações teóricas” e suas categorias	73
Figura 4: “Interação de atores nos conselhos face à coprodução - implicações práticas” e suas categorias	82
Figura 5: “Sugestões para estudos futuros” e suas categorias	89
Figura 6: Relação entre a interação de atores dos conselhos gestores e a abordagem da coprodução	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Similaridade entre os modelos de administração pública	28
Quadro 2: Uma tipologia de coprodução com exemplos práticos.....	39
Quadro 3 - Relação entre os modelos de coprodução e administração pública.....	41
Quadro 4: Trabalhos X categoria “caráter”	67
Quadro 5: Trabalhos X categoria “âmbito de atuação”	68
Quadro 6: Trabalhos X categoria “área temática”	70
Quadro 7: Trabalhos X categoria “país”	71
Quadro 8: Trabalhos X categoria “a política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução”	74
Quadro 9: Trabalhos X categoria “conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução”	75
Quadro 10: Trabalhos X categoria “a efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público”	77
Quadro 11: Trabalhos X categoria “conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução”	78
Quadro 12: Trabalhos X categoria “conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas”	79
Quadro 13: Trabalhos X categoria “deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos”	83
Quadro 14: Trabalhos X categoria “a informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução”	84
Quadro 15: Trabalhos X categoria “as deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte”	86
Quadro 16: Trabalhos X categoria “o aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução”	87
Quadro 17: Trabalhos X categoria “a interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos”	88
Quadro 18: Trabalhos X categoria “explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente”	90

Quadro 19: Trabalhos X categoria “estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos”	91
Quadro 20: Trabalhos X categoria “investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos”	92
Quadro 21: Trabalhos X categoria “examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos”	93

LISTA DE SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJE – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EUA – Estados Unidos da América

PPGADM – Programa de Pós-Graduação em Administração

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de trabalhos encontrados e selecionados, por portais e termos pesquisados.....	62
--	-----------

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1. Problema de pesquisa.....	22
1.2. Objetivos.....	22
1.2.1. Objetivo geral.....	22
1.2.2. Objetivos específicos.....	22
1.3. Justificativa	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1. Modelos de administração pública.....	24
2.2. Políticas públicas	28
2.2.1. Sua origem e conceitos relacionados.....	28
2.2.2. A etapa da formulação no ciclo básico de políticas públicas	31
2.2.3. Principais perspectivas sobre a participação dos atores na constituição das políticas públicas	32
2.3. Coprodução nos serviços públicos	33
2.3.1. Concepções gerais	33
2.3.2. Elementos essenciais para estudar a dinâmica da coprodução	35
2.3.3. Como a coprodução pode se manifestar	37
2.4. Atores das políticas públicas e suas formas de interação	41
2.4.1. Atores das políticas públicas.....	42
2.4.2. Formas de interação nas políticas públicas	46
2.5. Conselhos gestores de políticas públicas.....	51
2.5.1. Desenvolvimento conceitual e principais características para a coprodução	51
2.5.2. Potencial coprodutivo dos conselhos gestores	54
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
3.1. Delimitação do tema	57
3.2. Tipo de pesquisa	57
3.3. Descrição da coleta dos dados	60
3.4. Descrição da análise dos dados.....	63
4. ANÁLISE DOS DADOS.....	65
4.1. Apresentação dos resultados	65

4.1.1. Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução	65
4.1.1.1. Caráter	66
4.1.1.2. Âmbito de atuação	68
4.1.1.3. Área temática	69
4.1.1.4. País	71
4.1.2. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas	72
4.1.2.1. A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução	74
4.1.2.2. Conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução	75
4.1.2.3. A efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público	76
4.1.2.4. Conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução	77
4.1.2.5. Conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas	79
4.1.3. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas.....	81
4.1.3.1. Deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos	82
4.1.3.2. A informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução	84
4.1.3.3. As deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte	85
4.1.3.4. O aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução.....	86
4.1.3.5. A interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos	87
4.1.4. Sugestões para estudos futuros.....	88
4.1.4.1. Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente.....	89

4.1.4.2. Estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos	90
4.1.4.3. Investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos	91
4.1.4.4. Examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos	92
4.2. Discussão dos resultados	93
4.2.1. Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução	94
4.2.2. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas	96
4.2.3. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas.....	98
4.2.4. Sugestões para estudos futuros.....	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS	106

1. INTRODUÇÃO

Dadas as transformações da administração pública nos últimos anos, aumentando a gestão descentralizada e a participação social, as políticas públicas - tema central deste trabalho - têm passado por um processo de reinterpretação. Sua formulação não é mais construída “de cima para baixo” pelo Estado, nem a implementação uma atividade simplesmente entregue por burocratas, com maior ou menor influência (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

Segundo os autores, sua elaboração passa a ser resultado de uma negociação de diversas forças políticas e a implementação produzida por meio de diferentes atores sociais, dentre eles os prestadores dos serviços públicos e seus próprios usuários. Nesse sentido, a coprodução surge como uma abordagem que reflete essa nova interpretação, partindo do pressuposto que o cidadão é envolvido na produção dos serviços públicos (VERSCHUERE, BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Ao assumir que a coprodução é uma abordagem emergente, provoca-se o questionamento do porquê dessa teoria e prática serem interessantes, considerando os atuais arranjos da administração pública. Jakobsen e Andersen (2013) acreditam que a coprodução surge como uma maneira reflexiva de lidar com problemas sociais cada vez mais complexos, fugindo de soluções manuais ou óbvias. A coprodução seria mais que algo bom ou correto a se fazer, sendo também uma forma de atuação extremamente necessária à realização de muitos serviços públicos (ALFORD, 1998).

Sua importância parte do entendimento de que grande parte das políticas públicas depende do papel ativo dos seus usuários (JAKOBSEN; ANDERSEN, 2013). Nota-se então, que a coprodução pode ser colocada não só como uma lente para enxergar as políticas públicas, porque também é tida como um modo de agir indispensável para que os serviços públicos funcionem.

Além da sua necessidade circunstancial, a prática da coprodução nos serviços públicos traz pontos positivos comparado a outros arranjos. Segundo Lotta (2017), a literatura tem mostrado que a coprodução gera inúmeros ganhos no que tange o aumento da democracia e *accountability*. A autora ainda indica que essa prática pode trazer relações de confiança, transparência e padrões éticos entre os cidadãos e o Estado.

Similarmente, Verschuere, Brandsen e Pestoff, (2012) destacaram que há evidências de que a coprodução pode resultar em serviços de melhor qualidade. Os autores partem do pressuposto de que um maior envolvimento dos usuários eleva o nível de satisfação, devido a adaptação dos serviços públicos às necessidades pessoais e uma consequente “propriedade moral”, oriunda das decisões coletivas. Assim sendo, a coprodução na constituição das políticas públicas teria a capacidade de promover um ambiente mais legítimo e democrático (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Em vista do potencial da abordagem da coprodução, este trabalho estuda sua relação com um mecanismo essencial para a participação social nas políticas públicas e que representa esse novo movimento da administração pública, que são os conselhos gestores. Tal relação será analisada pela interação dos atores das políticas públicas nesses espaços, que podem tanto remontar teoricamente a coprodução como a representar na prática. A presente pesquisa analisou estudos sobre os conselhos baseado em casos de diversos países, por investigar questões universais dessas arenas. Contudo, deu-se ênfase ao contexto brasileiro, por poucos trabalhos sobre coprodução destacarem essa realidade (LOTTA, 2017).

Segundo Crantschaninov (2011), os conselhos surgiram no Brasil para aumentar o caráter social-participativo das políticas públicas, suprimindo assim uma carência deixada pela democracia representativa. A autora complementa que os conselhos foram “o modelo administrativo” desenvolvido para garantir que o Estado tornasse concreta a participação social, almejada constitucionalmente.

Os conselhos de políticas públicas são espaços públicos, mas não absolutamente estatais, trazendo um caráter híbrido por serem ao mesmo tempo pertencentes à sociedade e ao poder público (CARNEIRO, 2002). Dessa forma, eles são legalmente definidos e institucionalizados pelo Estado, sendo um ambiente de elaboração conjunta das políticas públicas (CARNEIRO, 2002). Observa-se então, que os conselhos como um ambiente de interação entre o Estado e a sociedade, não permeia amplamente todas as etapas básicas do ciclo de políticas públicas.

O Conselho se faz presente muito mais na etapa de formulação da política que na da implementação e avaliação, ainda que essas etapas não sejam tão intermitentes entre si, principalmente na abordagem da coprodução. Além do mais, entende-se que a

abordagem da coprodução traz uma discussão bem mais ampla das influências de múltiplos atores nos resultados dos serviços públicos, seja na elaboração, implementação ou avaliação dos serviços. Tais divergências e similaridades estimulam o questionamento de como a interação de diferentes atores nos conselhos gestores podem refletir a abordagem da coprodução.

Buscando resolver essa problemática, o trabalho realizou uma revisão sistemática da literatura, fundamentada pela mestassíntese qualitativa. A revisão sistemática parte de uma questão específica, utilizando métodos explícitos e transparentes, para fazer uma pesquisa e avaliação crítica de estudos primários (BRINER; DENYER, 2012, p.112). Dessa forma, complementa os autores, a revisão sistemática procura tirar conclusões sobre o que se sabe ou não acerca do assunto investigado.

Já a metassíntese, de acordo com Alencar e Almouloud (2017), seria uma das modalidades de pesquisa bibliográfica que executam revisões sistemáticas. Essa modalidade, por meio de diferentes métodos, conduz a sínteses de pesquisas qualitativas com potencial contribuição para a prática baseada em evidências (MATHEUS, 2009). Para a autora, tal contribuição se daria por meio de um compilado interpretativo de evidências aplicáveis, servindo assim não apenas para o desenvolvimento do campo teórico, com também do prático.

Segundo Rousseau, Manning e Denyer (2008), ao analisar as evidências de pesquisa, é preciso considerar as características dos contextos que os estudos foram realizados, a fim de que não se crie vieses ou generalizações nas conclusões. Nesse sentido, foram identificadas algumas particularidades elementares dos conselhos estudados: se são deliberativos ou consultivos; seu âmbito de atuação (nacional, estadual, municipal, etc.); sua área temática (saúde, educação, assistência social, etc.); e o país utilizado como *locus* de pesquisa.

Além disso, foram descritas as próprias evidências encontradas em cada trabalho face à relação entre os conselhos de políticas públicas e a abordagem coprodução. As descrições dessa relação trouxeram não só elementos teóricos-explicativos, como também apontamentos sobre quais práticas são necessárias para haver coprodução nesses espaços. Por fim, foram indicadas algumas possibilidades para os estudos futuros. Segundo Rousseau, Manning e Denyer (2008), as sínteses de evidências também são importantes para identificar linhas produtivas para novas pesquisas.

1.1 Problema de Pesquisa

O presente trabalho trouxe o seguinte problema de pesquisa: Como a interação de atores nos conselhos de políticas públicas se associam à abordagem da coprodução nos serviços públicos?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo geral

Analisar a relação entre a abordagem da coprodução nos serviços públicos e a interação de diferentes atores nos conselhos de políticas públicas.

1.2.2. Objetivos específicos

- Identificar as características dos conselhos estudados relevantes para a coprodução;
- Analisar as evidências teóricas e práticas sobre a relação entre a interação de atores nos conselhos gestores e a abordagem da coprodução nos serviços públicos.
- Indicar as possibilidades de estudos futuros, vislumbradas pela literatura.

1.3. Justificativa

Considera-se que a coprodução é uma perspectiva interessante para analisar os conselhos, possibilitando compreender como os diversos atores envolvidos na etapa da formulação das políticas públicas podem moldar suas ações. Dessa forma, os cidadãos seriam mais que meros usuários do que é definido pela cúpula decisória do poder público.

O interesse para estudar os conselhos gestores partiu da interpretação de que eles se constituem sob uma lógica coprodutiva. Essa lógica é percebida pelos conselhos serem um ambiente de interação entre o Estado e a sociedade para gestão e formulação de políticas públicas (CARNEIRO, 2002). Assim, pode-se dizer que há uma articulação a ser estudada, entre os conselhos de políticas públicas e a coprodução nos serviços públicos.

No que se refere à abordagem metodológica utilizada, a metassíntese qualitativa, a escolha por ela se deu pela sua capacidade de esclarecer concepções mais básicas entre os temas estudados. Segundo Jo e Nabatchi (2016), raramente a coprodução é examinada como um objeto de pesquisa comparativa ou meta-análise, baseada em evidências. Os

autores acreditam que esse tipo de pesquisa pode ampliar o potencial dos pesquisadores de produzirem pesquisas sistemáticas e generalizáveis. Também, evita-se o uso indiscriminado e relativizado do termo coprodução, que prejudica conclusões cumulativas (JO; NABATCHI, 2016).

Dito isso, alcançando os objetivos específicos, a pesquisa gerará novos *insights* para teoria, validando e refletindo suas concepções. A identificação das características dos conselhos estudados contribui para descrever peculiaridades importantes a serem consideradas na coprodução. Segundo Cepiku e Giordano (2014), a teoria da coprodução precisa avançar nas relações entre as características contextuais e seus impactos.

Já a análise das evidências que explicam a conexão entre coprodução e interação de atores nos conselhos, pode ao mesmo tempo: explicar como as políticas públicas são produzidas nos conselhos; como ajudar a pensar em quais ações são necessárias para haver coprodução nesses espaços. A literatura indica que há poucos avanços na compreensão das habilidades e atitudes que devem ser fomentadas para desenvolvimento de práticas coprodutivas (CEPIKU; GIORDANO, 2014). Por fim, as indicações para os estudos futuros apontam lacunas e questões que as pesquisas sobre coprodução podem investigar para fazer novas reflexões acerca dos conselhos gestores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentado, por meio de tópicos e subtópicos, os principais conceitos associados ao tema do trabalho e o que já foi pesquisado e é pertinente ao assunto. Dessa maneira, os tópicos se desmembrarão do seguinte modo: Modelos de administração pública, que discutirá as formas de atuação do Estado; Políticas públicas, tratando da sua origem e conceitos relacionados, da etapa de formulação e das principais perspectivas sobre a participação dos seus atores; Coprodução nos serviços públicos, com as concepções gerais, os elementos essenciais para estudar sua dinâmica e como ela pode se manifestar; Atores das políticas públicas e suas formas de interação, com um subtópico tratando dos principais atores e o outro, discutindo as formas de interação deles; e Conselhos gestores de políticas públicas, discorrendo sobre seu desenvolvimento conceitual, principais características e potencial coprodutivo.

2.1. Modelos de administração pública

A capacidade de participação social nos serviços públicos se relaciona aos arranjos institucionais do Estado, ou seja, a uma estrutura estatal mais aberta ou não a essa participação no processo decisório (PAULA, 2005). Nesse sentido, compreender os modelos de administração pública, que são formas de atuação do Estado, é fundamental para identificar quais cenários seriam mais propícios para observar lógicas coprodutivas nas políticas públicas.

Portanto, antes de analisar as abordagens de políticas públicas, deve-se observar os diferentes tipos de administração pública para então vislumbrar suas possibilidades perspectivas. Neto, Salm e Souza (2014) e Magalhães e Souza (2015), discutem três modelos de administração pública, considerando a realidade brasileira. De acordo com esses trabalhos, os modelos de administração pública são: a velha administração pública; a nova gestão pública; e o novo serviço público.

Trazendo uma concepção mais geral dessas classificações, o primeiro modelo de administração pública, a velha administração pública, apresenta uma relação de coprodução mais passiva. Segundo Neto, Salm e Souza (2014), esse modelo se estabelece pela organização burocrática do Estado, tendo como princípios básicos a impessoalidade e a legalidade. Os autores também apontam que na velha administração pública o protagonista da produção das políticas públicas é do Estado. Dessa forma, há críticas ao modelo de que o envolvimento social ocorre muitas vezes só para mostrar uma pretensa

participação social, sendo uma via muito mais manipulativa que participativa de fato (NETO; SALM; SOUZA, 2014).

O segundo modelo de administração pública é a nova gestão pública, que foi muito utilizado no final do século XX (MAGALHÃES; SOUZA, 2015). Esse é caracterizado por utilizar a organização burocrática tanto no âmbito público, como no privado. Porém, mantendo os interesses do mercado para realização dos serviços públicos. De acordo com os autores, o modelo traz uma lógica de cidadão como cliente ou consumidor, cabendo ao mercado possibilitar a coprodução dos serviços públicos. Semelhante à velha administração pública, esse modelo também enfatiza o princípio da impessoalidade e legalidade. Entretanto, o interesse público é visto como a somatória dos interesses individuais (NETO; SALM; SOUZA, 2014).

Por fim, tem-se o novo serviço público, que segundo Magalhães e Souza (2015) é tido como modelo ideal, em que se pauta a lógica democrática e a participação social na produção dos serviços públicos. Os autores colocam que nesse modelo se destaca o princípio da transparência, além de haver o compartilhamento da responsabilidade de produzir os serviços públicos, que ocorre entre poder público e a sociedade como um todo. O controle social, exercido tanto pela administração pública como pela comunidade, é um elemento importante para perpetuação desse modelo (MAGALHÃES; SOUZA, 2015).

Paula (2005) fez uma análise diferente dos modelos de administração pública. A autora apresentou dois, que estariam disputando o rótulo da “nova administração pública”. São eles, a administração pública gerencial/gerencialismo e a administração pública societal/gestão social. Os modelos foram comparados em relação: à origem; ao projeto político; às dimensões estruturais enfatizadas na gestão; à organização administrativa do aparelho do Estado; à abertura das instituições para a participação social; e à abordagem de gestão (PAULA, 2005).

Segundo a autora, o modelo gerencialista surgiu no Brasil na década de 1990, com um debate de reforma gerencial do Estado, sendo impulsionado por um movimento internacional que já ocorria na Inglaterra e nos Estados Unidos. Tal modelo pautava como projeto político a eficiência administrativa, tendo como dimensões estruturais a econômico-financeira e institucional-administrativa (PAULA, 2005). Em relação à organização administrativa, a autora apontou que o modelo visava separar as atividades

exclusivas das não exclusivas do Estado. Já a participação social seria unicamente em nível de discurso, centralizando o processo decisório, a organização das instituições políticas e o desenvolvimento de canais de participação social (PAULA, 2005). A autora também destacou que a abordagem da gestão desse modelo viria apenas a enfatizar as recomendações gerencialistas para o setor público.

De outro modo, o modelo societal surgiu no início da década de 1960, quando movimentos sociais se organizaram por reformas no país (PAULA, 2005). Conforme a autora, o projeto político desse modelo prioriza a participação social, tendo como dimensão estrutural a sociopolítica. Na administração pública societal não há uma proposta clara de organização do aparelho do Estado, somente uma ênfase em iniciativas locais de organização e gestão pública (PAULA, 2005). No entanto, segundo a autora, existe abertura para participação popular nas instituições políticas. Por último, a abordagem da gestão seria social, focalizando nas demandas do público-alvo (sociedade), incluindo questões participativas e culturais (PAULA, 2005).

Já Secchi (2009), apresentou quatro modelos organizacionais das reformas do Estado, o modelo burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública. O autor sugere que a transição desses modelos seja interpretada como um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores, não devendo ser visto por uma perspectiva de ascensão ou declínio entre eles. Secchi (2009) comparou os modelos analisando de cada um: a função sistêmica; a relação sistêmica com o ambiente; a separação entre política e administração; a função administrativa essencial; a discricionariedade; e o tratamento com o cidadão.

O modelo burocrático tem como características principais a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009). O autor também destaca que a preocupação com a eficiência organizacional é o elemento central desse modelo. Sua função sistêmica seria a homeostase, com a relação sistêmica fechada e considerando que a política e administração devem ser separadas (SECCHI, 2009). Como função administrativa essencial, o modelo pauta o controle e organização, com uma baixa discricionariedade e enxergando o cidadão como usuário (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) agrupa a administração pública gerencial e o governo empreendedor ao gerencialismo, por ambos pautarem os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização ao setor privado e eficiência. O autor também

salienta que apesar de surgirem de nomenclaturas distintas, eles são chamados de gerencialismo. A função sistêmica desses modelos também é a homeostase, com uma relação sistêmica aberta e com a política e a administração trabalhando juntas sob um comando político (SECCHI, 2009). A função essencial do gerencialismo é o controle e o planejamento, tendo uma discricionariedade alta e tratando o cidadão como cliente (SECCHI, 2009).

Finalmente, a governança pública, que tem por pretensão o fomento a ações democráticas e de gestão que ajudam a melhorar o desenvolvimento econômico e social (SECCHI, 2009). Conforme o autor, a governança trata como questão o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas, criando mecanismos para democracia deliberativa e redes de políticas públicas (SECCHI, 2009). Assim como no gerencialismo, sua função sistêmica é a homeostase e a relação com o ambiente é aberta. Entretanto, na governança a distinção entre a política e administração é superada e tem como ênfase administrativa o controle e a coordenação (SECCHI, 2009). O autor também destaca que esse modelo não discute tanto a questão da discricionariedade e que o cidadão é visto como parceiro.

Apesar de partirem de perspectivas distintas, foi possível perceber uma certa similaridade entre os modelos apresentados. A velha administração pública de Neto, Salm e Souza (2014) e Magalhães e Souza (2015) se aproxima do modelo burocrático de Secchi (2009), por ambos enfatizarem a impessoalidade e legalidade, com um Estado mais protagonista e rígido institucionalmente.

Também são semelhantes a nova gestão pública de Neto, Salm e Souza (2014) e Magalhães e Souza (2015) e os modelos gerencialistas, tanto o de Paula (2005), como o de Secchi (2009). Essa relação se apresenta ao identificar que na nova gestão pública, assim como nos outros dois modelos, prevalece a lógica do cidadão como cliente. Além disso, os modelos focam na eficiência econômico-financeira e dão um maior protagonismo ao setor privado, possibilitando ao mercado o oferecimento de mais serviços públicos.

Por último, são análogos o novo serviço público de Neto, Salm e Souza (2014) e Magalhães e Souza (2015), o modelo societal de Paula (2005) e a governança pública de Secchi (2009). Isso é perceptível por todos eles realçarem a participação social na tomada de decisão dos serviços públicos. A relação entre os modelos de administração pública discutidos pode ser representada pelo **Quadro 1** abaixo:

Quadro 1: Similaridade entre os modelos de administração pública

MODELOS RELACIONADOS	Velha administração pública (NETO; SALM; SOUZA, 2014; MAGALHÃES; SOUZA, 2015) Burocrático (SECCHI, 2009)	Nova gestão pública (NETO; SALM; SOUZA, 2014; MAGALHÃES; SOUZA, 2015) Gerencialismo (PAULA, 2005) Gerencialismo (SECCHI, 2009)	Novo serviço público (NETO; SALM; SOUZA, 2014; MAGALHÃES; SOUZA, 2015) Gestão societal (PAULA, 2005) Governança pública (SECCHI, 2009)
SIMILARIDADE	Enfatizam a impessoalidade e legalidade, com um Estado mais protagonista e rígido institucionalmente. Cidadão como usuário.	Evidenciam a eficiência econômico-financeira, com um maior protagonismo do setor privado. Cidadão como cliente.	Realçam a participação social na tomada de decisão dos serviços públicos. Cidadão como parceiro.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O **Quadro 1** mostra as similaridades entre os modelos apresentados, construído interpretativamente, após uma breve análise da discussão de cada um deles. Pondera-se que há inúmeras classificações para os modelos de administração pública, que extrapolam as que foram apresentadas aqui. Essas classificações levam em conta diversas variáveis do contexto estrutural e político do Estado. Ao longo deste capítulo foi possível perceber que os modelos discutidos aqui traçam uma certa competição pelo rótulo da “nova administração pública”. Paula (2005), ao analisar o gerencialismo e a gestão social, conclui que “a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado” (p.47).

2.2. Políticas públicas

Este tópico apresentará o que se tem discutido sobre políticas públicas, permeando através de subtópicos: sua origem e conceitos relacionados; a etapa de formulação no ciclo básico de políticas públicas, por pesquisar os conselhos gestores que representam especificamente essa etapa; e as principais perspectivas sobre a participação dos atores na constituição das políticas públicas.

2.2.1. Sua origem e conceitos relacionados

Após discutir sobre os modelos de administração pública, é necessário se aprofundar no que são políticas públicas e a partir daí compreender como esses conceitos se relacionam à coprodução em si. Segundo Frey (2000), as políticas públicas começaram a ser estudadas nos Estados Unidos da América (EUA) no início da década de 1950, por

meio da *policy science*. Na Europa, especificamente na Alemanha, esse processo foi um pouco mais tardio, ocorrendo no início dos anos de 1970 (FREY, 2000). Já no Brasil, o autor explica que esses estudos só começaram a ser explorados mais recentemente, ainda assim de forma esporádica.

De acordo com Souza (2006), a origem das políticas públicas nos EUA, enquanto área de conhecimento, teve um estímulo distinto da Europa. Nos EUA não houve correlação inicial entre as políticas públicas e as bases teóricas do papel do Estado, sua origem teve como ênfase direta os estudos das ações do governo (SOUZA, 2006). Segundo a autora, na Europa esse campo de estudo surgiu como desdobramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado. Assim, percebeu-se que o Estado tinha como uma das principais instituições o governo e que as consequências das ações dessa instituição corresponderiam às políticas públicas (SOUZA, 2006).

Salienta-se que ao longo dos anos o entendimento do que são políticas públicas se manifestou de distintas formas, de acordo com cada autor e sua corrente defendida. Dentre os conceitos, destaca-se o de Dye (1984), tido como um dos mais clássicos e amplos, em que política pública “é o que o governo escolhe ou não fazer” (p.1, tradução nossa). De modo complementar, Secchi (2013) define políticas públicas como as ações e omissões do Estado, quando utilizadas como diretriz. Dessarte, o autor indica que para uma ação do Estado ser considerada política pública ela deve ser utilizada como diretriz. Do contrário, simplesmente há ausência de política pública.

A análise de Secchi (2013) leva ao questionamento de como identificar quando a não ação foi uma simples omissão ou foi motivada por uma diretriz, considerando que nem sempre é possível perceber o que gerou determinado posicionamento. Ou seja, se a não ação foi motivada por algo ou se foi apenas uma atitude passiva. Nesse sentido, Secchi (2013) explica que além de um conteúdo concreto, as políticas públicas também envolvem elementos simbólicos. Sob uma perspectiva mais objetiva, Lynn e Gould (1980) as definem como as ações do governo que produzem efeitos específicos.

Não há um único, nem melhor ou pior conceito de política pública (SOUZA, 2006). No entanto, as definições precisam ser apropriadas ao tipo abordagem que se está utilizando e ao que se quer explicar. Dessa forma, este trabalho buscou utilizar um conceito de políticas públicas que abarcasse as possibilidades teóricas da coprodução nos serviços públicos. Segundo Raeder (2014), em uma abordagem estatista (ou

estadocêntrica), o Estado detém um poder imperativo sobre o que se tornará política pública. De outro modo, a abordagem multicêntrica (ou policêntrica) acredita que o resultado das políticas públicas é oriundo de diversos centros de decisão, não estando refém unicamente ao Estado (READER, 2014).

Secchi (2013) traz que os defensores da abordagem multicêntrica justificam este pluriprotagonismo decisório pela política pública estar associada a um problema público, independente de quem o solucionará. Portanto, por partir de uma perspectiva policêntrica, pela teoria da coprodução (READER, 2014), este trabalho enxerga as políticas públicas como constituídas por múltiplos atores. Além disso, tento por preferência uma definição mais objetiva para a percepção prática, o trabalho remontará o conceito de Lynn e Gould (1980). Posto isso, entende-se como políticas públicas: as ações desenvolvidas pelo governo, ou demais atores sociais, que produzem efeitos específicos sobre questões públicas.

Mais que discutir e estabelecer o conceito de políticas públicas, é necessário conhecer algumas definições que circundam esse campo. Segundo Frey (2000), o entendimento de conceitos apresentados pela *policy analysis* é essencial para compreensão das políticas públicas. A *policy analysis* busca analisar a correlação entre o conteúdo da política, o processo político e as instituições políticas (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987). Dentre as definições apresentadas pela *policy analysis*, Frey (2000) destacou: a *policy*, a *politics* e a *polity*, com concepções mais centrais; e a *policy network*, a *policy arena* e o *policy cycle*, com características mais secundárias.

Dessa maneira, a *policy* seria o conteúdo da política, isto é, o material gerado pelas decisões políticas ou basicamente a configuração dos programas elaborados (FREY, 2000). A *politics*, de acordo com o autor, é o processo político em si, no que tange à disputa ao poder decisório, tendo um caráter mais conflituoso e de disputa. Já a *polity*, refere-se às instituições políticas e ao seu sistema jurídico, que estabelecem uma estrutura político-administrativa (FREY, 2000). Diferenciar esses conceitos amplia o conhecimento das perspectivas que podem envolver uma análise de políticas públicas.

Em relação aos conceitos mais secundários, a *policy network* seria uma rede de interações em que há diferentes instituições do Estado e grupos sociais (HECLO, 1978). Segundo Heclo (1978), essa rede se constitui por repetidas participações no desenvolvimento das políticas públicas, podendo ocorrer desde o seu planejamento à

implementação. De forma complementar, a *policy arena* corresponde ao conflito de interesses dos múltiplos atores envolvidos na política, ocorrendo em um determinado espaço social (MATA; PIMENTEL; EMMENDOERFER, 2019). Portanto, enquanto a *policy network* faz alusão à rede de interações, a *policy arena* se refere ao espaço de conflito ou negociação em que os atores se interagem.

Outro elemento importante é o *policy cycle*, também chamado ciclo político ou de políticas públicas, que é o conjunto das etapas de uma determinada política pública (SECCHI, 2013). Ou seja, é o somatório das fases de uma política, do seu início ao fim. O próximo tópico discutirá mais sobre o *policy cycle*, dando um enfoque à etapa da formulação.

2.2.2. A etapa da formulação no ciclo básico de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), em diferentes estudos, tem como etapas básicas: a formulação, momento em que são discutidas e elaboradas as estratégias de intervenção; implementação, quando as estratégias elaboradas são executadas; e avaliação, etapa em que se verifica se a implementação ocorreu conforme planejado (FREY, 2000).

Por estudar os conselhos, que são espaços em que se discute as propostas do que pode se tornar políticas públicas, a pesquisa focou na etapa da formulação¹. Contudo, parte-se do pressuposto, pela própria abordagem da coprodução que será explorada mais adiante, que essas etapas não são desarmônicas. Acredita-se que todas elas interferem uma na outra, de maneira que tanto a implementação como a avaliação podem influenciar as decisões do que será formulado.

Nesse sentido, por estabelecer este recorte teórico dos conselhos, é necessário compreender mais a fundo o que envolve a análise da formulação das políticas públicas. Segundo Santos et al. (2007), a elaboração de uma política pública contempla os elementos de quem decide o que, para quem, quando e com quais consequências. Todas essas variáveis viriam então a diagnosticar como ocorre a formulação de um determinado serviço público.

¹ Os conselhos também podem ser considerados arena política (*policy arena*), mesmo que esse conceito extrapole a etapa da formulação.

Já Lobato (1997) defende que para analisar a formulação de uma política pública, deve-se compreender tanto as características histórico-estruturais do Estado, como as específicas da política. Essas características seriam circunscritas por um processo político, oriundo da interação de diferentes atores sociais com o Estado e suas instituições (LOBATO, 1997).

Gelinski e Seibel (2008) indicam que apesar das distinções em relação aos contextos da cada política pública, há dois aspectos comuns que possibilita uma reflexão sobre a etapa da elaboração. O primeiro aspecto seria a concepção do Estado, no sentido de elucidar a definição do público alvo dos serviços públicos. Assim, o autor coloca que é importante analisar se as políticas são mais direcionadas ao mercado, tendo uma concepção do Estado mínimo ou se são voltadas às questões sociais, com um governo mais intervencionista. O segundo aspecto viria a questionar quem elabora as políticas públicas, ou seja, os *policy makers*. Esse também investigaria no processo de formulação, como é definida sua agenda de prioridades e quais assuntos passam por ela, destacando a importância das redes e arenas de discussão (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

2.2.3. Principais perspectivas sobre a participação dos atores na constituição das políticas públicas

Além de perceber os elementos analíticos envolvidos à etapa de formulação, deve-se compreender as perspectivas sobre a participação dos atores na constituição das políticas públicas. A análise do processo de elaboração varia substancialmente de acordo com a perspectiva utilizada. Relacionado a isso, Raeder (2014) destacou como principais modelos que interpretam a participação dos atores nas políticas públicas o *top-down* e *bottom-up*.

Segundo Zani e Costa (2014), grande parte dos estudos da perspectiva *top-down* enfatiza a etapa de formulação das políticas públicas. Nesse contexto, complementa o autor, a implementação seria uma fase meramente de execução daquilo que foi definido pelo poder público na formulação. Já o modelo *bottom-up*, foca na etapa da implementação e nos executores das políticas públicas. Ainda de acordo com Zani e Costa (2014), diferente do modelo anterior, no *bottom-up* as variações na implementação não seriam necessariamente “desvios de rota” daquilo que foi formulado. Mas ocorreriam devido à capacidade dos agentes executores das políticas públicas em influenciar sua implementação (ZANI; COSTA, 2014).

Cabe salientar, que esses dois modelos sofreram críticas ao longo do tempo. O *top-down* foi criticado por centralizar o processo da tomada de decisão ao poder público e por enfatizar a etapa da formulação, ignorando a capacidade de influência dos agentes implementadores (SABATIER, 1986). Em contrapartida, os defensores do *top-down* questionaram do modelo *bottom-up* o seu enfoque nos burocratas da ponta e a dificuldade de explicação dos fatores que afetam o comportamento desses atores (SABATIER, 1986).

As políticas públicas nesses últimos anos vêm passando por um processo de reinterpretação. A sua formulação deixa de ser vista como uma atividade desenvolvida “de cima para baixo” (*top-down*) e a implementação como uma etapa simplesmente entregue por funcionários, com maior ou menor influência sobre ela (*bottom-up*) (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Segundo os autores, a elaboração seria resultado de uma negociação de diversos atores políticos e a implementação produzida por diferentes atores sociais, sejam eles do poder público ou os próprios usuários desses serviços.

Ressalta-se que as mudanças que ocorreram na gestão pública, com mais descentralização e participação social, que no Brasil foram impulsionadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) (Paula, 2005), contribuíram para essa reinterpretação. Dessarte, a coprodução viria como uma nova perspectiva para analisar o desenvolvimento das políticas públicas, dados os atuais moldes da administração pública.

2.3. Coprodução nos serviços públicos

Este tópico discorrerá sobre a coprodução nos serviços públicos, no que tange: suas concepções gerais; elementos essenciais para estudar sua dinâmica; e como ela pode se manifestar. Esses assuntos serão organizados e apresentados por subtópicos.

2.3.1. Concepções gerais

A coprodução, como abordagem para estudar os serviços públicos, surgiu no final da década 1970, por meio da autora Elionor Ostrom e seus colegas, associados ao workshop em teoria e análise de políticas (OSTROM, 1996; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017). Segundo Ostrom (1996), a proposta desse grupo de estudos ao apresentar coprodução era contrapor teorias dominantes de governança urbana, que indicavam políticas de forte centralização.

Apesar de uma proposta inicial promissora, o interesse pela coprodução oscilou ao longo dos anos, tendo nas últimas décadas ganhado cada vez mais destaque nas discussões acadêmicas (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; CHAEBO; MEDEIROS, 2017). De acordo com Chaebo e Medeiros (2017), esse debate cresceu junto à compreensão de que os usuários dos serviços públicos desempenham um papel ativo no seu processo.

A coprodução foi desenvolvida para descrever prováveis relacionamentos na construção dos serviços públicos entre o Estado, como produtor regular (representado por policiais, professores, profissionais de saúde, etc.) e os cidadãos, como produtores irregulares (OSTROM, 1996). De acordo com a autora, a coprodução pressupõe que os cidadãos podem participar ativamente da produção de bens e serviços públicos do seu interesse. Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a abordagem da coprodução envolve o cidadão na produção dos serviços públicos, percebendo que esses serviços não são simplesmente entregues por profissionais e gerenciados pelo poder público. Mas coproduzidos por usuários e pela sociedade como um todo.

Originalmente sendo um conceito utilizado para explicar como múltiplos atores produzem os serviços públicos (OSTROM, 1996), a coprodução também passou a ser utilizada para analisar as políticas públicas (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Isso se deu pelos serviços públicos serem basicamente políticas públicas, gerando efeitos específicos sobre problemas públicos. Moraes (1999) distinguiu serviços de políticas, pela ótica das políticas públicas. O autor indicou que o primeiro se refere aos trabalhos concretamente realizáveis direcionados a questões públicas. Já a política, significa a direção ou o sentido que os serviços públicos se voltam (MORAES, 1999).

Desse modo, também considerando o conceito de políticas públicas já apresentado neste trabalho, acredita-se que os serviços públicos são representações materializadas das políticas públicas, dentre suas possibilidades de representação. Logo, os serviços públicos estariam contidos nas políticas públicas. Além dessa agregação de significados, o termo “coprodução nos serviços públicos” é utilizado como perspectiva teórica, remontando a lógica de construção das políticas públicas. Nesse sentido, pesquisadores identificam que os resultados das políticas públicas são oriundos de influências de múltiplos atores sociais, ainda que um ou outro seja protagonista em momentos distintos (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

Cabe ainda diferenciar o termo coprodução como teoria da prática. A coprodução como teoria é utilizada como uma lente explicativa de um fenômeno social (a produção das políticas públicas). Como prática, a coprodução se apresenta pela ação real, podendo ser exemplificada de diversas formas, que serão discutidas mais adiante nas tipologias e modelos. Ressalta-se que esses dois usos se entrelaçam, de maneira que a coprodução como lente teórica se justifica pela sua ocorrência na prática.

Além de distinguir a coprodução como teoria da prática, é necessário saber que a utilização dessa abordagem carece de alguns cuidados, em ambos os sentidos. Segundo Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), por ter uma variedade conceitual muito grande, a coprodução pode ser usada indiscriminadamente para descrever qualquer atividade pública que também envolva atores não governamentais. Dessa forma, os autores indicam que para evitar esse efeito negativo de um uso desordenado, o conceito precisa ser refinado, principalmente para conter uma aplicação generalizada no campo acadêmico e prático.

Para os acadêmicos, a falta de clareza conceitual pode complicar as análises das variações coprodutivas e seus diferentes usos, assim como também dificulta uma pesquisa amplamente cumulativa (JO; NABATCHI, 2016). Em relação à prática, a generalização e incapacidade de definir a coprodução pode fazer com que servidores públicos subestimem seu uso e efeitos, podendo eles também utilizar esforços inadequados para seu alcance (JO; NABATCHI, 2016).

Ostrom (1996) também destaca que a prática de coprodução nem sempre é vantajosa ou é um processo que ocorre espontaneamente, apenas por haver benefícios substanciais. Segundo a autora, muitas situações podem favorecer os benéficos da coprodução para uma contribuição regular dos cidadãos aos serviços públicos. Dentre esses fatores, destacam-se: uma tecnologia disponível, que viabilize a participação; uma legislação que garanta a presença dos cidadãos; e a necessidade de construir a credibilidade e o comprometimento amplo entre os envolvidos (OSTROM, 1996). Portanto, para desenvolver uma participação social adequada, a coprodução precisa de um ambiente propício a isso.

2.3.2. Elementos essenciais para estudar a dinâmica da coprodução

Segundo Chaebo e Medeiros (2017), são elementos essenciais para estudar a dinâmica da coprodução nos serviços públicos: identificar quem participa dos serviços

públicos; suas motivações para participar; e como ocorre essa participação. Em relação aos participantes da coprodução, há várias terminologias que os caracterizam, como profissionais do poder público, cidadãos, usuários, clientes, consumidores, etc. (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Para os autores, fica evidente a dificuldade semântica da literatura em encontrar uma nomenclatura que corresponda adequadamente aos participantes da coprodução.

De acordo com Lotta (2017), a escolha dessas nomenclaturas vai depender do que é coproduzido, visto que a abordagem estabelece inúmeras funções aos coprodutores, além da própria dificuldade de classificar o valor gerado desse processo. No entanto, por buscar uma discussão mais ampla e universal acerca dos múltiplos participantes possíveis para coprodução nos serviços públicos, este trabalho utiliza o termo “atores”, que segundo Secchi (2013):

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo são aqueles que têm capacidade de influenciar direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (p. 99).

Assim sendo, é considerado ator das políticas públicas ou ator social, qualquer participante envolto influentemente na coprodução dos serviços públicos, sejam eles governamentais ou não governamentais. Em subtópico específico (2.4.1.), serão apresentadas as principais subcategorias dos atores das políticas públicas, segundo a classificação de Secchi (2013), servindo apenas como um rol exemplificativo. De modo geral, matem-se esta definição de atores sociais que poderá identificar outros exemplos, independente de rótulos.

Em relação às motivações, ela parte do porquê dos cidadãos se envolverem na coprodução dos serviços públicos. Apesar dos estudos da coprodução terem aumentado bastante nos últimos anos, pouco ainda se sabe sobre os fatores que impulsionam os atores a participar desse processo (VAN EIJK; STEEN, 2016). De acordo com as autoras, até há discussões teóricas acerca dos interesses em participar das ações públicas, mas as pesquisas empíricas ainda são bem escassas.

Para Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) a participação na coprodução seria uma combinação entre facilidade de envolvimento e motivação individual. Os autores

complementam que os cidadãos não seriam como um *jack-in-the-box* (brinquedo em forma de caixa ou caixa de surpresas), com uma energia de envolvimento automática, esperando apenas alguém ativar. Os cidadãos precisariam estar motivados a participar, de maneira que quanto maior o esforço aplicado, maior relevância teria o serviço público, ao passo que uma maior facilidade de envolvimento favorece a participação cidadã (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Van Eijk e Steen (2016) indicam que muitos motivos podem estar relacionados ao interesse em coproduzir, como a importância do problema, seja ela atrelada a uma questão pessoal ou social. Há também, segundo os autores, as considerações do esforço necessário para se envolver e alcançar os resultados potenciais, que estariam relacionadas: à facilidade, sendo a percepção de simplicidade ou dificuldade da tarefa; à eficácia interna, que é a competência pessoal do cidadão para participar efetivamente; à eficácia externa, que seria a capacidade de resposta do governo às demandas dos cidadãos; e confiança, que se refere a até que ponto o governo é responsivo, ou se burocracia demonstra qualidade.

Após trazer algumas possíveis motivações da literatura, Van Eijk e Steen (2016) identificaram na sua pesquisa empírica três elementos para o envolvimento dos cidadãos na coprodução: “percepções da tarefa de coprodução e competência para contribuir no processo de prestação do serviço público; características individuais em termos de perfil econômico e conexão social; e interesse próprio e motivações focadas na comunidade” (p. 42, tradução nossa).

Por fim, o entendimento de como pode ocorrer a participação dos atores nos serviços públicos, se associa às diferentes formas de coprodução. Segundo Lotta (2017), há características a serem consideradas na análise da coprodução, que varia de acordo com o que se pretende estudar. Para a autora, deve-se levar em conta variáveis como institucionalização, tipos de decisões que envolvem, etc. Tais características, são colocadas como tipologias ou até modelos, ajudando a compreender a então dinâmica de uma determinada política pública, influenciando assim na sua análise e resultados. No próximo subtópico este elemento será discutido mais a fundo, exemplificando algumas classificações.

2.3.3. Como a coprodução pode se manifestar

Neste subtópico serão apresentadas algumas características da coprodução, de acordo com a forma que ela pode se manifestar nos serviços públicos. Será discutida a tipologia 3x4 de Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) e os modelos de Neto, Salm e Souza (2014); e Magalhães e Souza (2015). Pondera-se que o presente trabalho não buscou desenvolver uma nova tipologia de coprodução a partir da síntese analítica dos dados, por não se esse o objetivo da pesquisa. No entanto, percebeu-se a necessidade de revisitar algumas classificações, a fim de que possa ter um entendimento de como a coprodução pode ocorrer e variar.

Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) classifica a coprodução pela tipologia 3x4. Conforme os autores, essa matriz relaciona os três níveis de participação (individual, em grupo, e coletivo) às quatro fases do ciclo dos serviços públicos (comissionamento, projeto, entrega, e avaliação), gerando doze tipos de coprodução. Por meio dessa tipologia, os autores pretenderam diferenciar e indicar características de quem, quando e o que é coprodução. O que é coprodução referiu-se aos seus benefícios gerados.

No nível individual o ator social não estatal é associado a um cliente, tendo como resultado da coprodução os benefícios pessoais (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017). Na coprodução grupal há mais de um ator não estatal coproduzindo e eles são considerados clientes, podendo ser de uma categoria específica ou indivíduos que compartilham interesses em comum (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017). Segundo os autores, esse nível normalmente resulta em benefícios pessoais, mesmo sendo possível que eles transcendam os efeitos pessoais e gerem ganhos sociais. Já no nível coletivo, os atores não estatais são vistos como cidadãos, com uma diversidade maior de indivíduos participando e aspirando aos benefícios sociais (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017).

No que tange as quatro fases do ciclo dos serviços públicos, Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) define comissionamento como a etapa em que é produzida uma lista de prioridades ou necessidades. O projeto, indica os autores, é quando se produz um plano ou arranjo. Por fim, a entrega e avaliação, são respectivamente a etapa que se realiza o bem ou serviço e quando se elabora um protocolo de avaliação ou monitoramento (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017). O **Quadro 2** a seguir apresenta a relação 3x4 dessa tipologia, com exemplos práticos:

Quadro 2: Uma tipologia de coprodução com exemplos práticos

		FASE DO CICLO DE SERVIÇO			
		Co-Comissionamento	Co-Projeto	Co-Entrega	Co-avaliação
NÍVEL DE COPRODUÇÃO	Individual	Um médico e um paciente trabalham juntos para identificar e priorizar problemas e necessidades de saúde.	Um médico e um paciente trabalham juntos para desenvolver uma estratégia ou plano para atender às necessidades de saúde.	Um médico e um paciente trabalham juntos para implementar dietas, exercícios, cessação do tabagismo ou outras atividades para atender às necessidades de saúde.	Um médico e um paciente avaliam a eficácia do plano e o grau de melhoria da saúde.
	Grupo	Os funcionários e professores da escola trabalham com um grupo de pais que têm filhos com necessidades especiais para identificar desafios e oportunidades nos serviços educacionais.	Os funcionários e professores da escola trabalham com um grupo de pais que têm filhos com necessidades especiais para projetar atividades baseadas na experiência dos pais e nas melhores práticas.	Os funcionários e professores da escola trabalham com um grupo de pais que têm filhos com necessidades especiais para fornecer atividades educacionais em sala de aula e extracurriculares.	Os funcionários e professores da escola trabalham com um grupo de pais que têm filhos com necessidades especiais para avaliar a prestação de serviços.
	Coletivo	Um departamento de parques local reúne cidadãos para identificar e priorizar as oportunidades de lazer desejadas em uma comunidade.	Um departamento de parques local trabalha com os cidadãos para projetar uma série de ciclovias em toda a comunidade.	Um departamento de parques local trabalha com os cidadãos para construir e manter rotas de bicicleta em toda a comunidade.	Um departamento de parques local trabalha com os cidadãos para avaliar a segurança e a qualidade das rotas de bicicleta em toda a comunidade.

Fonte: (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017, tradução nossa). Elaborado pelo autor.

O **Quadro 2** mostra, através de uma tipologia, como a coprodução pode ocorrer de diferentes maneiras na prática. O **Quadro 2** trouxe exemplos de variações coprodutivas entre quem participa e em quais momentos do ciclo dos serviços públicos ocorre essa participação. Todavia, a coprodução também pode ser caracterizada de outras formas, remontado diferentes peculiaridades a depender do interesse de estudo. Desse modo, serão discutidos alguns modelos que também indicam variações de como a coprodução pode se manifestar.

Neto, Salm e Souza (2014); e Magalhães e Souza (2015), apresentaram cinco modelos de coprodução relacionando-os à velha administração pública, à nova gestão pública e ao novo serviço público (modelos de administração pública já discutidos anteriormente). Acerca dos modelos de coprodução, os autores trouxeram a seguinte

classificação: coprodução nominal; coprodução simbólica; coprodução funcional; coprodução representativa com sustentabilidade; e coprodução por meio da automobilização.

A coprodução nominal, trata-se da responsabilidade compartilhada entre pessoas da sociedade, que fazem o trabalho caritativo para produzir os serviços públicos (NETO; SALM; SOUZA, 2014). Para os autores, essa coprodução se associa à velha administração pública pelos seguintes motivos: pelo interesse principal ser a sociedade e a organização; por remeter ao protagonismo do Estado; e pela liberdade de agir dos coprodutores ser restrita.

De outro modo, a coprodução simbólica ocorre pela manipulação do cidadão, sendo o Estado responsável pelo envolvimento das pessoas para prestação dos serviços (NETO; SALM; SOUZA, 2014). De acordo com os autores, esse tipo de coprodução não deve ser associado integralmente a um modelo de administração pública, por ser muito particular e ter práticas manipulativas de massa. No entanto, pode haver correlação, desde que com muitas ressalvas, à velha administração pública e nova gestão pública, pelo protagonismo não ser inerentemente social (NETO; SALM; SOUZA, 2014).

O modelo de coprodução funcional coloca a coletividade ou o indivíduo na prestação dos serviços públicos por meio de resultados de menor custo ou eficiência (MAGALHÃES; SOUZA, 2015). Os autores relacionam esse modelo à nova gestão pública por ter suas bases de valores voltadas ao mercado, interesses individuais e com um envolvimento social calculativo. Já a coprodução representativa com sustentabilidade, é a produção de serviços públicos mediante troca conjunta entre os cidadãos e as organizações da comunidade (NETO; SALM; SOUZA, 2014). Assim sendo, os autores acreditam que esse modelo se alinha ao novo serviço público, pelo interesse preponderante ser o público e ser desenvolvido com base na participação democrática.

Finalmente, há a coprodução por meio da automobilização comunitária. Esse modelo ocorre quando existe o interesse em manter a sociedade permanentemente mobilizada na realização dos serviços públicos, recorrendo aos princípios éticos e à democracia participativa (MAGALHÃES; SOUZA, 2015).

Os autores acreditam que o que diferencia a coprodução por automobilização da representativa, é que na automobilização os serviços públicos são resultado da articulação permanente da comunidade. Não sendo nesse caso, resultante do aparato do Estado, que

ocorre no modelo representativo com sustentabilidade. Logo, as demais características desse modelo são semelhantes ao representativo. Mas não sendo diretamente associado ao novo serviço público por ter uma mobilização comunitária autônoma. O **Quadro 3** a seguir, apresenta a relação entre os modelos de coprodução e os de administração pública:

Quadro 3 - Relação entre os modelos de coprodução e administração pública

Modelos de coprodução	Modelos de administração pública associados
coprodução nominal	velha administração pública
coprodução simbólica	indiretamente à velha administração pública e à nova gestão pública
coprodução funcional	nova gestão pública
coprodução representativa com sustentabilidade	novo serviço público
coprodução por meio da automobilização	indiretamente ao novo serviço público

Fonte: Neto, Salm e Souza (2014), Magalhães e Souza (2015). Elaborado pelo autor.

Observa-se que o tipo de coprodução está ligado às formas de atuação do Estado (modelos). Ou seja, se o Estado assume um modelo com decisões mais centralizadas, haverá menor brecha para a participação social. Dessarte, mesmo que ainda possa haver coprodução, ela ocorrerá mais indiretamente, como é o caso da coprodução nominal e simbólica².

Do contrário, em uma administração pública que descentraliza o poder decisório dos serviços públicos à sociedade, a coprodução será mais direta, como é o caso da coprodução representativa e da automobilização. Portanto, compreender a relação entre administração pública, políticas públicas e coprodução, é essencial quando se quer analisar um espaço coprodutivo de formulação dos serviços públicos.

2.4. Atores das políticas públicas e suas formas de interação

Este tópico se dividirá em dois subtópicos. O primeiro, tratará dos atores das políticas públicas, discutindo uma classificação exemplificativa. Já o segundo, abordará as formas de interação desses atores, destacando os principais mecanismos de participação social vigentes no Brasil.

² Este trabalho só considera coprodução quando os cidadãos influenciam de fato nas políticas públicas. Dessa maneira, mesmo sendo usados para exemplificar a relação entre administração pública e coprodução, esses dois modelos na prática – a depender do caso – podem não remontar a lógica coprodutiva defendida aqui.

2.4.1. Atores das políticas públicas

Com visto anteriormente, a diversidade de atores é um elemento essencial para haver coprodução dos serviços públicos. Pode-se dizer até que se não houvesse essa diversidade, com apenas o Estado interferindo nas políticas públicas, não haveria motivo para se falar em coprodução. Mesmo partindo do pressuposto de que os atores não estatais influenciam tanto direto como indiretamente os serviços públicos, é necessário saber quais são eles e suas funções mais comuns, assim como os estatais. Dessa maneira, este subtópico apresenta as principais classificações dos atores do processo de políticas públicas e suas características.

Segundo Secchi (2013), o comportamento dos atores no processo das políticas públicas é dinâmico. O autor ressalta que esses comportamentos partem de interesses idiossincráticos, de acordo com o contexto político estudado. Nesse sentido, um ator pode ter diferentes interesses em momentos distintos da elaboração das políticas públicas, assim como atores de uma única categoria podem divergir sobre determinadas questões (SECCHI, 2013). Apesar dessa variedade contextual e de papéis, duas grandes categorias de atores se destacam, a dos atores governamentais e não governamentais, formando outras subcategorias, como expressa a **Figura 1** abaixo:

Figura 1: Atores das políticas públicas



Fonte: Secchi (2013). Elaborado pelo autor.

Os atores governamentais nada mais são que indivíduos ou representações atuantes nas políticas públicas que compõem a aparato estatal. De outro modo, os indivíduos e representações que influenciam as políticas públicas, mas não fazem parte desse aparato, são denominados atores não governamentais. Conforme a **Figura 1**, são subcategorias dos atores governamentais: os políticos; os designados politicamente; os burocratas; e os juízes. Dos atores não governamentais, são exemplos: os grupos de interesse; os partidos políticos; os meios de comunicação; os *think tanks*; os destinatários das políticas públicas; as organizações do terceiro setor; e outros *stakeholders*.

Salienta-se que as subcategorias da **Figura 1** são apenas exemplificativas, estando dispostas as consideradas como principais por Secchi (2013). De acordo com o autor, inúmeros indivíduos ou representações podem atuar nos resultados das políticas públicas, não devendo limitá-los a qualquer classificação. Todavia, entende-se que as principais categorias e subcategorias devem ser discutidas mais a fundo, a fim de que se compreenda os diferentes tipos de intervenção dos atores e os mais comuns. Dessa forma, serão apresentadas adiante as características gerais de cada uma.

Os atores políticos governamentais, são os representantes eleitos aos cargos dos poderes Executivo e Legislativo (SECCHI, 2013). Como particularidade, os políticos têm acesso privilegiado ao governo, podendo representar ao mesmo tempo os interesses: próprios; dos seus partidos; dos grupos de pressão (sindicatos, corporações, movimentos sociais, etc.); de áreas geográficas/territórios; ou da coletividade como um todo (SECCHI, 2013). Ainda segundo o autor, dentre outras formas de interferência nas políticas públicas, os atores que atuam em cargos legislativos aprovam orçamentos e propõem prioridades para os gastos públicos. Já os executivos, responsabilizam-se pela administração da máquina pública burocrática (SECCHI, 2013).

Secchi (2013) apresenta os atores designados politicamente como os indivíduos que assumem a posição de chefia, direção e assessoramento na administração pública e que respectivamente agem assim na implementação das políticas públicas. Tais cargos e funções comissionadas, são de livre nomeação e exoneração por parte dos atores políticos. Com isso, muitas vezes eles são usados como moedas de troca entre as forças políticas que buscam o poder (SECCHI, 2013).

Diferente dos designados, os burocratas são ocupantes de cargos públicos fixos, em que o ingresso se dá por meio de concursos públicos, não havendo a livre nomeação

e exoneração (SECCHI, 2013). Logo, esses cargos são mantidos mesmo após o encerramento dos ciclos eleitorais. O papel deles é justamente estabelecer um corpo técnico na administração pública que transpassa as disputas de poderes políticos.

Há também um tipo de burocrata que desempenha um papel específico nas políticas públicas, que são os burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*), categoria definida por Lipsky (1980). Esses, trabalham na linha de frente das políticas públicas, em que se tem um contato direto com os cidadãos (SECCHI, 2013). Segundo o autor, eles têm maior grau de liberdade na decisão (discrecionabilidade), são exemplos: os professores; policiais; bombeiros; agentes comunitários de saúde; assistentes sociais; etc.

Por fim, os juízes atuam nas políticas públicas por meio da interpretação das leis que as refletem (SECCHI, 2013). A função deles nesse caso é assegurar se aquilo que foi formulado (pelas leis) está de fato sendo implementado. Além disso, eles podem influenciar diretamente a elaboração das políticas públicas ao emitir decisões judiciais ou súmulas que tornam públicas as interpretações das leis (SECCHI, 2013).

No que tange aos atores não governamentais, Cotta, Porta e Morlino (2001) apresentam os grupos de interesse como conjunto de pessoas que se organizam voluntariamente e se dedicam a influenciar os resultados das políticas públicas. Também conhecidos como grupos de pressão, são exemplos deles: os colegiados de profissionais; sindicatos; movimentos ambientalistas, feministas e de trabalhadores sem-teto; associações comerciais; etc. (SECCHI, 2013).

Segundo Secchi (2013), os partidos políticos interferem nas políticas públicas por meio da canalização e formação dos interesses da sociedade civil, servindo como elo entre as intenções da sociedade e do governo. Diferente dos grupos de interesses, os partidos são instituições formais, que buscam o poder por meio de eleições e que influenciam as decisões governamentais de modo mais direto (SECCHI, 2013). Para o autor, essa influência nas decisões se dá pelos partidos poderem se aliar ou se opor ao governo.

Os meios de comunicação, ou mídia, atuam difundindo informações importantes, tendo grande capacidade de persuadir a opinião pública (PAGE, 1996). A mídia pode destacar ou ignorar certos problemas sociais de acordo com seus interesses, contribuindo assim para direcionar a agenda das políticas públicas (SECCHI, 2013). O autor também complementa, que é muito comum os meios de comunicação promoverem campanhas de conscientização para problemas públicos. Nessa situação, eles seriam os próprios

produtores das políticas públicas, visto que agiriam em causas sociais independente da intervenção do Estado.

Segundo Soares (2009), os *think tanks* são instituições de pesquisa que geram dados que embasam as decisões das políticas públicas. Os *think tanks* se diferenciam de grupos de pesquisas acadêmicos porque eles são voltados a produzir diretrizes e aconselhamentos aos *policy makers*, não desenvolvendo um conhecimento estritamente teórico (SECCHI, 2013). O autor trouxe como exemplos dessas instituições no Brasil o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)

Em relação aos destinatários das políticas públicas, que também são denominados como *policy takers*, Secchi (2013) indica que eles são estigmatizados como atores mais passivos, no sentido de receber mais influência que influenciar as políticas públicas. Entretanto, o autor ponderou que em muitos casos eles são protagonistas, como quando se articulam e promovem boicotes contra determinadas decisões. Um exemplo pode ser a greve dos caminhoneiros de 2018, que forçou o governo brasileiro a baixar o valor dos tributos e respectivamente o custo do diesel. Além disso, eles podem ser os próprios tomadores de decisão, como quando indivíduos e organizações são chamados a participar de políticas públicas que os impactam, a exemplo dos orçamentos participativos e conselhos gestores (SECCHI, 2013).

O terceiro setor “são organizações sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo” (SECCHI, 2013, p.116). Dessa forma, o autor explica que eles atuam nas políticas públicas desenvolvendo ações que são oferecidas de modo ineficiente pelo Estado, como nas áreas da educação, cultura, meio ambiente, proteção das minorias, etc. Ademais, por meio da governança pública, que é um modelo de administração mais horizontal e democrático, as organizações do terceiro setor muitas vezes são convidadas a participar da tomada de decisão, através também de conselhos gestores e outros espaços participativos (SECCHI, 2013).

Segundo o autor, o terceiro setor se diferencia dos grupos de interesses, porque os últimos buscam vantagens para seus próprios membros, enquanto o primeiro objetiva resultados mais coletivos. Por fim, os outros *stakeholders* (partes interessadas em um

processo), são quaisquer atores não listados na **Figura 1** que podem influenciar direta ou indiretamente os resultados das políticas públicas.

Por meio dessas subcategorias apresentadas é possível fazer uma outra subdivisão, entre os atores individuais e coletivos. Os individuais, são indivíduos que agem intencionalmente nas políticas públicas e os coletivos são os grupos ou organizações que também atuam em prol de questões públicas (SECCHI, 2013). O autor destaca a ação intencional ao descartar a influência daqueles que interferem descoordenadamente. Os donos de postos de combustíveis não são atores individuais ou coletivos por si só, mas o empenho de um deles ou de uma associação a um fim público específico, sim (SECCHI, 2013).

A configuração dos atores presentes no processo de política pública está muito associada à arena política que eles se interagem (SECCHI, 2013). A arena pode ser esculpida de várias maneiras, pelo assunto em discussão, área geográfica, ou qualquer outra particularidade que assegure ao ator o direito e a possibilidade de participar. Nesse sentido, o próximo subtópico permeará os principais instrumentos de participação social do contexto brasileiro, que propiciam a interação entre os atores e a então coprodução dos serviços públicos.

2.4.2. Formas de interação nas políticas públicas

As formas de interação nas políticas públicas, que são os modos como os atores se reúnem e discutem as políticas públicas, estão diretamente ligadas aos mecanismos de participação social. Esses mecanismos estão atrelados a uma proposta de democracia mais participativa, diferente da representativa que ocorre pela indicação de representantes por meio do voto (RODRIGUES, 2020). No caso do Brasil, o desenvolvimento da democracia participativa, e consequentemente da participação social nas políticas públicas, teve como gatilho a constituinte de 1988. Antes desse período, entre 1964 e 1985, o país vivia sob um rígido regime autoritário militar, com a manifestação cidadã oprimida e restrita (CICONELLO, 2009).

Ciconello (2009) destacou que essa opressão, contudo, não impediu que o debate sobre uma participação social plural e emancipatória se elevasse na sociedade brasileira, mesmo essa discussão ocorrendo em espaços extraoficiais. Segundo o autor, muitas forças políticas e sociais se empenharam em reestabelecer o sistema representativo eleitoral e ampliar as bases democráticas do Estado. Dentre elas, haviam religiosos,

intelectuais e militantes, inspirados em sua grande parte em referenciais morais e teóricos, como o ideário de educação popular do Paulo Freire e a Teologia da Libertação (CICONELLO, 2009). Naquele momento, a população como um todo acabou vislumbrando um de desejo ainda maior: “tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente” (CICONELLO, 2009, p.1).

De acordo com o autor, apesar da proposta de mudança sistêmica radical, esse movimento popular não pretendia fazer exatamente uma revolução nem uma ruptura institucional completa. O que se buscava era o alargamento gradual das estruturas de poder, para que mais indivíduos pudessem representar os anseios dos cidadãos e decidir sobre as questões que os impactam (CICONELLO, 2009, p.1). Dada a insatisfação da população, a constituinte veio como uma solução para romper com o modelo de Estado autoritário da época, trazendo consigo, além da participação social como diretriz, alguns mecanismos para sua efetivação.

A CF/88 criou diversos princípios que garantem a participação da população na elaboração, implementação e controle das políticas públicas, sendo esses posteriormente regulamentados e colocados em prática pelas três esferas de governo (CICONELLO, 2009). De modo direto e geral, a Constituição criou o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que são instrumentos que tendem à democracia participativa (AUAD et al., 2004). A lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998, que regulamenta esses dispositivos, os definem da seguinte maneira:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (p.1)

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (p.2)

Da constituição até os dias atuais, a participação social no Brasil passou por diferentes fases. Em um período momento, suas instituições foram fortalecidas por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Já mais recentemente, em 2019, a Presidência da República - representada por um outro governo - emitiu o Decreto nº 9.759, de 11 de

abril de 2019, que revogou o efeito do anterior, havendo com isso um retrocesso na regulamentação desses espaços.

O Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014 instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O mesmo também versava sobre os direitos e garantias dos mecanismos de participação social, eram eles segundo o seu Art. 6º: os conselhos de políticas públicas; as comissões de políticas públicas; as conferências nacionais; as ouvidorias públicas federais; as mesas de diálogo; os fóruns interconselhos; as audiências públicas; as consultas públicas; e os ambientes virtuais de participação social.

Segundo Alencar e Ribeiro (2014), o Decreto nº 8.243/2014 não chegou a organizar as instituições participativas como os seus defensores acreditavam, nem mesmo significava uma ameaça às instituições representativas tradicionais (a exemplo do legislativo), como os opositores colocavam. As autoras explicaram que os conselhos já existiam a mais de vinte anos e se fosse o caso de ameaçar as instituições representativas, isso já teria acontecido. O que o referido decreto se propôs foi tratar das instituições participativas unicamente, através das suas necessidades e objetivos comuns, buscando assim: a representatividade, a transparência, a publicidade e a acessibilidade dos atos do governo (ALENCAR; RIBEIRO, 2014).

Em relação aos Decreto nº 9.759/2019, Rodrigues (2020) destacou que o mesmo põe em risco os direitos à participação social, construídos por anos de lutas sociais. Para a autora, isso ocorre não apenas pela extinção dos colegiados não instituídos em leis, mas pela abordagem autoritária, unilateral e discricionária da medida, sem haver qualquer consulta à população. A autora também colocou que isso evidencia um desinteresse do então governo à fiscalização e participação social, podendo vir de modo maquiado, dando a entender que essa seria uma ação que resulta na desburocratização e economia financeira.

Considera-se que esse novo decreto regride e muito o desenvolvimento dos mecanismos de participação no Brasil, por limitar a criação deles e de certa forma restringir o debate coletivo, que só gera ganhos às políticas públicas. Quanto mais espaços de interação entre o Estado e atores não governamentais, mais é possível conhecer as diferentes percepções sobre os problemas sociais. Além disso, para que eles sejam representativos e eficientes, tem que se criar instrumentos (jurídicos, físicos, etc.) que os

organizem, que foi uma iniciativa do decreto anterior derrubado pelo novo. Entretanto, não se deve associar o Decreto nº 9.759/2019 ao fim da participação social no país.

Como dito anteriormente, a participação social e alguns dos seus mecanismos são previstos constitucionalmente e por suas respectivas leis. Decreto nenhum pode extinguir todos eles, mesmo podendo dismantelar novas iniciativas de criação. No cenário atual, é possível inclusive perceber a redução deles. Segundo os resultados da pesquisa de Rodrigues (2020), o número de conselhos gestores diminuiu bastante após a vigência Decreto nº 9.759 de 2019. A autora também destaca que o índice de democracia do Brasil também caiu de posição.

Mesmo com esse novo cenário, os mecanismos de participação social continuam e continuarão atuando em grande parte das políticas sociais do país. A extinção absoluta deles só viria com uma mudança radical nas políticas de Estado, via reformulação da CF/88, que até o momento é improvável de acontecer. O Decreto nº 9.759/2019 inclusive não interfere nos colegiados estaduais e municipais. Em vista do ainda atual protagonismo desses mecanismos, sendo considerados como formas de interação dos atores das políticas públicas, serão apresentados os principais deles e suas características.

A interação de atores pode ocorrer de diversas formas, não há um instrumento que prevê e regula todas as possibilidades de participação social nas políticas públicas. O Decreto nº 8.243/2014 até tentou organizar esses mecanismos de modo mais abrangente. Ainda assim, a própria união, os estados e os municípios poderiam vir a criar outros tipos de interação institucionalizados. Os colegiados elencados nos Decreto nº 8.243/2014 (revogado) e Decreto nº 9.759/2019 (vigente) foram apenas exemplificativos.

Após uma análise da CF/88, dos dois decretos e de estudos sobre participação social, identificou-se que as formas de interação de atores mais comuns na administração pública brasileira e que refletem de fato a democracia participativa são: as audiências públicas; as ouvidorias; os orçamentos participativos; as conferências de políticas públicas; e os conselhos gestores.

Garantidas pela CF/88 e reguladas por leis orgânicas municipais, constituições estaduais e leis federais, as audiências públicas são instrumentos de participação popular em que a sociedade civil interage com os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário ou até com o Ministério Público (MDS, 2006; SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015). As audiências objetivam:

(...) expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente” (SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015, p.9).

Os autores também colocam que pode ser discutido nas audiências os impactos das políticas públicas já implementadas. Dessarte, esse mecanismo se revela como um dos mais abrangentes, tendo um caráter mais esporádico comparado às conferências e conselhos gestores.

As ouvidorias foram instituídas para garantir que todo o cidadão tenha o direito de se manifestar e obter respostas sobre a prestação dos serviços do Estado, estimulando assim a participação popular, a transparência e a eficiência na administração pública (SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015). Os autores complementam que as ouvidorias recebem, examinam e encaminham os elogios ou sugestões a respeito dos atos da administração pública, realizados pelos seus órgãos ou profissionais. Portanto, elas seriam um canal de avaliação dos serviços públicos por parte dos cidadãos.

Os orçamentos participativos começaram a ter maior visibilidade a partir de 1989, pela experiência do município de Porto Alegre/RS (CICONELLO, 2009). De acordo com o autor, esse mecanismo busca envolver os cidadãos na discussão e deliberação do orçamento público municipal. Com o orçamento participativo, a população pode contribuir para definir as prioridades das políticas públicas e de certa forma ajudar a definir sua agenda. Um exemplo é a indicação de quais obras são mais importantes ou urgentes que outras.

As conferências são instituídas por leis complementares à CF/88 (MDS, 2006). Elas têm como principal atributo promover a interação entre a sociedade civil organizada e o governo para discutir e definir sobre as prioridades, direcionamentos normativos e apresentar questões centrais para as políticas públicas (SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015). Segundo os autores, as conferências costumam ocorrer em período bianual, mesmo podendo acontecer em qualquer momento.

As conferências geralmente iniciam na esfera municipal e depois são realizadas sequencialmente nas esferas estadual e nacional (CICONELLO, 2009). Elas complementam os conselhos gestores, que ocorrem regularmente e que assim como o governo podem convocá-las quando perceberem a necessidade de ampliar a arena de debate (MDS, 2006). Os conselhos gestores de políticas públicas são também espaços de discussão e deliberação entre a sociedade civil e o Estado para determinadas políticas

públicas, sendo uma arena muito mais contínua (CICONELLO, 2009). Segundo o autor, junto com as conferências, os conselhos são os principais mecanismos de participação coletiva criado pela Constituição.

Em vista da sua regularidade e importância, o presente trabalho analisa especificamente os conselhos gestores, os identificando como um mecanismo de interação entre a sociedade e o Estado latente à coprodução dos serviços públicos. No próximo tópico será feita uma discussão teórica mais profunda sobre essa relação, servindo de base para a análise dos dados.

2.5. Conselhos gestores de políticas públicas

No que se refere aos conselhos gestores de políticas públicas, este tópico discorrerá em seus subtópicos sobre: o desenvolvimento conceitual desses mecanismos de participação social e suas principais características para a coprodução; e seu potencial coprodutivo, antevendo os limites e desafios que a associação à coprodução pode gerar.

2.5.1. Desenvolvimento conceitual e principais características para a coprodução

Antes de analisar a relação com a coprodução em si, através da revisão sistemática, deve-se compreender o que são conselhos de políticas públicas e suas principais características, que podem influenciar essa articulação. Segundo Gohn (2006), a ideia de conselhos na gestão pública não é nova, tendo registros de iniciativas desse tipo de estrutura desde a origem da democracia participativa, com os clãs visigodos. De acordo com a autora, entre os séculos XII e XV foram criados conselhos municipais em Portugal, sendo esses uma estrutura político-administrativa atreladas as colônias portuguesas, que desencadeou o Brasil.

Contudo, os conselhos que tiveram maior relevância histórica de participação social e por assim dizer, se tornaram referência, foram: a Comuna de Paris; os conselhos operários de Turim; os conselhos soviéticos russos; alguns conselhos da Alemanha na década de 1920; os conselhos da antiga Iugoslávia nos anos de 1950; e os conselhos mais atuais da democracia estadunidense (GOHN, 2006). Percebe-se, portanto, que apesar de alguns terem mais destaque historicamente que outros, os conselhos como parte da gestão pública não tiveram uma primeira e principal aparição. Mas foram desenvolvidos em diferentes lugares, modos e momentos.

No Brasil, os conselhos gestores tiveram como marco legal a CF/88, que trouxe dispositivos de controle e participação social (MORAES, 1999; CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006; CRANTSCHANINOV, 2011). Os conselhos de políticas públicas surgiram no país para complementar as lacunas deixadas pela democracia representativa, em que indivíduos são eleitos para representarem os interesses da sociedade (CRANTSCHANINOV, 2011). Para autora, os conselhos teriam o papel de garantir um diálogo mais paritário entre a sociedade e o Estado.

Nesse sentido, os conselhos proporcionariam uma democracia mais participativa, com maior diversidade de atores para discutir as ações públicas (CRANTSCHANINOV, 2011). Ressalta-se que esse movimento pró-democracia, impulsionado pela CF/88 e a reforma político-administrativa do Estado, foi decorrente de um longo processo político. Segundo Gohn (2006) e Ciconello (2009), os conselhos gestores são frutos de anos lutas da sociedade civil organizada e de movimentos populares, que reivindicavam uma estrutura de participação social no Brasil desde os anos de 1980.

É importante diferenciar os conselhos gestores de políticas públicas, de outros conselhos e mecanismos de debate coletivo desenvolvidos pela sociedade civil. Diferente desses espaços, que independem de um aval estatal, os conselhos gestores se estabelecem como uma estrutura institucionalizada pelo Estado (CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006). Os conselhos gestores também se diferenciam por ter como razão de ser a elaboração e gestão conjunta de políticas públicas específicas, participando tanto a sociedade civil, como o governo (CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006; CICONELLO, 2009).

Segundo Gohn (2006), além dos conselhos promovidos unicamente pela sociedade civil, os conselhos gestores também não representam locais de discussão em que apenas membros do Estado participam. Um exemplo, conforme a autora, são os conselhos “notáveis”, que foram desenvolvidos no passado pelo poder público, em que participavam somente especialistas.

Dessa forma, os conselhos de políticas públicas se caracterizam por ser um espaço híbrido, sendo ao mesmo tempo parte da sociedade e do Estado, com todos os desafios e dilemas que essa relação pode trazer (CARNEIRO, 2002). A autora explica que os conselhos gestores são “canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo” (p.151).

Mais que um canal de comunicação para resolução de questões sociais, por seu respaldo jurídico, os conselhos teriam o poder de tornarem suas decisões em ações efetivas (CARNEIRO, 2002). Todavia, deve-se considerar as características dos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas, que pode variar o potencial de intervenção nos serviços públicos.

Ainda que as pretensões do trabalho seja analisar os elementos mais universais dos conselhos gestores face à coprodução, há algumas peculiaridades que precisam ser discutidas e ponderadas. Para Moraes (1999), mesmo que só se estude os conselhos deliberativos, ignorando os consultivos, é preciso compreender a capacidade de interferência de cada conselho. Além disso, tem que se levar em conta o âmbito de atuação dos conselhos (municipal, estadual, nacional, etc.) e a abrangência das decisões sobre a política em debate (MORAES, 1999).

Assim, para identificar as características de contexto de cada estudo, que podem trazer evidências particularizadas da relação entre os conselhos e a coprodução dos serviços públicos, investigou-se os seguintes aspectos: o caráter dos conselhos, se são deliberativos ou consultivos; o âmbito de atuação, se são municipais, distritais, estaduais ou nacionais; a área temática de discussão (saúde, educação, assistência social, etc.); e o país estudado.

Entretanto, o objetivo deste trabalho - por analisar aspectos gerais dos conselhos - não foi de se aprofundar em questões mais específicas. Tais questões precisariam inclusive de uma pesquisa empírica mais direcionada e minuciosa, que não é o caso. Busca-se aqui, com essas distinções, apenas situar contextos que podem ser importantes para apresentar e discutir as diferentes conclusões do mesmo fenômeno.

A análise do caráter dos conselhos, por exemplo, pode provocar conclusões distintas a respeito grau de influência dos atores não estatais nos serviços públicos. Nos conselhos consultivos, esses atores sociais seriam bem mais coadjuvantes na elaboração das políticas que nos deliberativos. Isso se dá pelo fato dos conselhos consultivos não terem quaisquer garantias jurídicas de que o que foi decidido vai ser implementado, diferente dos deliberativos.

No entanto, a própria discussão, mesmo que em caráter consultivo, já pode ser vista como influente ou um elemento coprodutivo dos serviços públicos. Cabe observar também, que muitas vezes as determinações dos conselhos deliberativos podem não ser

implementadas. Segundo Gohn (2006), com toda previsão legal dos conselhos, ainda faltam estruturas jurídicas que obriguem o executivo a cumprir as decisões dos conselhos deliberativos. Contudo, o caráter do conselho é avaliado como um atributo importante a ser ponderado nas conclusões dos estudos.

Quanto ao âmbito de atuação, ele pode indicar graus subordinação que restringem os posicionamentos a serem tomados. De maneira geral, os conselhos municipais não se submetem a outras instâncias (MORAES, 1999). Apesar disso, complementou o autor, alguns conselhos podem precisar atender requisitos de instancias superiores ou serem até vinculados a elas. Tal fato indica que é necessário considerar o âmbito de atuação que eles foram estudados, assim como suas áreas temáticas.

A área temática dos conselhos é uma variável relevante, ao passo que cada conselho se adapta à lógica do assunto que o representa. Os conselhos de saúde podem exigir um tipo de participação diferente dos de patrimônio cultural, por exemplo. Além disso, em algumas áreas, diferentes de outras, não é obrigatória a criação dos conselhos nas três esferas de governo. De acordo com Buvinich (2014), até 2012 apenas 28% dos conselhos brasileiros eram de caráter obrigatório, como os de saúde, meio ambiente e assistência social.

Em relação aos países estudados, por meio deles é possível identificar os elementos culturais, de modelo de Estado e outras particularidades nacionais que podem variar as características copodutivas dos conselhos. Mesmo ressaltando o contexto brasileiro, a presente pesquisa buscou referências de estudos de diversos países, tendo a ferramenta de pesquisa proporcionado essa diversidade.

2.5.2. Potencial coprodutivo dos conselhos gestores

Após discutir sobre a origem, o conceito e as características dos conselhos gestores, será apresentado sua potencial relação à abordagem da coprodução, para a então análise na discussão dos resultados. Como visto anteriormente, a abordagem da coprodução acredita que os cidadãos participam da produção dos serviços públicos, sendo mais que usuários desses serviços. Posto isso, o potencial dessa relação será observado pelo o que os conselhos representam e as indicações de caminhos que eles precisam percorrer para que haja uma participação social efetiva dos conselheiros nas políticas públicas.

Alford (1998) indicou que a participação social na coprodução assume um papel mais complexo de cidadania, sendo mais que um simples ato de votar ou de se colocar em deliberações públicas. De acordo com o autor, para haver participação social real nesse caso, é fundamental que os indivíduos auxiliem na produção dos serviços públicos. Dagnino (2004) traz que ao estabelecer a participação social nos serviços públicos pela CF/88, o Estado se submeteu ao desafio de delimitar melhor os papéis participativos e mobilizar um ativismo político de uma sociedade até então absenteísta.

Muito mais que a mobilização, é importante também refletir sobre o grau de legitimidade da participação social nos conselhos de políticas públicas (CRANTSCHANINOV, 2011). Para a autora, essa reflexão se eleva ao analisar a real transparência das eleições dos conselheiros, o perfil deles (se são representativos socialmente) e como ocorrem as deliberações nos conselhos (se os votos são proporcionais de acordo com as representações), etc.

Segundo Crantschaninov (2011), para serem efetivamente representativos e legítimos, os conselhos não podem funcionar desprendidos da sociedade, como são muitas representações de poder no Brasil. Nesse sentido, os conselhos precisariam superar o individualismo na participação social, muito comum das democracias liberais (CRANTSCHANINOV, 2011). A autora acredita que assim é possível avançar para incluir os conflitos que estão no centro do debate social.

Gohn (2006) do mesmo modo indica que a representatividade é um elemento crucial para os conselhos, assim como a paridade. De acordo com a autora, ambos problemas podem decorrer da falta de critérios que asseguram a igualdade de condições dos conselheiros entre os membros do governo e da sociedade civil. Ao passo que os primeiros participam como parte do expediente e são remunerados por isso, os da sociedade civil não são e dividem sua atenção com atividades particulares, como trabalhar (GOHN, 2006). Dessa forma, a sociedade civil acaba não conseguindo se dedicar tanto como os membros do governo, o que pode influenciar na participação efetiva e na representatividade (GOHN, 2006).

Carneiro (2002) já havia identificado como desafios para um desempenho mais consistente dos conselhos, aumentar a participação e possibilitar o envolvimento e comprometimento de atores centrais, tanto do governo como da sociedade civil. A autora também indicou como desafio, a instituição de mecanismos de deliberação e controle que

funcionem. Com isso, os conselhos galgariam a uma lógica igualitária que poderia garantir às políticas sociais melhores níveis de equidade, eficiência e efetividade (CARNEIRO, 2002).

Percebe-se que a distribuição representativa dos conselhos e o desenvolvimento dos mecanismos deliberativos (que apesar da previsão legal, nem sempre ocorre na prática) são as principais deficiências dos conselhos em geral. Contudo, os conselhos ainda se destacam como mecanismos essenciais à participação social na gestão pública. Os conselhos gestores representam um novo modo de gestão pública pautado na governança democrática, institucionalizando a participação social por meio da co-gestão e co-responsabilização (CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006). Dessarte, eles podem ser considerados como ambientes propícios à coprodução dos serviços públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresentará os procedimentos metodológicos empregados para realização desta pesquisa, no que se refere: a delimitação do tema, deixando claro o objeto da pesquisa e o que será estudado; o tipo de pesquisa, especificando a abordagem metodológica utilizada; a descrição da coleta dos dados, tratando da técnica e dos processos da coleta; e a descrição da análise dos dados, com a técnica e as etapas da análise.

3.1. Delimitação do tema

Direcionado aos estudos bibliográficos, o foco da pesquisa foi a relação entre a interação de atores nos conselhos gestores e a abordagem da coprodução nos serviços públicos. Esse tema foi analisado em trabalhos qualitativos teóricos e empíricos, pela capacidade de ambos poderem trazer evidências sobre o objeto de pesquisa. Ademais, investigou-se estudos que abordam tanto os conselhos deliberativos, como os consultivos. A pesquisa também não se limitou às áreas temáticas ou âmbito de atuação dos conselhos, nem determinou revistas ou países referenciais aos estudos.

Contudo, pela dificuldade em se aprofundar nas peculiaridades de todos os países, deu-se ênfase ao contexto brasileiro, principalmente no que tange à legislação dos conselhos. Esse destaque também se justifica por poucos estudos sobre coprodução ressaltarem à realidade brasileira (LOTTA, 2017). A análise de diferentes conselhos gestores, ponderando as características de cada estudo, foi possível por este trabalho verificar um elemento universal desses espaços, que é a interação de atores.

Acerca do recorte temporal dos trabalhos, foram examinados os produzidos a partir dos anos 2000. Esse recorte leva em conta tanto o marco legal dos conselhos gestores brasileiros (que se deu pela CF/88, ainda vigente), como um cenário mais atual dos estudos estrangeiros. Buscou-se evidências tanto para o desenvolvimento teórico da abordagem, como prático. No campo teórico, em como a elaboração das políticas públicas, via a interação de atores nos conselhos, pode ser explicada pela coprodução. No prático, indicando quais ações são ou podem ser desenvolvidas para haver coprodução nesses espaços.

3.2. Tipo de Pesquisa

O presente trabalho partiu da abordagem metodológica qualitativa. Segundo Minayo (2004), a pesquisa qualitativa se estabelece pela complexidade, no sentido de não existir uma única estratégia para seu desenvolvimento metodológico e interpretativo. De acordo com o autor, essa abordagem pode partir de diversas perspectivas teóricas, como dos estudos culturais, feminismo, marxismo, construtivismo, etc. Em relação a sua análise, também podem ser utilizadas várias técnicas, como as com enfoque na narrativa, no conteúdo, na semiótica, nos fonemas e até em estatísticas, com tabelas e gráficos (MINAYO, 2004).

Em suma, a pesquisa qualitativa busca entender, descrever e as vezes explicar os fenômenos sociais, possibilitando inúmeras interpretações (FLICK, 2007). Conforme o autor, nessa metodologia as relações sociais de indivíduos ou grupos podem ser associadas tanto a práticas (cotidianas ou profissionais), como a histórias biográficas. Também, é possível que as relações sejam estudadas analisando relatos, conhecimentos e histórias do dia a dia (FLICK, 2007). Nesse sentido, pelo trabalho interpretar como diferentes estudos articulam a interação dos atores nos conselhos de políticas públicas (que se desenvolve por relações sociais) à abordagem da coprodução, considera-se a metodologia qualitativa apropriada para a pesquisa.

Através da metodologia qualitativa, a pesquisa pretende realizar uma síntese desses estudos, respeitando o contexto em que cada um foi produzido. Dessa forma, será utilizada a metassíntese qualitativa. Segundo Matheus (2009), esse campo de estudo, por meio de diferentes métodos, conduz a sínteses de pesquisas qualitativas com potencial contribuição para a prática baseada em evidências. Essa contribuição parte da necessidade de validação dos resultados das pesquisas sobre um certo tema e do amparo à tomada de decisões dos profissionais, em meio à diversidade de informações (PEARSON; FIELD; JORDAN, 2007).

Segundo Pearson, Field e Jordan (2007), uma das principais causas do pouco impacto dos resultados qualitativos para as práticas é o acúmulo de informações dispersas. Os autores complementam que tal problemática leva inclusive à subutilização das conclusões qualitativas na formulação de políticas públicas. Portanto, a metassíntese qualitativa fomenta o uso prático dos resultados qualitativos, por meio de uma síntese interpretativa de evidências aplicáveis.

A metassíntese qualitativa, além de sintetizar evidências de pesquisa qualitativamente, busca identificar lacunas teóricas, investigando tendências de investigação e questões que precisam ser abordadas ou aprofundadas (ALENCAR; ALMOULOUD, 2017). Para Alencar e Almouloud (2017), a metassíntese qualitativa seria uma das modalidades de pesquisa bibliográfica que executam revisões sistemáticas.

Diferente dos estados da arte e do conhecimento, que são modalidades de revisões sistemáticas que mapeiam estudos, a meta-análise e metassíntese qualitativa avaliam e sintetizam os trabalhos bibliográficos (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014). O estado da arte e do conhecimento realizam estudos mais amplos, coletando mais referências, enquanto os outros dois partem de um aprofundamento de questões específicas (MARANHÃO; MANRIQUE, 2014). Segundo Alencar e Almouloud (2017), a diferença entre a meta-análise e metassíntese qualitativa é que a última parte de critérios pessoais do pesquisador, fazendo interpretações dos resultados dos estudos.

Dessarte, a metassíntese possibilita que pesquisas primárias sejam investigadas com profundidade, relacionando-as pelas semelhanças, diferenças ou qualquer tipo de comparação (ALENCAR; ALMOULOUD, 2017). De acordo com Lopes e Fracolli (2008), a metassíntese qualitativa não se reduz a uma mera replicação lógica. Mas se volta a uma lógica integradora, em que sua conclusão é resultado do compilado analítico de múltiplos estudos.

Considera-se então, que a metassíntese transforma vários estudos qualitativos primários em um novo estudo, como resultado da síntese (MATHEUS, 2009). Dessa forma, é questionável o porquê de realizar uma síntese de pesquisas qualitativas, visto que essa abordagem se atém às singularidades contextuais. Será que as peculiaridades de cada trabalho não seriam colocadas em risco? A síntese é válida para esses tipos de dados? Para Sandelowski, Docherty e Emden (1997) a síntese de pesquisa qualitativa é essencial para proposições analíticas mais elevadas, que generalizam resultados qualitativos.

Pondera-se que a generalização não seria estatística, mas oriunda de amplas interpretações, permanecendo fiel a cada singularidade (Barroso et al., 2003). Contudo, por analisar diferentes estudos primários que tratam do mesmo fenômeno, a metassíntese qualitativa carece sim de cuidados, de modo que não se ignore nuances determinantes (LOPES; FRACOLLI, 2008). Segundo Matheus (2009), esse é um processo complexo e desafiador, mas necessário para validade dessa abordagem teórica, que traz inúmeros

benefícios acadêmicos e práticos. Assim sendo, acredita-se que a metassíntese pode ser desenvolvida de forma representativa e condizente aos trabalhos primários, desempenhando um papel fundamental para uma análise qualitativa complexa e propulsora.

3.3. Descrição da coleta dos dados

A técnica de coleta de dados utilizada neste trabalho será a revisão sistemática. A revisão sistemática é uma revisão da literatura que procura avaliar e sintetizar evidências, recorrendo inclusive às diretrizes gerais de pesquisa bibliográfica (GRANT; BOOTH, 2009). Segundo Briner e Denyer (2012), a revisão sistemática investiga um problema por meio de métodos transparentes, buscando conclusões sobre o que se sabe ou não a respeito do assunto investigado. Os autores também acreditam que a revisão sistemática pode contribuir para resolução de problemas gerenciais, sendo uma base de conhecimento confiável, resultante de uma gama de estudos.

Nas políticas públicas, a revisão sistemática para geração de evidências começou a ser utilizada na área da saúde (PINHEIRO, 2020). Segundo o autor, essa técnica de coleta de dados tem sido fundamental para se obter uma síntese de pesquisa precisa, útil e que reflete o que tem discutido sobre um determinado tema de política pública. Dessa forma, por meio da revisão sistemática, este trabalho buscou identificar evidências científicas com implicações teóricas e práticas. As teóricas, indicaram como a interação dos atores nos conselhos pode ser explicada ou remontada pela abordagem da coprodução. Já as implicações práticas, revelaram como a lógica coprodutiva é ou pode ser desenvolvida nos conselhos, por meio da interação dos seus membros.

Para a coleta concreta dos dados, primeiro, definiu-se os portais de periódicos a serem usados. Esses portais foram escolhidos pela provável disponibilização de trabalhos relacionados ao tema de pesquisa, foram eles: Spell³, Scielo⁴, Scopus⁵ e Web of Science⁶.

³ <http://www.spell.org.br/>

⁴ https://search.scielo.org/?q=*&lang=pt&count=15&from=0&output=site&sort=&format=summary&fb=&page=1&q=*&lang=pt&page=1

⁵ <https://www-scopus-com.ez43.periodicos.capes.gov.br/search/form.uri?display=basic>

⁶ http://apps-webofknowledge.ez43.periodicos.capes.gov.br/WOS_GeneralSearch_input.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&SID=8CIAqe4DPfJXxC4OhOh&errorQid=14#searchErrorMessage

Os três últimos foram acessados por meio da plataforma Periódicos CAPES⁷, que habilita a disponibilidade dos textos desses portais, que com a conexão direta ficaria restringida.

Não houve limitação em relação ao estrato da revista, foram analisados quaisquer trabalhos dessas bases de periódicos, desde que ligados ao objeto de pesquisa. Segundo Sandelowski, Docherty e Emden (1997), não se deve deixar de avaliar estudos primários por critérios relativos de qualidade, como a classificação da revista. Entretanto, os estudos ainda precisam obdecer padrões mínimos de rigor, como a precisão analítica, congruência nos resultados, etc. (SANDELOWSKI; DOCHERTY; EMDEN, 1997). Dessa forma, o fato de utilizar bases de periódicos renomadas, já garante esses critérios mínimos de qualidade, a serem confirmandos durante a leitura.

A pesquisa se direcionou aos trabalhos que tratam: diretamente da relação entre coprodução e conselhos gestores; estudaram a coprodução por conselhos gestores; e que tratou da interação de atores nos conselhos gestores, sendo essa uma forma implícita de relacionar à coprodução.

Assim, buscando termos que conseguissem captar melhor a amplitude de textos da área, definiu-se os seguintes: “coprodução” e “conselho”; “coprodução” e “conselhos”; “co-production” and “council”; “co-production” and “councils”; “coproduction” and “council”; “coproduction” and “councils”; “conselhos gestores” e “interação de atores”; “conselhos de políticas públicas” e “interação de atores”; “management councils” and “actor interaction”; e “public policy councils” and “actor interaction”. A pesquisa se voltou aos resumos, títulos e palavras-chaves. A **Tabela 1** a seguir indica quantos trabalhos foram encontrados por portais e termos pesquisados.

⁷<https://www.periodicos.capes.gov.br/>

Tabela 1: Número de trabalhos encontrados e selecionados, por portais e termos pesquisados

TERMOS PESQUISADOS	Nº DE TRABALHOS ENCONTRADOS NOS PORTAIS DE PESQUISA							
	Spell		Scielo		Scopus		Web of Science	
	Encontrados	Selecionados	Encontrados	Selecionados	Encontrados	Selecionados	Encontrados	Selecionados
“coprodução” e “conselho”	1	1	2	0	0	0	0	0
“coprodução” e “conselhos”	2	2	1	1	1	1	0	0
“co-production” and “council”	0	0	33	0	66	13	43	12
“co-production” and “councils”	0	0	2	1	66	13	43	12
“coproduction” and “council”	0	0	1	0	24	9	26	9
“coproduction” and “councils”	0	0	1	1	24	9	26	9
“conselhos gestores” e “interação de atores”	0	0	3	3	0	0	0	0
“conselhos de políticas públicas” e “interação de atores”	1	1	1	1	0	0	0	0
“management councils” and “actor interaction”	0	0	1	1	42	10	25	7
“public policy councils” and “actor interaction”	0	0	1	1	29	9	11	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Tabela 1** apresenta que o portal que mais achou trabalhos foi o Scopus, tendo destaque os termos em inglês. Deve-se considerar que alguns artigos foram encontrados repetidamente, ou seja, em termos e portais distintos da pesquisa. O mapeamento desses trabalhos foi realizado do dia 05/08/2020 ao 10/09/2020. Durante a coleta, os resumos dos artigos foram lidos, excluindo os que não tinham relação ao objeto de pesquisa. Dessarte, chegou-se ao número de 43 trabalhos a serem avaliados. Contudo, após a leitura na íntegra dos mesmos, 13 trabalhos foram descartados por incompatibilidade com o tema, chegando ao número final de 30 trabalhos analisados.

3.4. Descrição da análise dos dados

Os dados desta Dissertação foram analisados pela técnica “análise de conteúdo”. Segundo Bardin (1977), essa técnica realiza inferências das comunicações por meio de procedimentos metodológicos que descrevem o conteúdo das mensagens. Todavia, tal análise não se limita ao conteúdo, mesmo sempre o levando em consideração, podendo ser aplicada de diversas formas de acordo com o tratamento da informação (BARDIN, 1977). Dentre as formas de análise, ela pode ser investigada pelos significados da comunicação, tendo como exemplo a análise temática, ou pelos significantes, como faz a análise léxica e dos procedimentos (BARDIN, 1977).

Neste trabalho foi utilizada a análise de conteúdo temática, que “ (...) consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõe a comunicação e cuja frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p.105). No entanto, no presente trabalho se analisou apenas as aparições de significados relacionados aos objetivos específicos, sendo materializadas por meio de códigos. Não foi utilizado como critério de maior relevância ou não a frequência que estes significados apareceram, por ser uma pesquisa de caráter qualitativo.

Segundo Bardin (1977), na análise qualitativa a inferência é fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc.), não na frequência da sua aparição, que é relevante para a análise quantitativa. Nesse sentido, as evidências da análise desta pesquisa foram emergidas dos diferentes significados apresentados na síntese da revisão sistemática, que se revelaram referentes aos objetivos, independente da sua frequência.

Para fins práticos, a análise de conteúdo dos dados se desmembrou em três polos cronológicos, sugeridos por Bardin (1977): a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados e interpretação. A pré-análise é a fase de organização e análise,

sendo nela feita a escolha dos documentos a serem analisados, formulados os objetivos e hipóteses, e desenvolvidos os parâmetros para interpretação final (BARDIN, 1977). No caso deste trabalho, a pré-análise serviu para definir os objetivos, vislumbrar possíveis hipóteses e selecionar os artigos a serem analisados, após a pesquisa nos portais de periódicos.

A polo da exploração do material consiste na execução das operações previamente formuladas, como a codificação, categorização, etc. (BARDIN, 1977). Dito isso, a exploração do material percorreu duas etapas, a codificação e a categorização. A codificação realizou: uma leitura inicial “flutuante” dos fichamentos dos textos selecionados, identificando as possíveis informações associadas aos objetivos específicos; e uma leitura posterior, que selecionou trechos desse registro de dados, codificando as informações consideradas relevantes aos objetivos. A segunda etapa, a categorização, realizou um agrupamento dos códigos os associando por meio de significados comuns relacionados a cada objetivo específico.

Ressalta-se que algumas categorias foram definidas *a priori*, sendo essas as que buscaram responder ao primeiro objetivo específico: caráter; âmbito de atuação; área temática de discussão; e país. Já as vinculadas aos outros dois objetivos específicos foram definidas *a posteriori*, identificadas somente após a leitura dos dados. Logo, utilizou-se as duas formas de categorização indicadas por Bardin (1977).

Por fim, o polo tratamento dos resultados obtidos e interpretação, é a etapa em que os resultados brutos são tratados como significativos (“falantes”) e válidos, podendo ser esculpidos por meio de diagramas, quadros explicativos, etc. (BARDIN, 1977). Nessa fase, foram traçadas as inferências e feita a abstração dos resultados.

As inferências articularam os dados das categorias e seus respectivos códigos ao referencial teórico, por meio expressões-chave, sendo dispostas inicialmente no tópico **4.1. Apresentação dos resultados**. A abstração realizou um diagnóstico reflexivo sobre como as inferências poderiam responder ao problema e chegar ao objetivo geral do trabalho, representada pelo diagrama da **Figura 6** no tópico **4.2. Discussão dos resultados**.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo se dividirá em dois tópicos. No primeiro, os resultados da análise dos dados serão apresentados, trazendo as inferências, categorias e códigos emergidos da revisão sistemática. No segundo tópico os resultados encontrados serão discutidos, fazendo uma abstração dos dados da pesquisa para que se responda ao problema e atinja o objetivo geral do trabalho.

4.1. Apresentação dos resultados

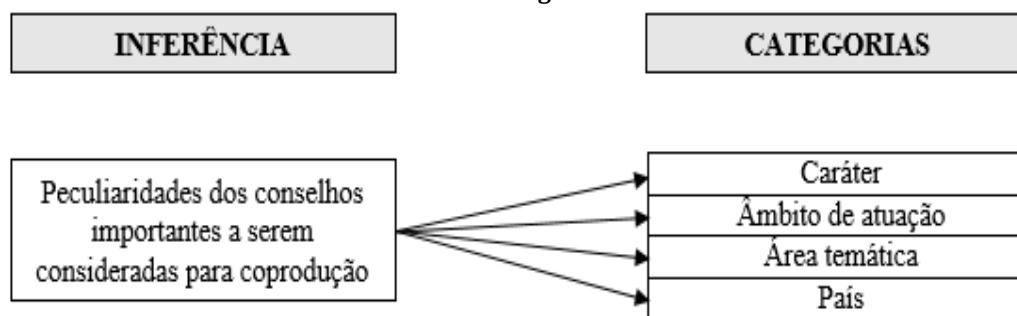
Como já dito anteriormente, este tópico apresentará os resultados da análise dos dados, oriundos da revisão sistemática. O conteúdo constado aqui partiu de um processo de sintetização das informações dos trabalhos que fazem sentido aos objetivos desta Dissertação. Tal sintetização foi organizada e será apresentada por meio das inferências e suas respectivas categorias e códigos. Ao longo desse capítulo, além dos próprios trabalhos da revisão sistemática, serão citados os textos já discutidos no referencial teórico, que contextualizarão e reforçarão as evidências encontradas.

4.1.1. Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços instituídos pelo Estado para o debate e elaboração de políticas públicas específicas junto à sociedade civil (CARNEIRO, 2002). Apesar dessa característica mais comum, os conselhos apresentam certas singularidades, determinantes para os seus resultados e que podem de certa forma representar o contexto que eles estão inseridos. Assim, a inferência estudada neste tópico não preocupou em se aprofundar em questões mais específicas de cada estudo, o que demandaria uma pesquisa mais minuciosa e direcionada de cada caso investigado, que não é a proposta deste trabalho.

O objetivo desta inferência é apenas destacar variáveis contextuais que podem ser importantes para discutir diferentes conclusões do mesmo objeto de pesquisa. Ressalta-se que a identificação das peculiaridades de cada um desses conselhos pode ser infinita, de acordo o foco de análise. Contudo, este trabalho definiu *a priori* quatro categorias consideradas como essenciais para observar a relação dos conselhos com a coprodução, que podem ser vistas na **Figura 2** abaixo:

Figura 2: “Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução” e suas categorias



Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, as categorias pré-definidas relacionada à inferência “Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução”, foram: o caráter do conselho (se são deliberativos, consultivos); a âmbito de atuação (se são municipais, estaduais, distritais, nacional ou outro, a depender do arranjo organizacional de cada país); a área temática do conselho, ou seja, que política pública está sendo discutida na arena (de saúde, educação, assistência social, cultura, etc.) ; e o país ou países que os conselhos foram instituídos.

Definidas essas categorias, a seguir será exposto de forma mais detalhada o que é cada uma delas e como elas podem influenciar a análise da interação de atores nos conselhos face à coprodução dos serviços públicos. Também, serão apresentados os respectivos códigos dos 30 trabalhos que foram analisados.

4.1.1.1. Caráter

A categoria caráter dos conselhos, diz respeito à capacidade de intervenção dos mesmos. Essa capacidade é definida pelas leis de criação ou qualquer outro instrumento institucional/legal, que indica quais impactos suas deliberações deverão gerar. Destaca-se que tal característica, que será tratada aqui como “caráter”, pode ser apresentada por diversas terminologias. Moraes (1999), por exemplo, classifica-a como “poder deliberativo”. De outro modo, Buvinich (2014) coloca esse atributo como “competência decisória”. Já Gohn (2006), trouxe essa propriedade como “caráter”, conforme será utilizado nesta apresentação dos resultados.

Independente da nomenclatura, o importante mesmo é compreender o que de fato significa a categoria analisada. Além disso, é necessário conhecer como ela comumente pode ser identificada. O caráter dos conselhos costuma ser consultivo ou deliberativo.

Nos consultivos, a atuação dos conselhos se restringe ao plano da opinião, do aconselhamento e consulta, não havendo protagonismo para a tomada de decisão final (GOHN, 2006). Por outro lado, no caráter deliberativo, há a exigência por via legal de que as decisões dos conselhos sejam realizadas (BUVINICH, 2014).

Apesar dessa exigência, diversos autores perceberam que esse poder deliberativo muitas vezes não ocorre na prática, como é o caso dos estudos de Moraes (1999) e Gohn (2006). Tais autores indicam como solução para esse problema, a aplicação de sanções aos agentes políticos que descumprirem as deliberações dos conselhos. Ainda que considerando o dilema entre a definição em lei e prática, observa-se que o caráter do conselho ajuda a determinar em quais espaços os membros dos conselhos podem ser mais ou menos coadjuvantes na formulação das políticas públicas. Em vista disso, a categoria caráter foi julgada como significativa para identificar o contexto da interação dos atores nos conselhos e seu potencial coprodutivo. O **Quadro 4** a seguir traz o caráter dos conselhos estudados pelos trabalhos analisados:

Quadro 4: Trabalhos X categoria “caráter”

TRABALHO	CARÁTER DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	CARÁTER DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	CARÁTER DOS CONSELHOS ESTUDADOS
Abers e Keck (2008)	Não se aplica	Khayatzadeh-Mahani et al. (2019)	Não se aplica	Simione e Ckagnazaroff (2017)	Consultivo
Albuquerque et al. (2018)	Deliberativo	Lino et al. (2019)	Não se aplica	Soares e Farias (2018)	Não se aplica
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)	Deliberativo	Magalhães, Boechat e Antunes (2012)	Não se aplica	Toonen e Mol (2013)	Não se aplica
Bherer e Breux (2012)	Não se aplica	Menezes e Ronconi (2019)	Consultivo	Van Eijk e Steen (2014)	Deliberativo
Braga e Santo (2018)	Deliberativo	Ostovar (2019)	Não se aplica	Van Eijk e Steen (2016)	Não se aplica
Chassot e Allebrandt (2016)	Deliberativo	Quinteiro e Thomas (2018)	Não se aplica	Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)	Não se aplica
Fleury et al. (2010)	Deliberativo	Regan (2010)	Deliberativo	Weaver (2019)	Consultivo
French et al. (2019)	Não se aplica	Ribeiro e Teodósio (2011)	Deliberativo	Wiersum, Humphries e Van Bommel (2013)	Não se aplica
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)	Não se aplica	Ronconi, Debetir e Mattia (2011)	Não se aplica	Workman (2011)	Não se aplica

Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011)	Deliberativo	Scholten (2009)	Consultivo	Yalçın-Riollet (2019)	Consultivo
---	--------------	--------------------	------------	--------------------------	------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio do **Quadro 4** foi possível perceber uma certa variedade no caráter dos conselhos, ainda que a maioria deles seja “não se aplica”. Além dos estudos que não declararam o caráter dos conselhos, foi considerado “não se aplica” aqueles que estudaram casos múltiplos, não havendo evidência atribuída a essa característica. De outro modo, nos estudos que têm como recorte os conselhos deliberativos ou consultivos, essa categoria pode ser utilizada para remontar parte do contexto em que as inferências dos dados primários foram emergidas.

4.1.1.2. Âmbito de atuação

Como visto anteriormente, os conselhos gestores são espaços híbridos, em que há a participação do poder público e sociedade civil (CARNEIRO, 2002). Todavia, segundo a autora, eles são instituídos pelo Estado, ao contrário de outros tipos de conselhos. Nesse sentido, no que se refere principalmente à legislação brasileira, a lei de criação deles é quase sempre atrelada a uma esfera de governo ou âmbito de atuação. Por isso é muito comum ter diferentes conselhos com a mesma área temática. Esses são instituídos com diferentes focos de intervenção e atores, alguns buscam interferir em questões locais e outros em regionais e até nacionais.

Além disso, o âmbito de atuação dos conselhos pode apontar graus de subordinação que restringem as deliberações a serem tomadas por cada um deles. De acordo com Moraes (1999), os conselhos municipais são autônomos, não submissos diretamente a outras instâncias. No entanto, algumas vezes eles precisam se adequar aos requisitos de deliberações das arenas mais amplas ou até serem vinculados a elas (MORAES, 1999). Dessa forma, o âmbito de atuação é um atributo relevante a ser contextualizado, por poder revelar diferentes impactos da interação dos atores nos serviços públicos. O **Quadro 5** a seguir apresenta o âmbito de atuação dos conselhos investigados nos estudos primários:

Quadro 5: Trabalhos X categoria “âmbito de atuação”

TRABALHO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS ESTUDADOS
----------	---	----------	---	----------	---

Abers e Keck (2008)	Não se aplica	Khayatzaheh-Mahani et al. (2019)	Não se aplica	Simione e Ckagnazaroff (2017)	Municipal
Albuquerque et al. (2018)	Não se aplica	Lino et al. (2019)	Municipal	Soares e Farias (2018)	Distrital
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)	Nacional	Magalhães, Boechat e Antunes (2012)	Nacional	Toonen e Mol (2013)	Multinacional
Bherer e Breux (2012)	Municipal	Menezes e Ronconi (2019)	Municipal	Van Eijk e Steen (2014)	Não se aplica
Braga e Santo (2018)	Municipal	Ostovar (2019)	Municipal	Van Eijk e Steen (2016)	Não se aplica
Chassot e Allebrandt (2016)	Municipal	Quinteiro e Thomas (2018)	Municipal	Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)	Não se aplica
Fleury et al. (2010)	Municipal	Regan (2010)	Nacional	Weaver (2019)	Não se aplica
French et al. (2019)	Municipal	Ribeiro e Teodósio (2011)	Estadual	Wiersum, Humphries e Van Bommel (2013)	Multinacional
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)	Municipal	Ronconi, Debetir e Mattia (2011)	Não se aplica	Workman (2011)	Municipal
Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011)	Nacional	Scholten (2009)	Nacional	Yalçin-Riollet (2019)	Municipal

Fonte: Elaborado pelo autor.

O **Quadro 5** acima mostra que os estudos investigaram conselhos de diversos âmbitos de atuação, sendo a maior parte deles voltada à discussão municipal ou local. Houveram também casos de conselhos estaduais, distritais e multinacionais. Este último, são aqueles que envolvem diversos países em torno de um determinado tema. Já os “não se aplica”, representam tanto aqueles trabalhos sobre múltiplos casos, como os que não mencionaram o âmbito de atuação dos mesmos.

4.1.1.3. Área temática

Os conselhos gestores são espaços de discussão e formulação de determinadas políticas públicas (CARNEIRO, 2002). Dessarte, eles não são instituídos para debater sobre quaisquer questões ou problemas sociais. Mas se direcionam a assuntos pré-fixados e apresentam pautas sobre esses. Os primeiros conselhos gestores no Brasil começaram inclusive abordando temas específicos, como os de saúde, educação e assistência social (GOHN, 2006). Não que isso vá na contramão da intersetorialidade na gestão pública.

Busca-se apenas ter como foco um campo de política pública, mesmo que outros os perpassassem. Assim, a categoria “área temática” viria a demarcar esses focos de discussão dos conselhos.

Em relação a sua importância para a análise da coprodução, a área temática se torna um elemento importante pelos conselhos terem que se adaptar às lógicas do tema que ele trata. Os conselhos de educação, por exemplo, necessitam de um tipo de participação diferente dos conselhos de saneamento básico. Além do mais, os atores sociais nesses espaços podem variar substancialmente de acordo com a área temática. Alguns podem exigir uma participação maior de representantes das empresas privadas e outros, dos membros de movimentos sociais.

Há também questões em torno da obrigatoriedade de criação dos conselhos, que variam de acordo com o campo de discussão. Segundo Buvinich (2014), em 2012 apenas 28% dos conselhos brasileiros eram obrigatórios. Dentre esses, estão os de saúde, meio ambiente e assistência social (BUVINICH, 2014). Portanto, a variável “área temática” dos conselhos é extremamente relevante para perceber parte do contexto desses espaços. O **Quadro 6** abaixo indica a área temática dos conselhos estudados por cada trabalho:

Quadro 6: Trabalhos X categoria “área temática”

TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS
Abers e Keck (2008)	Não se aplica	Khayatza deh-Mahani et al. (2019)	Saúde e Segurança Alimentar	Simione e Ckagnazaroff (2017)	Não se aplica
Albuquerque et al. (2018)	Saúde	Lino et al. (2019)	Saúde	Soares e Farias (2018)	Escolar
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)	Não se aplica	Magalhães, Boechat e Antunes (2012)	Combate às Doenças Negligenciadas	Toonen e Mol (2013)	Administração Marinha
Bherer e Breux (2012)	Não se aplica	Menezes e Ronconi (2019)	Saúde	Van Eijk e Steen (2014)	Saúde
Braga e Santo (2018)	Direitos da Criança e do Adolescente	Ostovar (2019)	Bacias Hidrográficas	Van Eijk e Steen (2016)	Não se aplica
Chassot e Allebrandt (2016)	Desenvolvimento	Quinteiro e Thomas (2018)	Gestão de Risco	Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)	Cuidados aos Idosos
Fleury et al. (2010)	Saúde	Regan (2010)	Econômico e Social	Weaver (2019)	Prisionais da Voz do Usuário

French et al. (2019)	Desenvolvimento Comunitário	Ribeiro e Teodósio (2011)	Segurança Pública	Wiersum, Humphries e Van Bommel (2013)	Gestão Florestal
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)	Não se aplica	Ronconi, Debetir e Mattia (2011)	Não se aplica	Workman (2011)	Urbano
Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011)	Saúde	Scholten (2009)	Política Governamental	Yalçin-Riollet (2019)	Não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor.

Através do **Quadro 6** é possível observar a diversidade temática dos conselhos estudados, tendo um destaque os de saúde, que foram os mais investigados exclusivamente. O código “não se aplica” representa aqueles trabalhos que estudaram os conselhos de uma forma geral e os que examinaram mais de um tema distinto. Dessa forma, os que tiveram esse código não trouxeram evidências acerca das áreas temáticas específicas, por não delimitar tal contexto.

4.1.1.4. País

Destacando a conjuntura brasileira e seu enfoque nos aspectos gerais, principalmente no que tange à legislação dos conselhos, este trabalho analisou estudos empíricos e teóricos de diversos países. Isso foi possível pela investigação dos elementos universais da interação dos atores nesses espaços face à coprodução. Acredita-se que a declaração dos países referenciais de cada estudo pode ajudar a ponderar o contexto que emergiu as análises primárias, mesmo não analisando a conjuntura específica de todos esses casos.

Nesse sentido, esta categoria indicou os países de cada estudo, que representa outros atributos mais implícitos, caso examinados mais a fundo. A identificação dos países, por exemplo, remonta as questões culturais, do modelo de Estado, e outras características que podem influenciar as lógicas coprodutivas dos conselhos. No **Quadro 7** abaixo estão dispostos os países dos trabalhos avaliados:

Quadro 7: Trabalhos X categoria “país”

TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS	TRABALHO	ÁREA TEMÁTICA DOS CONSELHOS ESTUDADOS
----------	---------------------------------------	----------	---------------------------------------	----------	---------------------------------------

Abers e Keck (2008)	Brasil	Khayatzadeh-Mahani et al. (2019)	Irã	Simione e Ckagnazaroff (2017)	Moçambique
Albuquerque et al. (2018)	Brasil	Lino et al. (2019)	Brasil	Soares e Farias (2018)	Brasil
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)	Brasil	Magalhães, Boechat e Antunes (2012)	Brasil	Toonen e Mol (2013)	Não se aplica
Bherer e Breux (2012)	Canadá	Menezes e Ronconi (2019)	Brasil	Van Eijk e Steen (2014)	Holanda
Braga e Santo (2018)	Brasil	Ostovar (2019)	Peru	Van Eijk e Steen (2016)	Não se aplica
Chassot e Allebrandt (2016)	Brasil	Quinteiro e Thomas (2018)	Colômbia	Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)	Holanda
Fleury et al. (2010)	Brasil	Regan (2010)	Irlanda	Weaver (2019)	Reino Unido
French et al. (2019)	Afganistão	Ribeiro e Teodósio (2011)	Brasil	Wiersum, Humphries e Van Bommel (2013)	Não se aplica
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)	Holanda	Ronconi, Debetir e Mattia (2011)	Brasil	Workman (2011)	Serra Leoa
Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011)	Brasil	Scholten (2009)	Holanda	Yalçin-Riollet (2019)	Turquia

Fonte: Elaborado pelo autor.

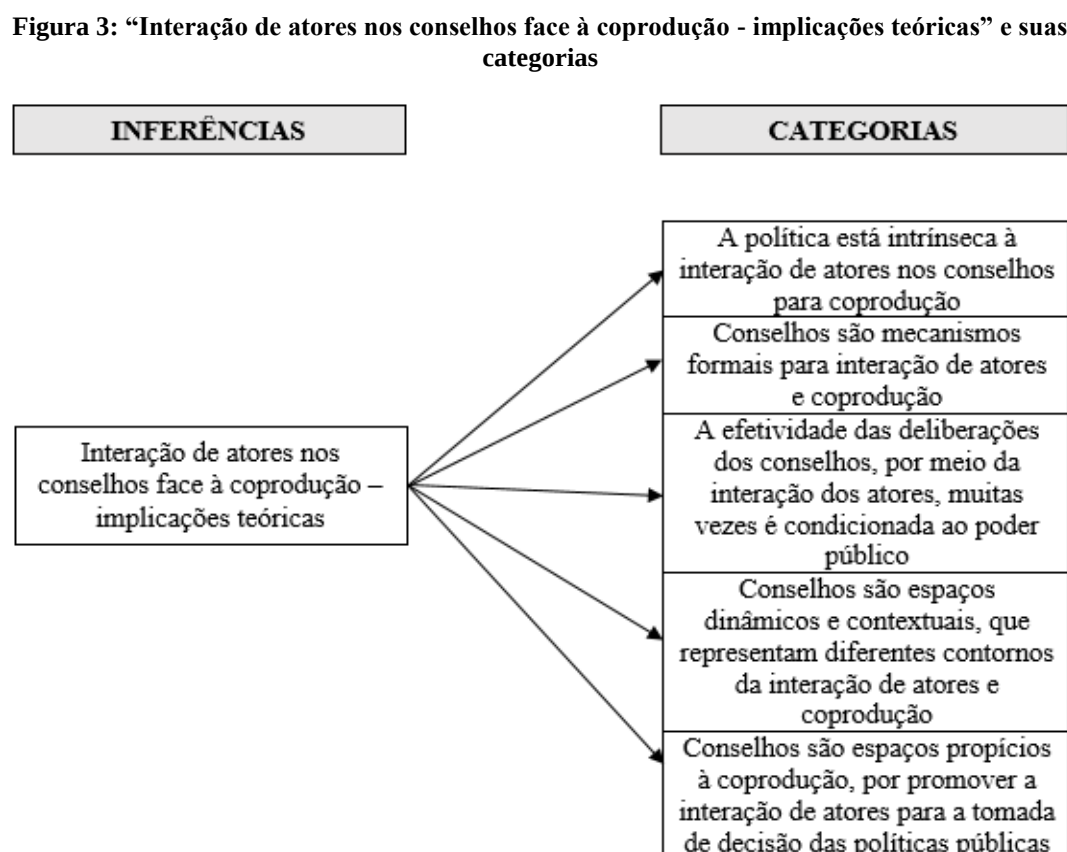
Percebeu-se pelo **Quadro 7** que o Brasil foi o país mais representado, com quase a metade dos trabalhos avaliados. A Holanda também se destacou entre os países mais abordados nesta revisão. Os trabalhos de Toonen e Mol (2013) e Wiersum, Humphries e Van Bommel (2013) estudaram conselhos que representam diversos países, sendo que este último não mencionou o nome de cada um deles, apenas a quantidade (20). Já Van Eijk e Steen (2016), investigaram diferentes conselhos de países distintos. Assim, por não representarem contextos nacionais específicos, seus códigos foram “não se aplica”.

4.1.2. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas

A coprodução dos serviços públicos é uma abordagem que parte do pressuposto de que as políticas públicas são desenvolvidas por diferentes atores sociais, em diferentes momentos do seu ciclo (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Já os conselhos gestores são ambientes voltados à discussão e elaboração conjunta das políticas públicas, por meio da

interação entre o Estado e representantes da sociedade civil (CARNEIRO, 2002). Observa-se então, que essas duas definições provocam uma relação teórica a ser estudada. Com isso, é possível se fazer o seguinte questionamento: como a interação do Estado e a sociedade para formulação de políticas públicas nos conselhos pode refletir teoricamente a coprodução dos serviços públicos?

Este tópico, através dos dados emergidos pela revisão sistemática, buscará trazer as conexões e limites dessa articulação teórica. A proposta aqui é justamente apresentar as categorias dos estudos que evidenciaram como a interação de atores nos conselhos pode ser explicada ou remontada pela coprodução. A **Figura 3** vincula essa inferência as categorias encontradas:



Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Figura 3** mostra que a inferência “Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas” foi associada às categorias: A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução; Conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução; A efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público; Conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que varia o tipo de interação de atores e coprodução;

e Conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas.

Ao longo deste subtópico será discutido o que cada uma das categorias significa para o objetivo da pesquisa e quais trabalhos trouxeram códigos que sustentaram tais considerações. Desse modo, diferente do subtópico da inferência anterior, os códigos não serão apresentados nos quadros, devido a sua extensão. Haverá neles apenas a disposição dos trabalhos que refletiram cada categoria.

4.1.2.1. A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução

A palavra “política” pode se referir a diversos significados, como por exemplo, a uma diretriz (que é o caso da *policy*), a um clima conflituoso e de disputa (como o termo *politics*), etc. Todavia, nesta categoria, quando se fala em política quer dizer “um processo de negociação entre diversos atores para a tomada de decisão”. Nesse sentido, a revisão sistemática evidenciou que a política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para a coprodução dos serviços públicos.

Chaebo e Medeiros (2017) já havia indicado que as políticas públicas estão sendo reinterpretadas, em que sua elaboração passaria a ser resultado de uma negociação de diversos atores políticos. O **Quadro 8** a seguir traz os trabalhos que sustentaram esta categoria da revisão sistemática. Após a apresentação do **Quadro 8**, serão discutidas as considerações que fizeram tal referência.

Quadro 8: Trabalhos X categoria “a política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução”

A POLÍTICA ESTÁ INTRÍNSECA À INTERAÇÃO DE ATORES NOS CONSELHOS PARA COPRODUÇÃO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Soares e Farias (2018)
Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)
Workman (2011)
Yalçın-Riollet (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pestoff (2006) citado por Soares e Farias (2018), mostrou que no conselho estudado há um tipo de coprodução chamado política. Essa, segundo o autor, seria o poder dos atores de opinar e decidir sobre o tema em discussão. Já Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019), perceberam esse processo de negociação ao explicar que funcionários públicos podem obter ganhos políticos nos conselhos. Isso se daria pela interação deles com os

usuários dos serviços públicos, que poderiam se tornar seus aliados para lutar contra cortes e reformas direcionados aos seus cargos.

De outro modo, Workman (2011) sustentou esta categoria ao concluir que os conselhos são por essência atores políticos tendencialmente motivados a buscar o poder. Por fim, Yalçin-Riollet (2019) revelou que os conselhos estudados gerariam efeitos políticos inesperados. Segundo a autora, esses efeitos extrapolariam o âmbito interno, pelos conselheiros costumarem estar envolvidos em protestos locais e até nacionais. Nota-se, portanto, que as diferentes considerações apresentadas nesta categoria ajudam a evidenciar que os elementos políticos na interação dos atores dos conselhos remontam o processo de negociação para a tomada de decisão do que vai ser coproduzido.

4.1.2.2. Conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução

A interação dos atores e a influência deles nas políticas públicas, gerando a coprodução, pode ocorrer de diversas formas. Os cidadãos podem coproduzir os serviços públicos diretamente ou indiretamente, havendo ou não previsão legal para isso (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Contudo, ao longo da revisão sistemática, percebeu-se que a participação dos atores nos serviços públicos pelos conselhos ocorre de maneira formal e institucionalizada. Por esta via a participação pode ser mais direta ou indireta, dependendo da efetividade das suas deliberações, que será discutido mais adiante.

O ponto desta categoria é que o espaço de interação dos conselhos é institucionalizado, ou seja, oriundo de determinações legais. Carneiro (2002) já havia sustentado que os conselhos gestores eram espaços instituídos pelo Estado, diferentes de outros tipos de conselhos. Do mesmo modo, Crantschaninov (2011) traz que no Brasil a forma de participação pelos conselhos foi oriunda da CF/88. O **Quadro 9** apresenta os trabalhos que revelaram esta categoria:

Quadro 9: Trabalhos X categoria “conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução”

CONSELHOS SÃO MECANISMOS FORMAIS PARA INTERAÇÃO DE ATORES E COPRODUÇÃO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Lino et al. (2019)
Ronconi, Debetir e Mattia (2011)
Soares e Farias (2018)
Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

O **Quadro 9** elenca os trabalhos que discutiram essa relação mais claramente, mencionando que os conselhos são de fato espaços formais para promover a interação de atores. Entretanto, outros autores ao citar as leis de criação dos conselhos estudados, reforçaram essa percepção, mesmo não fazendo essa discussão explicitamente. Dos trabalhos apresentados no **Quadro 9**, Lino et al. (2019) apontaram que “A coprodução coletiva surge quando os membros aderem a um conjunto de normas e valores que são favoráveis à cooperação” (p. 280, tradução nossa). Desse modo, os autores indicaram que os conselhos seriam estabelecidos por um conjunto de mecanismos regulatórios.

Ronconi, Debetir e Mattia (2011) fizeram essa referência ao identificar que os conselhos se constituem como espaços institucionalizados distribuídos nas diversas áreas das políticas sociais brasileiras. Soares e Farias (2018), similarmente, observaram que o conselho estudado seria um mecanismo formal voltado à promoção da gestão democrática. Já Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019) constataram que as informações fornecidas para a gestão do conselho analisado se dariam mediante um direito formal. Segundo os autores, esse direito proporcionaria aos participantes dos conselhos um posicionamento horizontal para coprodução dos serviços públicos.

4.1.2.3. A efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público

Segundo Alford (1998), a participação social para coprodução precisa oferecer um papel mais complexo de cidadania, indo além do simples ato de votar ou se posicionar em deliberações públicas. O autor acredita que os indivíduos devem de fato auxiliar na produção dos serviços públicos e não apenas se colocar nas discussões. Portanto, percebe-se que para haver coprodução, os cidadãos precisam realmente influenciar as políticas públicas, não somente demonstrar suas opiniões. Todavia, existe alguns percalços para que essa intervenção ocorra, utilizando as deliberações dos conselhos.

De acordo com Gohn (2006), mesmo com toda sua previsão legal, os conselhos ainda necessitam de mecanismos jurídicos que garantam que suas decisões sejam colocadas em prática pelo Estado. Nesse sentido, esta categoria apresentará as considerações dos trabalhos que revelaram que a efetividade dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público. Tal dependência ocorreria inclusive nos casos de conselhos deliberativos, em que a execução das decisões

já tem um aval legal. Assim, o **Quadro 10** mostra os autores que evidenciaram esta implicação teórica:

Quadro 10: Trabalhos X categoria “a efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público”

A EFETIVIDADE DAS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS, POR MEIO DA INTERAÇÃO DOS ATORES, MUITAS VEZES É CONDICIONADA AO PODER PÚBLICO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Lino et al. (2019)
Ribeiro e Teodósio (2011)
Ronconi, Debetir e Mattia (2011)
Van Eijk, Steen e Torenlvied (2019)
Yalçın-Riollet (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Lino et al. (2019) identificaram que muitos dos conselhos estudados tinham uma lógica cerimonial de coprodução. Segundo os autores, nessa lógica o governo tem pleno controle dos conselhos, que define sua agenda e implementa apenas as decisões que vão de encontro às expectativas do prefeito. Na lógica cerimonial, o poder público objetiva ter uma participação social distorcida, a fim de legitimar suas ações (LINO et al., 2019). No caso estudado por Ribeiro e Teodósio (2011), o conselho contribui unicamente para aconselhar as decisões do poder público. Dessa forma, os autores perceberam que a influência do conselho nas políticas públicas seria limitada pelo governo.

Ronconi, Debetir e Mattia (2011) indicaram que muitas vezes as decisões dos conselhos deliberativos, que deveriam ser seguidas, não são implementadas pelo Estado. De acordo com os autores, esse seria um dos desafios para consolidar os conselhos como verdadeiros espaços de coprodução nos serviços públicos. Van Eijk, Steen e Torenlvied (2019) também observaram, que apesar do seu caráter legal, o impacto coprodutivo do conselho depende muito do poder público local. Por último, Yalçın-Riollet (2019) analisou que seus conselhos estudados são instituições com ações limitadas e de pouca articulação com a tomada de decisão final do governo. Não obstante, os conselhos ainda demonstraram ter um certo impacto na política local (YALÇIN-RIOLLET, 2019).

4.1.2.4. Conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução

A coprodução pode se manifestar de diversas formas, Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017); Neto, Salm e Souza (2014); e Magalhães e Souza (2015), ao discutir suas classificações exemplificaram algumas delas. Esta categoria não indica modelos

coprodutivos. Mas evidencia que os conselhos são espaços dinâmicos, que influenciam e são influenciados pela participação dos seus membros. Dessarte, por meio de um processo contínuo, eles acabam representando diferentes tipos de interação de atores e coprodução.

Isso mostra que nenhum conselho ou prática de coprodução é igual e estável. As diferentes dinâmicas coprodutivas são esculpidas por contextos, com uma infinidade de peculiaridades. Algumas consideradas mais relevantes, já foram até categorizadas no subtópico **4.1.1.** deste trabalho. Portanto, esta categoria procurou explicar que, mesmo podendo analisar questões mais universais, a maneira com que cada conselho se constitui e coproduz, por meio da interação dos atores, é própria. O **Quadro 11** a seguir expressa os trabalhos que sustentaram tal evidência:

Quadro 11: Trabalhos X categoria “conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução”

CONSELHOS SÃO ESPAÇOS DINÂMICOS E CONTEXTUAIS, QUE REPRESENTAM DIFERENTES CONTORNOS DA INTERAÇÃO DE ATORES E COPRODUÇÃO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Abers e Keck (2008)
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)
Bherer e Breux (2012)
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)
Lino et al. (2019)
Weaver (2019)
Workman (2011)
Yalçın-Riollet (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Abers e Keck (2008) observaram que os conselhos são processos inovadores de interação entre atores, sendo seus resultados oriundos das constantes redefinições de compreensões e capacidades sobre quem e o que está sendo representado. Nesse sentido, a capacidade coprodutiva dos conselhos estaria sempre em movimento, em meio a um ambiente dinâmico. Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) sustentaram esta categoria ao identificar que os conselhos estudados por elas inovaram e demonstraram diferentes repertórios para interagir com o Estado.

Em relação ao dinamismo, Bherer e Breux (2012) perceberam que o conselho pesquisado encoraja um processo de negociação e interação contínuo entre o Estado e os cidadãos. Segundo Frieling, Lindenberg e Stokman (2014), o processo contínuo de coprodução não é o mesmo que manter um único modelo de participação. De acordo com os autores, há diversas possibilidades de encorajar a coprodução. O fato de ser contínuo

seria basicamente um compromisso de manter algum tipo de integração entre os atores (FRIELING; LINDENBERG; STOKMAN, 2014).

Lino et al. (2019) explicaram a diversidade contextual por meio da variedade de mecanismos reguladores e lógicas institucionais. Para os autores, isso ocorre porque a legislação pode definir múltiplos papéis para os participantes dos conselhos. Paralelamente, Weaver (2019) destacou que abordagens colaborativas e dialógicas, como a coprodução, possibilitam que indivíduos em circunstâncias distintas forjem novas formas de participação democrática e normas de interação para o alcance de seus objetivos coletivos.

Em se tratando do desempenho, Workman (2011) indicou que o sucesso dos conselhos para o fornecimento do bem público pela lógica coprodutiva depende altamente do contexto. Já Yalçin-Riollet (2019) indicou que, mesmo não sendo absolutamente controlados por qualquer um dos participantes, os conselhos estudados são constituídos pelos usos diferenciados dos seus atores.

4.1.2.5. Conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas

Os conselhos gestores são mecanismos importantes para o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública (que é apresentado por diversas nomenclaturas), com maior participação social e gestão democrática. Tanto Carneiro (2002) como Gohn (2006), já haviam inclusive indicado que esses espaços representariam um novo modo de gestão pública pautado na governança democrática, em que a participação social ocorre pela co-gestão e co-responsabilização. Nesse sentido, os conselhos podem ser considerados como espaços propícios a coprodução, ainda que exista desafios para uma plena correlação.

Partindo desse pressuposto e após realizar a revisão sistemática, percebeu-se que tal relação se estabelece pelos conselhos promoverem a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas. Dessa forma, a presente categoria apresentará os trabalhos que fundamentaram essa evidência, listados no **Quadro 12** abaixo:

Quadro 12: Trabalhos X categoria “conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas”

CONSELHOS SÃO ESPAÇOS PROPÍCIOS À COPRODUÇÃO, POR PROMOVER A INTERAÇÃO DE ATORES PARA A TOMADA DE DECISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:

Abers e Keck (2008)
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)
Bherer e Breux (2012)
Chassot e Allebrandt (2016)
Fleury et al. (2010)
French et al. (2019)
Frieling, Lindenberg e Stokman (2014)
Magalhães, Boechat e Antunes (2012)
Menezes e Ronconi (2019)
Ribeiro e Teodósio (2011)
Ronconi, Debetir e Mattia (2011)
Scholten (2009)
Simione e Ckagnazaroff (2017)
Van Eijk e Steen (2016)
Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)
Weaver (2019)
Yalçın-Riollet (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Frieling, Lindenberg e Stokman (2014) mostraram que mesmo os conselhos sendo espaços que facilitam a coprodução, são as suas prioridades que vão determinar o fortalecimento ou enfraquecimento dessa lógica de participação. De outro modo, Abers e Keck (2008) identificaram que ainda que os conselhos não sejam espaços adequados para representação, há neles a interação de atores sociais fragmentados para definições e soluções de problemas.

Outros autores (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020; CHASSOT; ALLEBRANDT, 2016; FLEURY et al., 2010; MENEZES; RONCONI, 2019; RIBEIRO; TEODÓSIO, 2011; RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011; SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017; YALÇIN-RIOLLET, 2019), também ponderando alguns desafios para uma gestão mais democrática, perceberam que as deliberações dos conselhos - oriunda da interação de múltiplos atores - têm potencial influência nas políticas públicas.

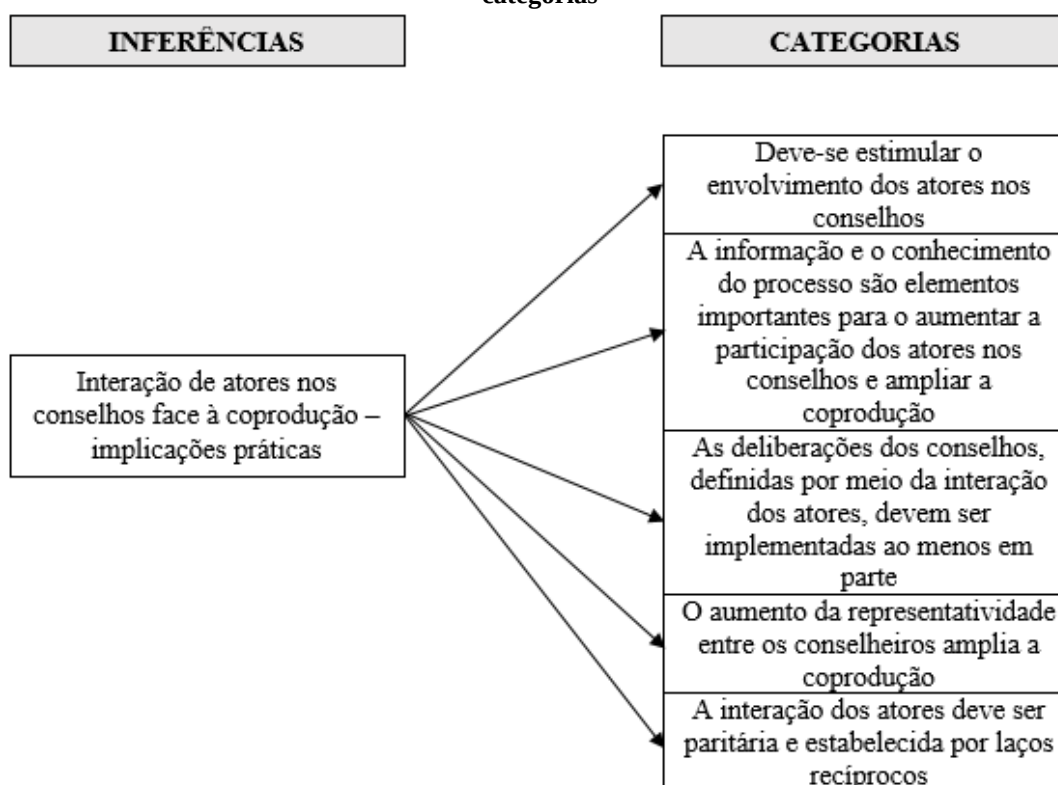
Bherer e Breux (2012) analisaram que os conselhos pesquisados encorajariam a interação entre a sociedade e poder público. Portanto, os conselhos seriam ambientes latentes a coprodução no caso observado. Magalhães, Boechat e Antunes (2012) indicaram que o envolvimento da sociedade por meio do conselho desenvolveria uma arena estratégica para solução de problemas sociais em questão. Já os trabalhos de French et al. (2019), Scholten (2009), Van Eijk e Steen (2016), Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019) e Weaver (2019) foram mais diretos ao apontar que de fato os atores dos conselhos estudados interferem nos serviços públicos.

4.1.3. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas

Após apresentar a relação teórica entre a interação de atores nos conselhos gestores e a abordagem da coprodução, serão apresentadas suas implicações práticas. Diferente do tópico anterior, objetiva-se aqui trazer evidências de quais atividades são ou devem ser realizadas para haver coprodução na prática. Ou seja, a foco da análise deixa de ser a explicação e passa a ser a identificação de ações que levam a essa relação. Tal distinção focal também pode levar ao questionamento de como as implicações práticas podem ser contempladas pela mesma metodologia utilizada, que é a metassíntese qualitativa através da revisão sistemática.

De acordo com Matheus (2009), a metassíntese qualitativa tem potencial contribuição para prática baseada em evidências. Com isso, além do uso acadêmico, seus resultados poderiam ser utilizados para amparar a tomada de decisão de indivíduos em meio a diversidade de informações (PEARSON; FIELD; JORDAN, 2007). Essas informações, portanto, seriam oriundas de uma síntese interpretativa de evidências aplicáveis. Nesse sentido, a **Figura 4** exhibe as categorias que ampararam a inferência que será abordada aqui:

Figura 4: “Interação de atores nos conselhos face à coprodução - implicações práticas” e suas categorias



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a **Figura 4**, as categorias que se articularam à inferência “Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas” foram: Deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos; A informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução; As deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte; O aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução; e A interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos.

As categorias serão discutidas mais a fundo a seguir, percorrendo sobre o que cada uma representa aos propósitos da pesquisa e as considerações dos trabalhos que as fundamentaram. Essas considerações, que indicam os códigos, serão apresentadas posteriormente aos quadros, que listam quais trabalhos estão correlacionados às categorias.

4.1.3.1. Deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos

Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) o envolvimento dos cidadãos na coprodução dos serviços públicos não seria algo automático, necessitando apenas de

espaços para que haja sua participação. De acordo com os autores, os cidadãos precisam estar motivados a participar. Além disso, os autores destacaram que quanto maior o esforço dos atores em participar, mais relevância teria o serviço público para eles, assim como uma facilidade de envolvimento favoreceria a participação cidadã. No caso do movimento de descentralização e gestão democrática brasileiro, Dagnino (2004) explicou que ao pautar a participação social pela CF/88, o Estado se colocou no desafio de mobilizar um ativismo político de uma população até então absenteísta.

Isso induz à concepção de que: para haver coprodução os atores não estatais precisam participar da constituição das políticas públicas e para isso, eles precisam estar estimulados a se envolverem na participação. Nesse sentido, esta categoria identificou trabalhos que evidenciaram tal percepção pela revisão sistemática, que de certa forma, torna-se uma indicação prática para que os conselhos desenvolvam a coprodução. O **Quadro 13** abaixo enumera os autores que estabeleceram essa relação:

Quadro 13: Trabalhos X categoria “deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos”

DEVE-SE ESTIMULAR O ENVOLVIMENTO DOS ATORES NOS CONSELHOS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Chassot e Allebrandt (2016)
Khayatzaheh-Mahani (2019)
Van Eijk e Steen (2014)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Chassot e Allebrandt (2016), identificando que é necessário que as pessoas se envolvam no conselho estudado, sugeriram diversas ações para aumentar esse envolvimento. Segundo os autores, o Estado deve capacitar os conselheiros para serem sujeitos ativos no desenvolvimento local, assim como seus potenciais membros, que seria a sociedade em geral. Ademais, é fundamental formular uma estratégia de motivação para as pessoas distantes do processo e estimular aquelas que ainda não integram o conselho (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2016). Por fim, os autores também indicaram que:

(...) é preciso melhorar e intensificar a organização dos conselhos, seja no sentido das comunicações interna e externa, na quantidade e qualidade das informações existentes e circuladas, preparando, assim, as pessoas para assumirem verdadeiramente o seu papel como cidadãos, assim como melhorar a interação com outros espaços transversais e setoriais no sentido de determinar avanços em termos concretos de resultados para a coletividade. (p. 72)

Sem apontar ações mais concretas, Khayatzaheh-Mahani (2019) colocou que o conselho analisado deveria envolver mais membros da sociedade civil e comunidade local para tornar a governança menos burocrática e mais aberta a esses atores. De outro modo,

Van Eijk e Steen (2014) destacaram que as organizações têm que promover diferentes incentivos motivacionais para atrair os novos membros ao conselho. Para os autores isso é necessário porque os atores são impulsionados a coproduzir por motivações distintas.

4.1.3.2. A informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução

Vários fatores podem ampliar a capacidade coprodutiva dos conselhos, muitos deles estão voltados à facilidade dos atores em se envolverem nesse processo. Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) revelaram que uma maior facilidade de envolvimento favorece a participação social. Referente a isso, a revisão sistemática evidenciou como implicação prática que a informação e o conhecimento dos membros dos conselhos são elementos essenciais para facilitar o seu envolvimento e com isso desenvolver a coprodução nos serviços públicos

Percebeu-se que a informação e suas tecnologias gera uma rede de comunicação que favorece o acesso dos atores nos conselhos gestores. Já o conhecimento nesse caso, que se refere à compreensão dos meandros do processo de tomada de decisão dos conselhos e tudo que o circunda, geraria uma predisposição à participação. O **Quadro 14** abaixo lista os trabalhos que refletiram esta categoria:

Quadro 14: Trabalhos X categoria “a informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução”

A INFORMAÇÃO E O CONHECIMENTO DO PROCESSO SÃO ELEMENTOS IMPORTANTES PARA O AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NOS CONSELHOS E AMPLIAR A COPRODUÇÃO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Albuquerque et al. (2018)
Chassot e Allebrandt (2016)
Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011)
Toonen e Mol (2013)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Albuquerque et al. (2018), ao estudar o contato dos membros dos conselhos via rede social (WhatsApp), constataram que essa tecnologia da informação favoreceu a interação do conselho com a comunidade e sua inclusão na tomada de decisão. Toonen e Mol (2013) observaram que a interação informacional do conselho estudado ampliou sua rede de atores e a identificação dos problemas, resultando uma tomada de decisão mais coletiva. Garrossini, Maranhão e Molinaro (2011) também indicaram que a informação e

as tecnologias de comunicação aumentam a participação e a interação social nos conselhos.

Chassot e Allebrandt (2016) revelaram que as informações dos conselhos devem ser circuladas tanto internamente como externamente, para melhorar a relação com outros espaços e gerar avanços concretos para decisões coletivas. Além disso, os autores inferiram que o poder público deve capacitar os membros dos conselhos para que eles conheçam os procedimentos participativos e se tornem sujeitos ativos desse processo. Nota-se que o conhecimento nesse caso, que facilita o envolvimento dos atores, está relacionado a saber como participar do processo.

4.1.3.3. As deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte

Para haver coprodução dos serviços públicos não basta que os cidadãos se posicionem sobre determinadas questões sociais, eles têm que influenciar de fato os resultados desses serviços (Alford, 1998). Entretanto, isso nem sempre acontece nos conselhos gestores. Segundo Gohn (2006), mesmo com todos os mecanismos jurídicos, muitas vezes as decisões dos conselhos não são levadas adiante pelo poder público, inclusive nos de caráter deliberativo.

Quando ocorre essa inefetividade há um descompasso com a abordagem da coprodução, fazendo com que os conselhos desempenhem um papel unicamente de aconselhamento, ou pior, meramente simbólico para que as pautas do poder público ganhem uma legitimidade “maquiada”. Não que se deva ignorar a capacidade dos conselhos consultivos de gerar decisões coletivas que pressionem o poder público politicamente, que de certa forma também interferem as políticas públicas. Mas se trata de reconhecer que sem uma possibilidade de influência coletiva, oriunda da interação de atores gerada pelos conselhos, não há coprodução por esses espaços.

Nesse sentido, alguns autores trouxeram como evidência de implicação prática que as deliberações dos conselhos, ao menos em parte, devem ser implementadas ou levadas em consideração para haver coprodução. O **Quadro 15** a seguir lista os trabalhos que sustentaram esta categoria:

Quadro 15: Trabalhos X categoria “as deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte”

AS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS, DEFINIDAS POR MEIO DA INTERAÇÃO DOS ATORES, DEVEM SER IMPLEMENTADAS AO MENOS EM PARTE
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)
Lino et al. (2019)
Ribeiro e Teodósio (2011)
Ronconi, Debetir e Mattia (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pires (2011) citado por Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) indicou que a dificuldade de executar o que foi deliberado pelos conselhos limita seu potencial de gerar participação social nas políticas públicas. Lino et al. (2019), similarmente, constataram que só há coprodução quando a participação dos cidadãos gera resultados práticos. Ribeiro e Teodósio (2011) também explicam que os conselhos não devem ser apenas sugestivos. Segundo os autores, eles têm que ser mecanismos de cobrança, com real contribuição para democratização das políticas públicas.

Ronconi, Debetir e Mattia (2011) perceberam que um dos desafios para se chegar à coprodução via conselhos é a efetivação das decisões tomadas pelos conselheiros. Dessa forma, a partir das considerações dos trabalhos apresentados, julga-se que é importante fortalecer as normas e os instrumentos de fiscalização para que o poder público implemente pelo menos em parte as deliberações dos conselhos, conforme previsão legal.

4.1.3.4. O aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução

Crantschaninov (2011) já havia mostrado a importância da representatividade nos conselhos para uma participação social mais adequada e legítima. De acordo com a autora, os conselhos não podem ser desprendidos da sociedade, como são muitas instituições representativas brasileiras e de democracias liberais. Dessarte, é necessário que eles superem o individualismo na participação social para que se inclua as pautas que estão no centro do debate social.

Gohn (2006) também explicou que a representatividade é uma questão problemática quando se discute a efetividade dos conselhos. Para a autora, isso parte da falta de critérios que garantam a igualdade de condições nesses espaços. No que tange à coprodução, ela não depende de espaços altamente representativos para ocorrer. Contudo, é inegável que este atributo democratiza a participação social, ampliando as influências

dos atores nos resultados das políticas públicas. Logo, a representatividade pode ser considerada como um elemento extremamente importante para aumentar a capacidade coprodutiva dos conselhos e seus ganhos. O **Quadro 16** enumera os trabalhos da revisão sistemática que perceberam que a representatividade eleva a coprodução.

Quadro 16: Trabalhos X categoria “o aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução”

O AUMENTO DA REPRESENTATIVIDADE ENTRE OS CONSELHEIROS AMPLIA A COPRODUÇÃO
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020)
Menezes e Ronconi (2019)
Simione e Ckagnazaroff (2017)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa de Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) evidenciou que o conselho precisa se aproximar mais da sociedade e que o aumento da representatividade vai de encontro a essa aproximação. Simione e Ckagnazaroff (2017), similarmente, trouxeram que para assegurar os ideais da democracia participativa é necessário que se busque a representatividade e abrangência dos membros dos conselhos.

Segundo Menezes e Ronconi (2019) os estudos têm mostrado limitações nos conselhos a respeito da participação e representação dos atores. Dessa forma, os autores indicaram que, para potencializar os efeitos coprodutivos, esses espaços devem conhecer as demandas e se abrir à participação de diferentes grupos sociais.

4.1.3.5. A interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos

Além da representatividade, que foi discutida na categoria anterior, Gohn (2006) apontou a paridade como um elemento essencial para o bom desenvolvimento dos conselhos. Segundo a autora, a insuficiência de ambos decorre da falta de igualdade de condições entre os representantes do Estado e da sociedade civil. A paridade que será tratada aqui faz referência à capacidade de influência igualitária dentro desses espaços, enquanto representatividade está associada a falar em nome de determinados indivíduos ou grupos sociais.

Ao discutir sobre paridade nos conselhos e a interferência igualitária que ela busca gerar, cabe também debater sobre os laços recíprocos que garantem sua perpetuação. No tocante a isso, os autores que serão apresentados aqui trazem que a troca recíproca e o

equilíbrio entre os atores dos conselhos devem ser buscados para que a lógica coprodutiva se perpetue nesses espaços. O **Quadro 17** a seguir lista os trabalhos que embasaram esta implicação prática:

Quadro 17: Trabalhos X categoria “a interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos”

A INTERAÇÃO DOS ATORES DEVE SER PARITÁRIA E ESTABELECIDADA POR LAÇOS RECÍPROCOS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Khayatzaheh-Mahani et al. (2019)
Lino et al. (2019)
Workman (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Khayatzaheh-Mahani et al. (2019) explicaram que para se ter uma governança em rede, os conselhos devem buscar uma abordagem horizontal, sendo uma forma de gestão diferente da que o poder público está habituado. Tal abordagem objetiva uma responsabilidade e tomada de decisão mais distribuída entre os conselheiros. Lino et al. (2019) destacaram que para uma relação coprodutiva entre o Estado e os cidadãos, é preciso desenvolver instrumentos regulatórios que assegure o equilíbrio de poder entre eles.

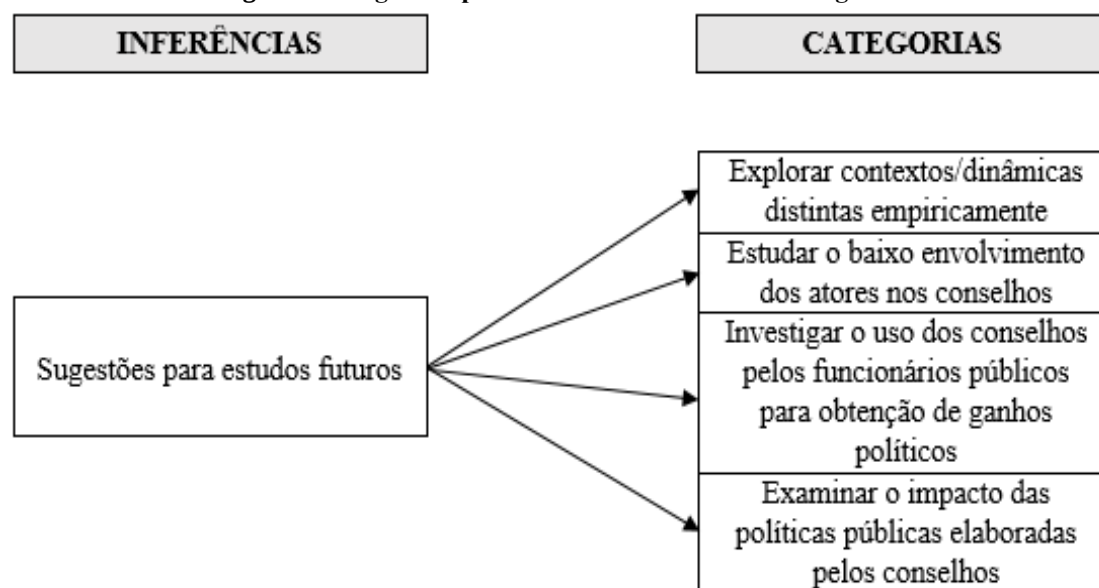
Segundo Workman (2011), a coprodução depende da troca recíproca entre as partes que a compõe. Para a autora, sem o reconhecimento dessa dependência mútua, a chance de sucesso da coprodução é bem menor. Além disso, a estrutura coprodutiva deve prever sanções imediatas no caso dessa reciprocidade não ser cumprida ou quando determinados atores extrapolarem a competência de outros (WORKMAN, 2011). Desse modo, os mecanismos regulatórios se tornam essenciais para corrigir distorções de poderes, a fim de uma coprodução mais bem sucedida e se mantenha a longo prazo.

4.1.4. Sugestões para estudos futuros

A síntese de evidências, abordagem metodológica deste trabalho, além de ser usada para encontrar descobertas apoiadas pela ciência, em um sentido mais conclusivo, também pode ser utilizada para indicar questões contestadas e caminhos para estudos futuros (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008). Assim sendo, este tópico trará evidências que indicam possibilidades para novas pesquisas, a partir da identificação de lacunas teóricas e circunstâncias empíricas que precisam ser estudadas.

A identificação dessas possibilidades se deu após a leitura e análise dos textos da revisão sistemática, codificando as informações que se mostraram sugestivas e que se associaram a relação entre a interação de atores nos conselhos e a abordagem da coprodução. Tais códigos foram agrupados de acordo com seus significados comuns, resultando as quatro categorias que refletem a inferência, como pode ser visto na **Figura 5**:

Figura 5: “Sugestões para estudos futuros” e suas categorias



Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a **Figura 5**, as categorias que remontaram a inferência “Sugestões para estudos futuros” foram: Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente; Estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos; Investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos; e Examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos. Cada uma dessas categorias será discutida a seguir, abordando o que elas representam ao objetivo da pesquisa e quais trabalhos as fundamentaram, através da listagem dos quadros e citações.

4.1.4.1. Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente

A coprodução nos serviços públicos pode se manifestar de diversas formas (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; NETO; SALM; SOUZA, 2014; MAGALHÃES; SOUZA, 2015) e em múltiplos contextos. Logo, é possível que essa abordagem se exemplifique em diferentes casos, cada um com suas próprias considerações. Nesse sentido, a fim de consolidar as conclusões sobre a relação entre a

interação de atores nos conselhos e a abordagem da coprodução, indica-se que os estudos futuros explorem dinâmicas distintas.

Ao mesmo tempo que pesquisas em múltiplos e novos contextos podem reforçar uma determinada consideração, elas também podem se ater às características específicas de cada espaço, gerando contornos conclusivos particulares, ainda que semelhantes. Posto isso, os autores que evidenciaram essa categoria estão elencados no **Quadro 18** abaixo. Posteriormente serão apresentados seus respectivos códigos.

Quadro 18: Trabalhos X categoria “explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente”

EXPLORAR CONTEXTOS/DINÂMICAS DISTINTAS EMPIRICAMENTE
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Fleury et al. (2010)
Khayatzadeh-Mahani et al. (2019)
Lino et al. (2019)
Van Eijk e Steen (2014)
Workman (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Fleury et al. (2010) perceberam que seu foco de análise poderia vir a ser estudado utilizando também outros conselhos gestores, com as mesmas características gerais. Khayatzadeh-Mahani et al. (2019), ponderando que estudos com contextos bem próximos do seu limitaria achados inéditos, recomendaram que novas pesquisas se voltassem a distintas configurações culturais e institucionais. Já Lino et al. (2019) indicaram que diferentes mecanismos de regulação dos conselhos devem ser estudados futuramente para entender como essas dinâmicas singularmente podem afetar os resultados da coprodução.

Van Eijk e Steen (2014), ao investigar a motivação dos atores em coproduzir, apontou que para se ter uma análise mais geral seria interessante estudar múltiplas iniciativas de coprodução além da que foi estudada. Workman (2011), semelhantemente, sugeriu que outras estratégias empiricamente sustentadas fossem utilizadas para apoiar a ideia de que os “conselhos são fundamentalmente atores políticos, cujos os motivos são provavelmente de busca pelo poder e de que o sucesso no fornecimento dos bens públicos é altamente dependente do contexto” (p. 61, tradução nossa).

4.1.4.2. Estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos

A categoria **4.1.3.1.** da inferência que gerou implicações práticas, indicou que há a necessidade de estimular o envolvimento dos atores nos conselhos para aumentar os efeitos coprodutivos nesses espaços. Isso se relaciona à lógica dedutiva de que para existir

coprodução os atores não estatais devem participar das políticas públicas e para que haja essa participação eles precisam estar estimulados a se envolverem. Contudo, tal implicação não se desenvolveu complementarmente à compreensão de quais fatores desestimulam e levam ao baixo envolvimento dos atores não estatais.

Ao fazerem reconhecerem essa lacuna, alguns dos trabalhos sugeriram como implicação prática que os estudos futuros investiguem as razões para o baixo envolvimento dos cidadãos nos conselhos. O **Quadro 19** apresenta os trabalhos que evidenciaram a categoria.

Quadro 19: Trabalhos X categoria “estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos”

ESTUDAR O BAIXO ENVOLVIMENTO DOS ATORES NOS CONSELHOS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Chassot e Allebrandt (2016)
Van Eijk e Steen (2014)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Chassot e Allebrandt (2016) recomendaram como estudos futuros a identificação das prováveis variáveis que interferem na baixa participação da sociedade civil nos conselhos. Do outro modo, Van Eijk e Steen (2014) trouxeram que é importante que as novas pesquisas se voltem à análise das perspectivas dos indivíduos que não são ativos na coprodução via conselhos.

4.1.4.3. Investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos

Segundo Frey (2000), as relações políticas e de poder são intrínsecas à formulação e implementação das políticas públicas. No caso da coprodução, essa relação fica ainda mais clara, por ser uma abordagem em que se presume que a interação de atores resulta os serviços públicos. Chaebo e Medeiros (2017) inclusive indicam que o novo movimento interpretativo das políticas públicas, em que se tem a coprodução, parte do pressuposto que a elaboração delas é oriunda de uma negociação de diversas forças políticas.

Nesse sentido, concentrando as atenções à etapa da formulação, por estar estudando os conselhos gestores, a revisão sistemática evidenciou que a política é um elemento essencial para a análise da interação dos atores nos conselhos face a coprodução. Entretanto, identificou-se que poucos estudos investigam o uso dos conselhos para geração de ganhos políticos aos funcionários públicos. Dessa forma, sugere-se que

pesquisas futuras analisem essa relação política em específico, que ajudará a estimular novos insights à abordagem. Esta categoria na revisão sistemática foi sustentada pelo trabalho apresentado no **Quadro 20**:

Quadro 20: Trabalhos X categoria “investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos”

INVESTIGAR O USO DOS CONSELHOS PELOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS PARA OBTENÇÃO DE GANHOS POLÍTICOS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019) notaram, por meio do seu estudo, que os funcionários públicos muitas vezes usam os conselheiros representantes da sociedade civil como aliados para suas lutas contra reformas e cortes salariais da categoria. A partir disso, os autores trouxeram que seria interessante que estudos futuros analisassem como os profissionais do poder público utilizam a coprodução, via conselhos, para conseguir vantagens políticas nas negociações com outras camadas governamentais.

4.1.4.4. Examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos

Segundo Alford (1998), não basta que os cidadãos apenas votem e manifestem seus posicionamentos sobre os problemas sociais. O autor acredita que para haver coprodução os indivíduos têm que participar e influenciar de fato os resultados dos serviços públicos. Desse modo, como já visto anteriormente, sem uma interferência efetiva de múltiplos atores não há coprodução. Mas como perceber se houve ou não essa interferência? Pela análise dos impactos das políticas públicas oriundas dos conselhos.

Essa resposta parece clara, partindo da simples concepção de que: Se diferentes atores precisam influenciar as políticas públicas para haver coprodução, deve-se analisar o impacto delas de quando elas forem frutos de decisões coletivas. Porém, este enfoque de pesquisa é pouco explorado pelos estudos que tratam sobre a abordagem da coprodução. Cepeku e Giordiano (2014) inclusive já haviam identificado como lacuna da literatura da coprodução a falta de compreensão da sua gestão e impactos. Referente a isso, o **Quadro 21** a seguir apresenta o trabalho da revisão sistemática que sugeriu o estudo desse assunto:

Quadro 21: Trabalhos X categoria “examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos”

EXAMINAR O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ELABORADAS PELOS CONSELHOS
TRABALHOS QUE SUSTENTARAM A CATEGORIA:
Chassot e Allebrandt (2016)

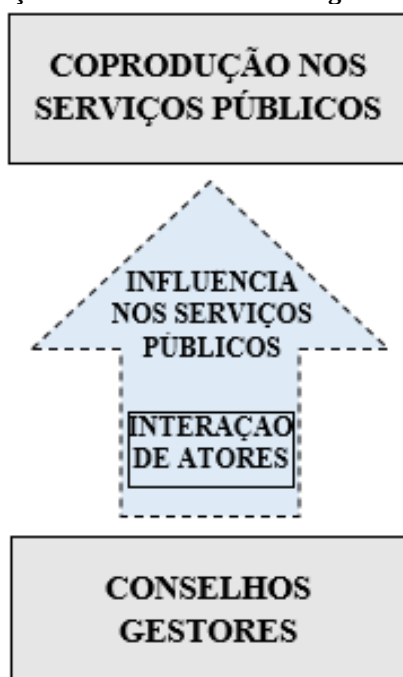
Fonte: Elaborado pelo autor.

Mesmo observando que o conselho estudado não gerou impacto efetivo nas principais políticas públicas locais da sua área temática, Chassot e Allebrandt (2016) consideraram esses espaços como instrumentos importantes para a tomada de decisão descentralizada. Em vista disso, os autores aconselharam que pesquisas futuras mensurem os impactos dos conselhos nas políticas públicas, quando seus membros participarem da elaboração e acompanhamento delas.

4.2. Discussão dos resultados

Este tópico fará uma abstração dos dados da pesquisa já apresentados, no sentido de responder ao problema e alcançar o objetivo geral do trabalho. O que se propõe aqui, por meio de uma interpretação analítica, é ir além do que foi já dito na **4.1. Apresentação pelos resultados** da revisão sistemática, mesmo que suas inferências, categorias e respectivos códigos sejam utilizados de base para as considerações dessa discussão. Posto isso, a **Figura 6** mostra o diagrama que explica como a interação de atores nos conselhos se associa à abordagem da coprodução nos serviços públicos:

Figura 6: Relação entre a interação de atores dos conselhos gestores e a abordagem da coprodução



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao longo deste trabalho, percebeu-se que a coprodução nos serviços públicos pode ocorrer de diversas formas e em diferentes espaços ou momentos, tendo como uma dessas possibilidades os conselhos gestores. As evidências da pesquisa trazem que os conselhos, por todo seu caráter institucional voltado à interação de atores sociais para formulação das políticas públicas, são propícios à coprodução. Contudo, para haver coprodução os múltiplos atores têm que influenciar de fato os resultados dos serviços públicos, não apenas interagirem.

Tal consideração evita o risco do uso indiscriminado e generalizado da coprodução, já alertado por Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017). No tocante a isso, o diagrama da **Figura 6** representa que para a interação de atores nos conselhos gerarem coprodução, suas deliberações têm que influenciar efetivamente os serviços públicos. Do contrário, há apenas uma coprodução simbólica, conforme o modelo apresentado por Neto, Salm e Souza (2014) e Magalhães e Souza (2015). O presente trabalho não caracteriza esse modelo como um tipo de coprodução factual, pela participação social nele - em via de regra - ser usada como um instrumento para legitimar as ações Estado. Nessa lógica, o posicionamento dos conselheiros muitas vezes pode ser irrelevante ao resultado final das políticas públicas.

Após apresentar e descrever o diagrama, que explica a relação entre a interação de atores nos conselhos e a abordagem da coprodução, este tópico discorrerá em seus subtópicos o que cada inferência trouxe para sustentar esta interpretação analítica. Ou seja, trará como elas emergiram o diagrama e embasaram a então resposta ao problema da pesquisa.

4.2.1. Peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para coprodução

Como visto na **Figura 6**, a interação de atores nos conselhos gera um ambiente potencial à coprodução que só se efetiva quando seus atores, por meio das deliberações, influenciam de fato os serviços públicos. Dessa maneira, as “peculiaridades dos conselhos a serem consideradas para coprodução” visam trazer características dos conselhos que podem ser importantes para ponderar os contextos mais propícios (com maior capacidade de influência) ou não à coprodução.

Tais características, definidas categoricamente *a priori*, foram identificadas em cada estudo da revisão sistemática, mesmo alguns deles não se relacionando a todas elas, pelo enfoque da pesquisa. Como já apresentado anteriormente, as categorias desta inferência foram: caráter; âmbito de atuação; área temática, e país. O caráter dos conselhos pode ajudar a delinear a relação da interação de atores nos conselhos com a coprodução, ao identificar quais conselhos são institucionalmente deliberativos e quais são apenas consultivos.

Os deliberativos, por pré-determinar a execução obrigatória das decisões, tendem a ser mais coprodutivos, mesmo que isso por si só não garanta a coprodução. Em muitos desses conselhos o que foi definido nem sempre é implementado pelo governo, mesmo com toda previsão legal (MORAES, 1999; GOHN, 2006). Além disso, os conselhos consultivos têm uma certa capacidade de influenciar os serviços públicos (direta ou indiretamente), dependendo do caso, podem ser até mais ativos que outros deliberativos. Apesar disso, fica claro que institucionalmente os deliberativos estão mais suscetíveis a interferir efetivamente e consequentemente serem mais coprodutivos.

No que tange ao âmbito de atuação, essa é uma peculiaridade dos conselhos que pode aumentar ou diminuir a capacidade coprodutiva caso haja uma relação de subordinação entre eles. De modo geral, os conselhos são autônomos em todas suas esferas, seja ela municipal, estadual, regional, nacional, etc. (MORAES, 1999). Porém, segundo o autor, em alguns momentos eles podem precisar limitar suas discussões ou se adaptar ao que já foi definido por um outro conselho, de esfera distinta, mas vinculado.

Um exemplo seria o conselho nacional de meio ambiente estabelecer diretrizes válidas para todo do país, que de certo modo limita as proposições que poderiam confrontá-las em conselhos estaduais e municipais. Percebe-se então, que em conselhos com o âmbito de atuação mais amplo, como os nacionais, seus atores são mais “livres” para se posicionar. Diferente dos municipais, que pode ter sua capacidade propositiva restrita a orientações já instituídas por outros conselhos.

A categoria área temática pode representar maneiras distintas de participar, de acordo com o que está sendo discutido. Isso parte do pressuposto de que conselhos que tratam sobre assuntos próprios têm lógicas de atuações particulares. As propostas dos atores dos conselhos de saúde, por exemplo, podem necessitar de um embasamento mais técnico que as de um outro conselho, dependendo também do que especificamente está em

pauta. A composição dos atores também varia consideravelmente de uma área temática para outra (MORAES, 1999). Portanto, a coprodução pode ser mais propícia de acontecer em conselhos que a participação social ocorre de forma mais direta e em casos que sua composição é mais voltada à sociedade civil e menos ao governo.

Por fim, a categoria país pode ajudar a contextualizar questões culturais, de modelo de administração pública e outras características próprias de cada nação que influenciam a dinâmica coprodutiva. Os conselhos gestores brasileiros, mesmo que com elementos universais, pode ter práticas de interação bem diferentes dos holandeses e de qualquer outro país. Desse modo, esta categoria é avaliada como uma variável importante a ser ponderada na análise coprodutiva dos conselhos.

4.2.2. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas

A inferência “Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações teóricas” se estabeleceu especificamente de categorias que explicam como a interação de atores nos conselhos pode refletir teoricamente a coprodução. Ou seja, quais elementos desse ambiente de interação pode remontar a coprodução. Esta inferência, diferente do diagrama da **Figura 6**, não buscou responder exatamente qual é a relação entre a interação dos conselhos gestores e a coprodução, que parte do problema e objetivo geral deste trabalho. Mas trouxe da revisão sistemática conexões específicas, que ajudaram na abstração final.

Tais conexões foram percebidas pelas seguintes categorias: 1ª A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução; 2ª Conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução; 3ª A efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público; 4ª Conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução; 5ª Conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas.

A categoria “A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução” indicou que a interação dos atores nos conselhos se estabelece por um constante processo de negociação para a tomada de decisão final. Nesse sentido, tanto as deliberações dos conselhos são resultado de um processo de negociação política entre

seus membros, como a anuência dessas decisões por parte do governo, que baseado também em dilemas políticos, decide ou não levar as propostas adiante por meio da implementação.

A não anuência das propostas por parte do governo não exclui qualquer influência de atores não estatais nas políticas públicas, que pode ocorrer em outros momentos, como na participação dos usuários na execução dos serviços públicos, moldando-as. Mas acaba por ignorar na formulação as decisões coletivas, deturpando assim a capacidade coprodutiva dos conselhos. Portanto, considera-se que a política está intrínseca à coprodução, desenhando seus contornos – hora com mais, hora com menos interferência efetivamente coletiva - por meio da interação de múltiplos atores.

Em relação a 2ª categoria, ela indicou que os conselhos são espaços institucionalizados para coprodução. Essa conclusão se deu pelos conselhos serem constituídos legalmente como espaços em que há a interação entre o Estado e a sociedade civil para que se discuta e formule determinadas políticas públicas (CARNEIRO, 2002). No diagrama da **Figura 6**, esta categoria pode ser percebida pelo quadrado em linhas retas “interação de atores” que representa algo já previsto que liga os conselhos à coprodução.

No entanto, para que os conselhos sejam espaços coprodutivos não basta apenas que haja essa interação e que a formulação conjunta seja prevista legalmente. Para tanto, deve haver uma influência efetiva e por isso a seta que leva os conselhos à coprodução foi tracejada. Isso se associa a 3ª categoria desta inferência que coloca que a efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público.

Como dito anteriormente, o governo por si só não determina se vai existir ou não coprodução. Porém, muitas vezes é ele quem tem o poder de condicionar ou limitar a coprodução, principalmente em se tratando dos conselhos gestores. Tem-se como exemplo, já discutido, quando o governo decide ou não colocar em prática o que foi deliberado pelos conselhos. Gohn (2006) já havia identificado que mesmo com toda garantia legal ainda faltam mecanismos que obriguem o Estado a implementar essas deliberações.

A 4ª categoria se refere ao dinamismo e contexto que cada conselho gestor está inserido, que vai determinar a capacidade coprodutiva deles. Esse dinamismo e contextualização leva a diferentes tipos de interação e coprodução, não sendo nenhum

conselho ou prática de coprodução igual e estável. As dinâmicas coprodutivas são esculpidas por particularidades de cada conselho em um processo contínuo, incluindo a interação de seus atores. Isso ajuda a explicar que os membros de alguns conselhos, em determinados momentos, influenciam mais nos serviços públicos que os de outros. O tracejo da relação entre conselho e coprodução, visto na **Figura 6**, representa essa articulação dinâmica e contextual.

Por fim, a 5ª categoria desta inferência reforça que, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas, os conselhos gestores são espaços propícios à coprodução. Esse atributo também é remontado pelo diagrama da **Figura 6**, que mostra que a interação dos atores por si só já gera uma ambiência coprodutiva. Isso não os associa diretamente nem nega que exista desafios para uma plena correlação, apenas coloca os conselhos gestores no posto de espaços potencialmente coprodutivos.

4.2.3. Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas

A inferência “Interação de atores nos conselhos face à coprodução – implicações práticas” traz evidências aplicáveis de quais práticas são ou podem ser desenvolvidas para haver coprodução pela interação dos atores nos conselhos. Diferente das implicações teóricas, que observa como a interação de diferentes atores nos conselhos pode ser remontada pela coprodução, a implicação prática circunscreve o que é ou deve ser feito para que a interação dos atores gere coprodução.

Este viés prático apresenta as implicações que viriam a “tirar o tracejo da seta que liga os conselhos gestores à coprodução” na **Figura 6**. Dessarte, foram identificadas as categorias: 1ª Deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos; 2ª A informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução; 3ª As deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte; 4ª O aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução; 5ª A interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos.

A primeira categoria desta inferência pode ser explicada pela lógica de que: para existir coprodução na formulação das políticas, atores não estatais precisam se envolver nelas e para isso eles devem se sentir motivados. Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012)

reforça essa concepção ao explicar que o envolvimento dos cidadãos na coprodução dos serviços públicos não é algo automático, necessitando apenas de espaços para que haja sua participação. Nesse sentido, não basta ter oportunidades para participação (a exemplo dos conselhos), a sociedade também precisa estar estimulada a participar.

Como visto na apresentação dos resultados, trabalhos da revisão sistemática sustentaram essa ideia (CHASSOT; ALLEBRANDT, 2016; KHAYATZADEH-MAHANI, 2019; VAN EIJK; STEEN, 2014). Chassot e Allebrandt (2016) inclusive indicaram ações mais concretas que viriam a promover este envolvimento, como capacitar os conselheiros para serem sujeitos ativos no desenvolvimento local. Portanto, considera-se que motivar ou estimular os cidadãos a participar são práticas essenciais para aumentar a coprodução nos conselhos.

A segunda categoria tem a ver com facilitar e predispor a participação dos atores. Esses atributos partem de caminhos mais específicos, da informação e do conhecimento do processo. A informação e suas tecnologias ajudaria na coprodução criando uma rede que favorece o acesso e a comunicação entre os conselheiros. Um exemplo é criação de grupos de Whatsapp ou pastas na nuvem, para conversas e compartilhando de documentos importantes. Já o conhecimento do processo, seria a compreensão dos procedimentos que circundam a participação e a tomada de decisão nos conselhos, propiciando aos atores um maior entendimento da dinâmica dessa arena e consequentemente facilitando seu envolvimento nela.

A terceira categoria também se refere justamente à concepção já discutida aqui diversas vezes, de que mais que a interação, os atores dos conselhos têm que influenciar de fato nas políticas. No entanto, nesta categoria e inferência, essa concepção traz um caráter mais prático, indicando que para se chegar à coprodução via conselhos, suas deliberações devem ser implementadas ao menos em parte. Isso significa que nem sempre é possível executar tudo o foi deliberado nos conselhos, por diversos motivos, seja pelo seu caráter consultivo, por alguma impossibilidade orçamentária, etc. Além disso, como dito outras vezes neste trabalho, mesmo com toda a previsão legal muitas dessas decisões não são levadas à frente pelo poder público (GOHN, 2006).

Porém, para haver coprodução algum tipo de influência os atores não estatais têm que gerar aos serviços públicos, nem que seja mínima. Pode ser apenas levando em consideração uma determinada realidade colocada pelo conselheiro, ou uma discussão

que reverta politicamente a decisão que o governo tomaria anteriormente, etc. Não há um padrão de interferência dos atores para haver coprodução, até porque tudo é muito dinâmico e varia a cada contexto. O que é necessário é que ao menos em parte ela exista. Do contrário, não faz sentido falar em coprodução oriunda desses espaços.

A quarta implicação prática mostrou que o aumento da representatividade entre os conselheiros amplia as características coprodutivas. Isso não quer dizer que a coprodução dependa de espaços altamente representativos para ocorrer. Trata-se apenas de reconhecer que seus benefícios e identidade se potencializam e ficam mais evidentes quando há a participação de diversos grupos sociais, atendo-se as suas mais diferentes demandas. Em vista disso, esta implicação também é tida como algo a ser desenvolvido para que a interação dos atores nos conselhos tenha linhas mais coprodutivas.

Finalmente, a quinta categoria traça que a interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos. Paridade neste caso significa que a capacidade de influência dos conselheiros deve ser igualitária, com a mesma quantidade de representantes entre o Estado e a sociedade civil e consequentemente de voto. A paridade então viria a garantir uma abordagem de gestão pública horizontal, diferente do que o Estado está habituado (KHAYATZADEH-MAHANI ET AL., 2019). Segundo Lino et al., (2019) é o equilíbrio entre o poder público e a da sociedade que sustenta a coprodução a longo prazo.

A revisão sistemática, partindo do estudo de Workman (2011), também trouxe que para a manutenção da coprodução seus atores devem estabelecer uma relação recíproca, de dependência mútua. Para a autora, sem essa dependência a chance de sucesso da coprodução é bem menor. Assim, Workman (2011) sugere que se crie mecanismos que apliquem sanções em caso de descumprimento dessa reciprocidade ou para quando determinados atores sobreponem a competência de outros.

4.2.4. Sugestões para estudos futuros

Mesmo tendo construído um diagrama que analisa e sintetiza os resultados dos estudos que apresentam evidências sobre a relação entre a interação de atores nos conselhos gestores e a abordagem da coprodução, a discussão acerca desse tema não se encerra aqui. Muitas questões de pesquisa ainda precisam ser exploradas para que se tenha uma base dados cada vez mais sólida para a análise dessa relação. Além do mais, a ciência por si só necessita de um processo contínuo de investigação.

Em vista disso, a inferência “Sugestões para estudos futuros” indicou novas questões de pesquisa a serem aprofundadas sobre o tema, baseadas nas lacunas identificadas pela literatura da revisão sistemática. Essas lacunas foram organizadas nas categorias: 1ª Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente; 2ª Estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos; 3ª Investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos; e 4ª Examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos.

A categoria “Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente” aponta que é importante que os estudos analisem diferentes casos de coprodução, respeitando a particularidade de cada um deles. Relacionado a isso, Workman (2011) relevou que é interessante que novas estratégias empíricas sejam desenvolvidas para sustentar a tese de que os conselhos são esculpidos por atores políticos, variando os resultados dos serviços públicos de acordo com o contexto. Por conseguinte, os estudos dessas diferentes dinâmicas poderiam tanto reforçar uma determinada consideração já consolidada pela coprodução, como trazer novas reflexões e destacar questões específicas de cada caso.

A segunda categoria desta inferência sugere estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos. Os trabalhos de Chassot e Allebrandt (2016), Khayatzadeh-Mahani (2019) e Van Eijk e Steen (2014) já identificavam a necessidade de estimular o envolvimento dos atores dos conselhos, vindo a aumentar os efeitos coprodutivos nesses espaços. Entretanto, eles não trataram especificamente dos fatores que poderiam desestimular a participação dos atores não estatais nos serviços públicos. Ao observar esse *gap*, Chassot e Allebrandt (2016) e Van Eijk e Steen (2014) indicaram aos trabalhos futuros que analisem as variáveis e os motivos que explicam a ausência de alguns indivíduos nos conselhos gestores.

A terceira categoria desta inferência está relacionada à concepção do conselho como espaço de negociação e interação política, podendo ele ser usado nesse sentido para gerar de ganhos a alguns atores. Dessa forma, Van Eijk, Steen e Torenvlied (2019) perceberam que os funcionários públicos muitas vezes buscam alianças com conselheiros representantes da sociedade civil para lutar por interesses da categoria, como contra reformas e cortes salariais. Tal percepção os fizeram indicar que os estudos futuros analisem como os servidores públicos utilizam a coprodução via conselhos para conseguir benefícios políticos nas suas negociações com outros atores governamentais.

A quarta e última categoria sugere que se examinem os impactos das políticas públicas elaboradas pelos conselhos. Esse tema de pesquisa ajudaria a identificar quando ocorre ou não a interferência efetiva dos conselheiros, que é um elemento chave para relação entre interação dos atores no conselho e a abordagem da coprodução, representado pelo diagrama da **Figura 6**. Essa indicação foi evidenciada na revisão sistemática pelo trabalho de Chassot e Allebrandt (2016), reforçando a prerrogativa de que: se os atores dos conselhos precisam influenciar as políticas públicas para haver coprodução por esta via, deve-se analisar o impacto das políticas públicas que circundam o tema das suas deliberações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi possível perceber que o modo como as políticas públicas são constituídas tem mudado nos últimos anos. Isso se deve em grande parte à inclusão de novos modelos e práticas de gestão pública, mais voltados à participação social e ao poder descentralizado. Nesse atual cenário, a coprodução surge como uma abordagem que representa que os serviços públicos são desenvolvidos pela interação de múltiplos atores sociais, tanto estatais como não estatais.

A interação de atores para produção das políticas públicas, objeto de estudo da coprodução, é institucionalizada na gestão pública por diferentes mecanismos. Dentre os principais deles, tem-se os conselhos gestores de políticas públicas, que foi tratado aqui. Dessarte, partindo da similaridade focal entre os conselhos gestores e a abordagem coprodução, no que tange à interação de atores para construção dos serviços públicos, este estudo objetivou analisar essa relação.

Para tanto, utilizou-se a metassíntese qualitativa, que é uma modalidade de pesquisa bibliográfica que realiza revisões sistemáticas (ALENCAR; ALMOULOU, 2017). Segundo os autores, mais que sintetizar evidências de trabalhos científicos qualitativamente, essa modalidade identifica questões que precisam ser aprofundadas. Para a análise dos dados, foi usada a técnica análise de conteúdo do tipo temática apresentada por Bardin (1997), que buscou descobrir os núcleos de sentido dos trabalhos da revisão sistemática que significariam alguma coisa para os objetivos da Dissertação.

Dado o problema e método para encontrar sua resposta, acredita-se que a proposta deste trabalho foi alcançada. A princípio, no referencial teórico, foi possível pressupor que a associação entre os conselhos gestores e a coprodução poderia estabelecer certos limites. Alford (1998) destacou que a participação social para coprodução deve ser mais que um simples ato de votar e se posicionar por meio de deliberações coletivas. De acordo com o autor, para haver coprodução os cidadãos precisam intervir de fato nos serviços públicos.

Nesse sentido, a hipótese inicial era que para os conselhos se articularem à coprodução pela interação de seus atores, eles deveriam ser instrumentos ativos nas políticas públicas. Nos resultados da análise dos dados essa relação se confirmou e a necessidade desse atributo nos conselhos para a coprodução ficou ainda mais evidente. Mas além disso, os resultados trouxeram apontamentos mais específicos. A primeira

inferência identificou em cada trabalho as peculiaridades dos conselhos importantes a serem consideradas para a coprodução, através do seu caráter, âmbito de atuação, área temática e país.

A segunda inferência remontou a análise da interação dos atores nos conselhos face à coprodução, trazendo as seguintes implicações teóricas: A política está intrínseca à interação de atores nos conselhos para coprodução; Conselhos são mecanismos formais para interação de atores e coprodução; A efetividade das deliberações dos conselhos, por meio da interação dos atores, muitas vezes é condicionada ao poder público; Conselhos são espaços dinâmicos e contextuais, que representam diferentes contornos da interação de atores e coprodução; e Conselhos são espaços propícios à coprodução, por promover a interação de atores para a tomada de decisão das políticas públicas.

Já a terceira inferência, também emergida da análise da interação dos atores nos conselhos face à coprodução só que com implicações práticas, indicou que: Deve-se estimular o envolvimento dos atores nos conselhos; A informação e o conhecimento do processo são elementos importantes para o aumentar a participação dos atores nos conselhos e ampliar a coprodução; As deliberações dos conselhos, definidas por meio da interação dos atores, devem ser implementadas ao menos em parte; O aumento da representatividade entre os conselheiros amplia a coprodução; e A interação dos atores deve ser paritária e estabelecida por laços recíprocos.

Por fim, a quarta e última inferência indicou sugestões para estudos futuros, sendo elas: Explorar contextos/dinâmicas distintas empiricamente; Estudar o baixo envolvimento dos atores nos conselhos; Investigar o uso dos conselhos pelos funcionários públicos para obtenção de ganhos políticos; e Examinar o impacto das políticas públicas elaboradas pelos conselhos.

Todas as inferências emergidas da metassíntese qualitativa, através revisão sistemática, contribuíram para a construção do diagrama da **Figura 6** que representou a relação entre a interação de atores dos conselhos gestores e abordagem da coprodução. O mesmo consegue retratar que a coprodução pode ocorrer de diversas formas e por diferentes mecanismos, podendo um deles ser os conselhos gestores.

O que propicia a coprodução pelos conselhos é a função que eles têm de promover a interação de diferentes atores para proposição de políticas públicas. No entanto, muitas vezes as deliberações desses espaços não se tornam efetivamente políticas públicas

(GOHN, 2006). Logo, o diagrama da **Figura 6** demonstrou, que para haver coprodução por esta via, os conselheiros precisam influenciar de fato nos serviços públicos, seja direto ou até indiretamente.

Destacar a necessidade de efetividade dos conselhos para a coprodução pode mobilizar o fortalecimento da capacidade decisória desses espaços e a criação de dispositivos que obriguem o governo a cumprir as deliberações dessas arenas quando essa obrigação for prevista legalmente. O que se não pode é ignorar ou mesmo “maquiar” as orientações de instituições de participação social como essa, que são essenciais para a gestão pública descentralizada e o desenvolvimento da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99–112, 2008.
- ALBUQUERQUE, O. M. R. et al. Uso de Tecnologia Social na constituição do Conselho Gestor de Unidade de Saúde. **Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, n. 28, p. 41–56, 2018.
- ALENCAR, E. S.; ALMOULOU, S. A. A metodologia de pesquisa: metassíntese qualitativa. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 204–220, 2017.
- ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, Brasília, n. 6, 2014.
- ALFORD, J. A public management road less travelled: clients as co-producers of public services. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 128–137, 1998.
- ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K.; KASHIWAKURA, G. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, p. 140–170, 2020.
- AUAD, D. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291–323, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Persona, São Paulo, 1977.
- BARROSO J.; GOLLOP C. J.; SANDELOWSKI M.; MEYNELL J.; PEARCE P. F.; COLLINS L. J. The challenges of searching for and retrieving qualitative studies. **West J Nurs Res**, v. 25, n. 2, p.153–178, 2003.
- BHERER, L.; BREUX, S. The diversity of public participation tools: Complementing or competing with one another? **Canadian Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, p. 379–403, 2012.
- BRAGA, A. M. C.; SANTO, I. S. E. Coprodução na Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: quando a necessidade local é propulsora de envolvimento. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v.13, n.2, p. 66–78, 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04/08/2020.
- BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências (Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8243impressao.htm>. Acesso em: 13/12/2020.
- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 13/12/2020.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 13/12/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). SUAS: orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf>. Acesso em: 03/12/2020.

BRINER, R. B.; DENYER, D. Systematic Review and Evidence Synthesis as a Practice and Scholarship Tool. **The Oxford Handbook of Evidence-Based Management**, p.112–129, 2012.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55–82, 2014.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

CEPIKU, D.; GIORDANO, F. Co-Production in Developing Countries: Insights from the community health workers experience. In: **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 317–340, 2014.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 615–628, 2017.

CHASSOT, J. P.; ALLEBRANDT, S. L. Processos de discussão em espaços públicos: A gestão social dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 55–73, 2016.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, D. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez, 2009.

COTTA, M.; PORTA, D. D.; MORLINO, L. **Fondamenti di scienza politica**. Bolonha: Il Mulino, 2001.

CRANTSCHANINOV, T. I. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em são bernardo do campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 23–41, 2011.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (Coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, p. 95–110, 2004.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FLEURY, S. et al. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 28, n. 6, p. 446–455, 2010.

FLICK, U. **Managing Quality in Qualitative Research**. London: SAGE Publications Ltd, 2007.

FRENCH, M. et al. Institutionalizing participatory slum upgrading: a case study of urban co-production from Afghanistan, 2002–2016. **Environment and Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 209–230, 2019.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.

FRIELING, M. A.; LINDENBERG, S. M.; STOKMAN, F. N. Collaborative Communities Through Coproduction: Two Case Studies. **American Review of Public Administration**, v. 44, n. 1, p. 35–58, 2014.

GARROSSINI, D. F.; MARANHÃO, A. C. K.; MOLINARO, L. F. R. Information and Communication Technologies (ICTs) and citizen participation: A case study involving the Brazilian national health council. **International Journal of Computer Information Systems and Industrial Management Applications**, v. 3, p. 828–835, 2011.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227–240, 2008.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5–11, 2006.

GRANT, M. J.; BOOTH, A. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information & Libraries Journal**, v. 26, p. 91–108, 2009.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (Ed): **The New American Political System**. Washington D.C., p.87–124, 1978.

JAKOBSEN, M.; ANDERSEN, S. C. Coproduction and equity in public service delivery. **Public Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 704–713, 2013.

JO, S.; NABATCHI, T. Getting Back to Basics: Advancing the Study and Practice of Coproduction. **International Journal of Public Administration**. V.39, p. 1–8, 2016.

KHAYATZADEH-MAHANI, A. et al. Health in All Policies (HiAP) governance: Lessons from network governance. **Health Promotion International**, v. 34, p. 779–791, 2019.

LINO, A. F. et al. From rules to collaborative practice: When regulatory mechanisms drive collective co-production. **Public Money and Management**, v. 39, n. 4, p. 280–289, 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30–48, abr. 1997.

LOPES, A. L. M.; FRACOLLI, L. A. Revisão sistemática de literatura e metassíntese qualitativa: considerações sobre sua aplicação na pesquisa em enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 771–778, 2008.

LOTTA, G. S. **Redes e Parcerias em Políticas Sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros**. Brasília: Cadernos ENAP, v. 51, p. 99, 2017.

LYNN, L. E; GOULD, S. G. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MAGALHAES, J. L.; BOECHAT, N.; ANTUNES, A. M. S. Internalização de farmoquímicos e medicamentos para doenças tropicais negligenciadas: proposta de interação entre Governo - Universidade - Empresa. **Química Nova**, v. 35, n. 3, p. 654–660, 2012.

MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 149–164, 2015.

MARANHÃO, M. C. S. A.; MANRIQUE, A. L. Pesquisas que articulam a Teoria das Situações Didáticas em Matemática com outras Teorias: concepções sobre aprendizagem do professor. **Perspectivas da Educação Matemática**, v. 7, n. 15, p. 424–443, 2014.

MATA, G. M. F.; PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L. Policy Arena, Policy Network e Teoria de Campo Social no estudo da Gestão Pública de Turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 19, n. 2, 2019.

MATHEUS, M. C. C. Metasynthesis: development and contribution for evidence-based practice metasíntesis. **Acta Paul Enferm**, v. 22, n. 22, p. 543–545, 2009.

MENEZES, E. C. O.; RONCONI, L. F. A. Social accountability and citizen engagement in healthcare: the experience of a Brazilian city. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 13, n. 35, p. 2820–2838, 2019.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8ª ed. São Paulo (SP): Hucitec, 2004.

MORAES, C. V. Conselhos de gestão de políticas públicas : instituições e/ou espaços políticos. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, p. 107–126, 1999.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 766–776, 2017.

NETO, L. M.; SALM, V. M.; SOUZA, V. B. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n.39, p. 164–178, 2014.

OSTOVAR, A. L. Investing upstream: Watershed protection in Piura, Peru. **Environmental Science and Policy**, v. 96, p. 9–17, 2019.

OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

- PAGE, B. I. **Who deliberates? Mass media in modern democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.
- PEARSON, A.; FIELD, J.; JORDAN, Z. **Evidence-based clinical practice in nursing and health care: assimilating research, experience and expertise**. Oxford: Blackwell, 2007.
- PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBES): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.
- QUINTERO, O. P.; THOMAS, J. E. Las redes de política pública: un análisis de la gestión del riesgo ante inundaciones en el Valle alto del río Cauca, Colombia. **Investigaciones Geográficas**, n. 97, p. 1–20, 2018.
- RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, p. 121–146, 2014.
- REGAN, A. Does discourse matter in the formation and consolidation of social pacts? Social partnership and labor market policy in Ireland. **Critical Policy Studies**, v. 4, n. 3, p. 250–277, 2010.
- RIBEIRO, L. M. L.; TEODÓSIO, A. S. S. Encruzilhadas da participação popular na modernização das políticas públicas: Uma análise do CONSEP em Brumadinho (MG). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 1, p. 115–134, 2011.
- RODRIGUES, L. S. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. In: I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR, 2020. **Anais Instituições Políticas**. Curitiba, p. 1–17, 2020.
- RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. D. Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46–59, 2011.
- ROUSSEAU, D. M.; MANNING, J.; DENYER, D. Evidence in Management and Organizational Science: Assembling the Field's Full Weight of Scientific Knowledge Through Syntheses. **The Academy of Management Annals**, v. 2, n. 1, p. 475–515, 2008.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Cambridge: **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.
- SANDELOWSKI, M., DOCHERTY, S.; EMDEN, C. Qualitative metasynthesis: Issues and techniques. **RES. NURS. HEALTH**, v. 20, p. 365–371, 1997.
- SANTOS, R. S. et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819–834, 2007.
- SCHOLTEN, P. The coproduction of immigrant integration policy and research in the Netherlands: the case of the Scientific Council for Government Policy. **Science and Public Policy**, v. 36, n. 7, p. 561–573, 2009.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: **Cengage Learning**, 2013.

SILVA, R. B.; KISCHLAT, E.; CORTES, R. **Controle Social**. Brasília: ENAP, 2015.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal na Cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 64–74, 2017.

SOARES, G. F.; FARIAS, J. S. Vem educar com a gente: o incentivo de governo e escolas à coprodução da educação por familiares de alunos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 101, p. 1347–1371, 2018.

SOARES, J. R. **Think tanks: organização sistêmica de conhecimentos relevantes a política pública no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.

TOONEN, H. M.; MOL, A. P. J. Putting sustainable fisheries on the map? Establishing no-take zones for North Sea plaice fisheries through MSC certification. **Marine Policy**, v. 37, p. 294–304, 2013.

VAN EIJK, C.; STEEN, T. Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 358–382, 2014.

VAN EIJK, C.; STEEN, T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 1, p. 28–46, 2016.

VAN EIJK, C.; STEEN, T.; TORENVLIED, R. Public Professionals' Engagement in Coproduction: The Impact of the Work Environment on Elderly Care Managers' Perceptions on Collaboration With Client Councils. **American Review of Public Administration**, v. 49, n. 6, p. 733–748, 2019.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1083–1101, 2012.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165–189, 2014.

WEAVER, B. Co-production, governance and practice: The dynamics and effects of User Voice Prison Councils. **Social Policy and Administration**, v. 53, p. 249–264, 2019.

WIERSUM, K. F.; HUMPHRIES, S.; VAN BOMMEL, S. Certification of community forestry enterprises: Experiences with incorporating community forestry in a global system for forest governance. **Small-scale Forestry**, v. 12, p. 15–31, 2013.

WINDHOFF-HÉRITIER, A. **Policy-Analyse: Eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WORKMAN, A. Makeni City Council and the Politics of Co-production in Post-conflict Sierra Leone. **IDS Bulletin**, v. 42, n. 2, p. 53–63, 2011.

YALÇIN-RIOLLET, M. Coproduction of participation policies in Turkey: The making of city councils. **Mediterranean Politics**, v. 24, n. 3, p. 338–355, 2019.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. A Avaliação de Processos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. Xxxv, p. 1–16, 2014.