



Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos

*Public Policy Management Councils: Spaces of
encounter for the Co-production of public services*

Luciana Francisco de Abreu Ronconi¹, Emiliana Debetir², Clenia De Mattia³

RESUMO

A institucionalização dos Conselhos, como espaços públicos de participação, discussão e deliberação, no âmbito das políticas públicas, torna-se relevante nos processos de democratização da gestão das políticas públicas e de controle da sociedade sobre os governos. Esse ensaio teórico pretende argumentar que os Conselhos Gestores de Políticas, apesar de limitações e desafios, podem ser espaços de encontro entre a sociedade e o Estado, ou seja, espaços para a coprodução dos serviços públicos. A coprodução do bem público é um conceito desenvolvido no final da década de setenta. Refere-se à produção de forma conjunta (sociedade, Estado e setor privado) de certo bem ou serviço que seja de interesse público. Os componentes principais da coprodução são a descentralização e a interação entre Estado e a sociedade civil em um processo de ressignificação da esfera pública. Assim, os processos de coprodução dentro dos Conselhos podem reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público ao colocar ênfase na participação ativa, ação conjunta e inclusão dos cidadãos na comunidade política. Ao gerar espaços públicos de participação, debate e controle, os Conselhos tornam-se um espaço potencialmente fértil para os processos de coprodução dos serviços públicos.

Palavras chave: Conselhos gestores. Coprodução. Políticas públicas. Gestão participativa.

ABSTRACT

The institutionalization of policy management councils in Brazil as public spaces for participation, discussion and deliberation with respect to public policy has relevance for the democratization of policy management and for societal control of government action. This theoretical essay argues that policy management councils, despite limitations and challenges, can serve as spaces where society and State can come together for the co-production of public services. Co-production of public services is a concept developed in the late seventies having to do with the joint production by society, the state and the private sector of determined goods or services of public interest. The principal features of co-production are decentralization and the interaction between the state and civil society in redefining the public sphere. Co-production processes within public management councils can serve to reaffirm the values of democracy, citizenship and public interest by emphasizing active participation, joint action and inclusion of the broader citizenry in the political community. By creating public spaces for citizen participation, debate and control, these councils offer a potentially fertile ground in which co-production of public services can take place.

Keywords: Policy management councils. Co-production. Public policies. Participative governance.

¹ ESAG/UDESC - lucianaronconi20@yahoo.com.br

² ESAG/UDESC - emilianadebetir@yahoo.com.br

³ ESAG/UDESC - cleniademattia@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, ao criar espaços públicos de discussão e deliberação e ampliar a participação popular nas decisões públicas, abriu novas perspectivas para o exercício da democracia participativa. No campo de ação das políticas sociais possibilitou, com base na sua regulamentação, a institucionalização dos Conselhos (compostos por representantes dos diferentes segmentos da sociedade) para colaborar na implementação e controle dessas políticas; reconheceu o nascimento de novos direitos, em estreita consonância com as transformações sociopolíticas que se processavam na sociedade brasileira.

Os movimentos sociais, sindicais, pastoraes e dos partidos políticos de esquerda, que desempenharam papel fundamental nesse processo de democratização, reivindicavam cidadania e abertura de novos espaços de participação da sociedade civil no âmbito do Estado e questionavam a ideia do Estado como o protagonista da gestão pública (Ronconi, 2003). Foi diante da chamada crise do Estado, identificado como ineficiente e corrupto, e do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, que o texto constitucional definiu os instrumentos capazes de publicizar os mecanismos para a formulação e gestão das políticas públicas (Raichelis, 2000).

A democracia política aparecia nos anos de 1980, vinculada à democracia social fundada na maior equidade; buscava-se a ampliação dos direitos sociais, a elevação dos graus de universalismo, a extensão da cobertura dos programas e a melhoria da efetividade social do gasto. No plano institucional, procurava-se maior descentralização, transparência nos processos decisórios e ampliação da participação social.

Assim, foi no contexto das transformações do Estado e da sociedade civil que emergiram novos movimentos sociais organizados e se constituíram fóruns de organização e participação da sociedade civil relacionados às decisões e à gestão das políticas sociais. O campo dos movimentos, apesar de sua heterogeneidade, questionava o protagonismo do Estado na gestão pública e a concepção de público como sinônimo de estatal. A participação dos movi-

mentos populares nas esferas públicas institucionais objetivava, assim, a participação na condução da vida política do país (Paula, 2005).

Cabe ressaltar que a criação de espaços públicos de participação, como a implantação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamentos Participativos, foi resultado desse contexto democrático do país.

No caso do orçamento participativo, as experiências implementadas nos municípios de Santo André, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, entre outros, pretendiam romper “com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias” (Paula, 2005, p. 165). De acordo com Luchmann (2002a), o orçamento participativo “é uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal” (p. 69). Algumas críticas, segundo Paula (2005), têm sido feitas ao orçamento participativo. Entre elas, a predominância do Poder Executivo no processo, dependência em relação às autoridades municipais para a continuidade da experiência, risco de corporativismo local e disputa de espaço político entre o orçamento participativo e as câmaras de vereadores.

Crantschaninov (2010) corrobora a autora ao questionar em que grau os Conselhos de Políticas Públicas conseguem se tornar um mecanismo legítimo de participação social. Segundo a autora

Esta legitimação, aparentemente presente por força de lei, é frágil quando se analisam questões como a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), entre outros aspectos (p.6).

Na mesma direção, a partir do final dos anos 1980, surgem os fóruns temáticos, como o Fórum da Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais e o Fórum Ação da Cidadania (Paula, 2005). Estes atuam paralelamente ao poder público, no sentido de troca, debate e criação de ideias. Embora não se envolvam com

os processos de decisão, os Fóruns têm adquirido importância na definição das agendas e de políticas públicas. Enquanto tipos de movimentos sociais, os fóruns, têm o papel de “fazer política, publicizar os conflitos, armar os interlocutores sociais de argumentos, de diagnósticos das carências, de denúncia das graves lacunas” (Oliveira, 2000, p. 40). Fazer política no sentido de buscar constantemente a “agregação de forças e articulação – um esforço reiteradamente dedicado a atrair parceiros, a trabalhar em termos unitários, a criar espaços de entendimento ampliado” (Nogueira, 2004, p. 246).

A institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas apresenta “uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu *status* deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais” (Lüchmann, 2002b, p. 12). Embora se constituam como fóruns institucionalizados e se encontrem disseminados pelas diversas áreas de política social dentro do país, a existência desses espaços não é garantia de participação nos processos de decisão política de determinada área da administração pública. A interação entre Estado e sociedade civil em um processo de ressignificação da esfera pública está posto, mas muitos desafios precisam ser vencidos para que os Conselhos possam se consolidar como verdadeiros espaços para a coprodução do bem público.

2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES

Os conselhos podem ser divididos em três tipos principais, e nem todos apresentam caráter deliberativo ou estão amparados por legislação federal: conselhos de programas, conselhos temáticos e conselhos de políticas. Quanto à área de atuação, podem ser articulados com as esferas locais, estaduais e federais e, quanto ao poder de decisão, podem ser deliberativos, consultivos e de assessoria (Lüchmann, 2002b).

Estão ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e considerados parte integrante do sistema nacional. Os Conselhos de Políticas têm atribui-

ções legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (Comunidade Solidária, 1997).

A implementação dos Conselhos Municipais aponta para a consolidação de processos democráticos no país, pois têm sido considerados “formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los” (Carvalho & Teixeira, 2000, p. 8). Ainda, de acordo com os referidos autores, a sociedade ao atuar nos Conselhos “tem a possibilidade de contribuir para a publicização das decisões políticas”. Gohn (2000, p. 35-36) chama a atenção para o fato de os Conselhos serem “novos instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de transformação política”.

Embora a literatura dos anos de 1980 aposte no protagonismo da sociedade civil e, assim, na construção de espaços de coprodução de serviços públicos, no campo dos Conselhos Gestores, a literatura mais recente, baseada em estudos empíricos, que não serão o foco principal desse estudo, pontua que muitos conselhos têm apenas ratificado as decisões já tomadas pelo governo.

Côrtes (2007) destaca que a posição favorável ou não das autoridades municipais sobre participação pode ser um fator determinante do êxito de processos participativos. Para a autora, os principais condicionantes da natureza de processos participativos em Conselhos municipais de políticas públicas são: a) a estrutura institucional da área de política pública em que se localizam; b) a organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município; c) as posições das autoridades municipais em relação à participação; d) a natureza da *policy network* setorial, que pode comportar a existência de *policy community* na

qual se aliam profissionais da área e lideranças populares (p. 129).

Cabe destacar que, ao reconhecer o nascimento de novos direitos, a Carta de 1988 se colocou em estreita consonância com as transformações sociopolíticas que se processavam na sociedade brasileira. Esse processo conduziu à aprovação de diferentes marcos legais que regulamentam artigos da Constituição de 1988, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em Julho de 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada em dezembro de 1993, o Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros. Assim, é na Constituição Federal de 1988 que se encontram perspectiva de abertura de novos espaços de participação da sociedade civil no âmbito do Estado e é a partir desse período que se tem a consolidação do Conselho da Assistência social, da Saúde, e da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Embora as experiências de participação tenham se disseminado ao longo dos últimos anos, em várias regiões do país, estudos empíricos pontuam “um conjunto de desafios e limites em sua capacidade de promover alterações significativas em direção ao aprofundamento democrático” (Lüchmann, 2008, p. 2).

Esse artigo não tem a pretensão de fazer um levantamento e/ou uma análise de todos os conselhos existentes no país. Trata-se apenas de pontuar alguns deles de modo a sustentar a hipótese de que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, na forma em que foram concebidos (ou na sua concepção teórica) podem ser possíveis espaços de encontro para a coprodução dos serviços públicos. Como destacam Abers e Keck (2008), embora os Conselhos Gestores possam se diferenciar no que se refere à origem legal, à composição, às atribuições formais e à influência nas decisões estatais, eles “têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação” (p.100).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), citada anteriormente, por exemplo, detalha instâncias deliberativas que integram o sistema descentralizado e participativo de assistência social: o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos

Municipais de Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – tem sido, entre outros Conselhos, um dos “principais instrumentos da gestão descentralizada e participativa da sociedade civil no sistema de assistência social, incorporando funções de controle social sobre a política do setor” (Raichelis, 2000, p. 178). Dessa forma, o CNAS, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social em seu artigo 17, tem sido espaço privilegiado de representação da sociedade política e da sociedade civil na definição e controle da política de Assistência Social.

A composição mista e paritária do Conselho Nacional de Assistência Social assim como a natureza deliberativa de suas funções constituíram um avanço democrático no campo das políticas sociais no país. Integrado por representantes governamentais e da sociedade civil – constituída por representantes das entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes dos usuários e representantes dos trabalhadores da assistência Social – compete ao CNAS as tarefas de aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública (estatal e privada), apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados. Além disso, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do FNAS, dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar, a cada quatro anos, a Conferência Nacional de Assistência Social.

Para Gomes (2000, p. 24) o Conselho Nacional de Assistência Social, assim como os Conselhos estaduais e municipais são “instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei com competências claras [...] são canais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas no estatuto legal para realizar o controle social da gestão da política de Assistência Social.”

Raquel Raichelis, em seu trabalho *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*, indaga sobre o significado desse espaço institu-

cional e sobre a contribuição do Conselho de Assistência na conformação da esfera pública no âmbito de ação da política de assistência social. Com base na pesquisa realizada nos espaços do CNAS, a autora considera que os dados apontam a importância do Conselho para a participação da sociedade civil e para a democratização da gestão governamental das políticas sociais. Entre muitos aspectos arrolados pela autora, salientam-se os seguintes: as possibilidades de descentralização da participação e das decisões, a oportunidade de a sociedade civil organizada participar diretamente da discussão das políticas públicas e de ampliação da democracia, o exercício do controle social sobre a máquina do Estado e o acesso às informações para fazer avançar o processo organizativo da sociedade civil. Além disso, o CNAS contribui para facilitar o trânsito entre o Executivo e a sociedade civil, para o avanço da democracia participativa no acompanhamento, fiscalização e controle, não só da política executada pelas várias esferas de governo, mas principalmente da aplicação dos recursos (Rai-chelis, 2000, p. 179-180).

Outro conselho que se pode destacar é o Conselho da Saúde, que tem caráter permanente e deliberativo e foi criado pela Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. É composto por representantes do governo, usuários e prestadores de serviços profissionais de saúde. Atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros; tem, portanto, como principal objetivo discutir, elaborar e fiscalizar a política de saúde em cada esfera do governo. As decisões são homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. Suas funções são: “formular estratégias para as políticas públicas de saúde, discutir como gastar melhor os recursos financeiros públicos, administrá-los para garantir mais benefícios à população, em sinergia ou concorrência com o poder federal, estadual ou municipal” (Santos, 2000, p.15). Além disso, o autor ressalta que os Conselhos devem ficar responsáveis por cuidar para que o orçamento seja efetivado, visando resultados para a população. Diante dessas diretrizes, cada município tem o dever e o direito de

elaborar suas próprias leis que visem à criação de Conselhos Municipais de Saúde

O Conselho da Criança e do Adolescente (COMANDA), por sua vez, foi criado pela Lei nº. 8.242, de 12 de outubro de 1991. O COMANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Os Conselhos Municipais de Educação são criados por lei instituída por cada município. Suas leis, assim como as que criaram os Conselhos Estaduais de Educação frequentemente reproduzem o formato do Conselho Nacional de Educação. Esse, por sua vez, foi criado com a nova LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Gohn, 2000). Conforme a Constituição Federal de 1988 cabe ao município optar por sistemas de ensino próprio ou por integrar o sistema estadual de educação (IBGE, 2009).

As competências dos Conselhos Municipais de Educação correspondem, de maneira geral, à participação na formulação da política educacional do município; à diligência pelo cumprimento das leis e normas de ensino e orientação da ação educacional municipal. Além disso, deve manter relações interligadas com instituições oficiais de educação e com o setor privado educacional, e ainda acatar, quando conveniente, a colaboração de toda a comunidade e de pessoas isoladamente (Matos, 2007). Assim como nos outros Conselhos municipais, a composição é paritária, ou seja, deve ter tanto representantes do governo, quanto da sociedade. Na área da educação, os Conselhos são de natureza consultiva e, em alguns casos, são deliberativos (Gohn, 2000).

Muitos estudos têm sido realizados em relação aos Conselhos, mas poucos têm avaliado o impacto dos mesmos na qualidade de vida da população ou na implementação de políticas públicas. Para Cruz (2000), um importante aspecto que deve ser analisado se refere à institucionalização dos Conselhos. Sua grande maioria é criada por força de lei. Antes de ser criada a lei, acontece toda a discussão sobre a matéria,

envolvendo a sociedade e o legislativo local. Como já houve ampla discussão antes da criação da lei, fica difícil fazer alterações nos Conselhos depois de criados. Diante disso, as entidades que trabalham com os conselhos e conselheiros, como a Fundação Prefeito Faria Lima, deveriam ampliar a orientação aos municípios sobre a forma de criação dos Conselhos e sobre as implicações de serem criados por meio de decretos e/ou portarias (Cruz, 2000).

Alguns Conselhos são constituídos para ser órgão de deliberação. Desse modo, depois das devidas discussões, as decisões tomadas pelos conselheiros deveriam ser seguidas. Entretanto, a realidade mostra que muitas vezes, o que se decide no Conselho acaba por não ter caráter deliberativo, uma vez que, chegando ao executivo, o que foi decidido não é colocado em prática. Conforme explica Bonfim (2000), alguns conselhos deliberativos, criados por legislação, têm deliberado, inclusive, sobre o montante de recursos e o tipo de programa a ser executado. Todavia, isso não garante que o governo execute estas deliberações. A desconsideração por parte dos governos em relação às deliberações dos Conselhos tem sido foco de muitas pesquisas. Abers e Keck (2008), retomando os estudos de Tatagiba (2002), Labra e Figueiredo (2002) e Paz (2003), destacam que, mesmo tendo a possibilidade de controlar os processos decisórios, “governos municipais frequentemente resistem a conferir poder efetivo aos conselhos” (p.104).

Nesta questão, Frischeisen (2000) sugere que se pense no Ministério Público para assegurar a efetividade dos Conselhos. A autora lembra que o papel do Ministério Público é fiscalizar os direitos que as leis asseguram. Nesse sentido, no que se refere aos Conselhos, o papel do Ministério Público é verificar se eles estão funcionando de forma legal. Pode-se dizer que o conselho foi o modelo administrativo encontrado para garantir a inclusão no governo e tornar prática a participação prevista constitucionalmente (Lüchmann, 2002b).

Outro fator relevante apontado na literatura e nos trabalhos empíricos relata a disparidade existente entre os aspectos legais referentes aos conselhos e à prática desenvolvida pelos mesmos bem como à composição e representação dos Conselhos. Nem todos os Conse-

lhos têm sua composição conforme orienta a lei, o que gera diversas irregularidades (Cruz, 2000). A lei assegura que um Conselho Municipal deve ter paridade na representação, mas isso não significa necessariamente 50% de um lado e de outro. Conforme explica Raichelis (2000, p. 44) “paridade não se reduz a uma questão numérica, de metade-metade”. Para a autora “paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.”

Observa-se ainda a existência do problema de disparidade de informações entre os conselheiros do Estado e os conselheiros representantes da sociedade. Esta assimetria é causada, entre outros motivos, pelo aparato burocrático disponível ao primeiro grupo. Por isso é preciso que haja organização da sociedade na representação dentro dos Conselhos Municipais.

Diante dessa constatação, percebe-se a importância dos conselheiros representantes da sociedade para a “construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e as políticas” (Bava, 2000, p.68). O autor chama a atenção não só para o fato de os representantes da sociedade civil terem baixa escolaridade e até mesmo pouca vivência em movimentos sociais, mas para a necessidade de que “haja por trás deste representante um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político à sua participação” (Ibid., p. 68).

Nessa mesma direção, Raichelis (2000) destaca que os conselheiros não repassam às entidades que representam as discussões realizadas nas reuniões do Conselho. Desse modo, o que se constata é que os Conselhos também precisam de controle social, isto é a sociedade precisa, por meio de seus canais autônomos de participação, exercer o controle sobre os Conselhos. Segundo Crantschaninov (2010), o fato de a representação acontecer no estrato social não é garantia para uma dinâmica real de representação, o que pode advir das próprias mazelas da instituição *per si*, como daqueles que realizam o jogo do poder.

Na visão de Bonfim (2000), o problema está na falta de preparo dos conselheiros, uma vez que nos Conselhos Municipais não se tem informação do que é ser conselheiro. “Para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública” (p. 63). Diante dessa realidade, muitos conselheiros entram em conflito e acabam desistindo da participação, o que passa a gerar um rodízio de conselheiros. Outra questão a que esse mesmo autor faz referência é quanto à vinculação do conselheiro com a comunidade que o elegeu. É preciso haver uma relação próxima entre eles, pois os Conselhos são o meio para alcançar determinada política e não o fim em si.

Sob esses aspectos, Abers e Keck (2008) argumentam que a estrutura organizacional dos conselhos limita a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública e gera um grande desafio que se refere à questão da legitimidade da representação, tanto dos indivíduos apontados por associações da sociedade civil como daqueles indicados pelo Estado, já que muitos representantes representam interesses de grupos ou causas específicas ou são do mesmo partido político ou de organizações conveniadas com o governo.

Lüchmann (2007, p.166) considera que a “qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação”. Para a autora, os fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha dos representantes podem ser exemplos de espaços públicos que promovem a conexão entre representantes e representados.

No campo da teoria política contemporânea, diversos autores apontam os limites da forma como a representação tem se desenvolvido nas atuais democracias. Avritzer (2007) em seu trabalho intitulado “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação” aborda três tentativas de propor uma nova concepção de representação, a saber: “a virtual, feita por Houtzager, Gurza Lavalle e Castello; a de representação além da dimensão eleitoral, feita por Nadia Urbinati; e a discursiva, feita por John Dryzek” (p.449). Para Avritzer (2007), é neces-

sário pensar a legitimidade da representação da sociedade civil de uma forma diferente, a saber, baseada na representação por afinidade. O que fornece a legitimidade da representação por afinidade “é a legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele” (p.458). Assim, Avritzer (2007) considera que a legitimação se dá pela relação que o representado tem com o tema.

Embora possam se constituir como instrumentos de participação popular, muitos Conselhos foram criados apenas como ferramenta que garante o recebimento dos recursos de outras esferas. Outros desafios e limites referem-se à partilha do poder, à exigência de qualificação técnica e política dos conselheiros, à rotatividade da representação nesses espaços, à clareza do papel da representação e ao compartilhamento de projeto político participativo e democrático. Todavia, a literatura tem apontado que mesmo apresentando limites os Conselhos têm sido um espaço de encontro entre o Estado e a sociedade civil e podem ser considerados canais institucionalizados de participação social; uma forma de controle social no qual a sociedade pode participar e controlar os rumos das políticas públicas sociais. Como advertem Abers e Keck (2008, p. 101), mesmo não correspondendo ao previsto pelos modelos teóricos dominantes, os conselhos “são importantes como fontes de novas práticas e de novos procedimentos e constituem-se em arenas para o debate e a tomada de decisão”

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009) coletados com base na pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 2009 que investigou 5565 municípios implantados no Brasil em 2009, existem Conselhos em 19 áreas ou setores de governo, a saber: Saúde; Educação; Assistência Social; Direitos da Criança e do Adolescente; Emprego/Trabalho; Turismo; Cultura; Habitação; Meio Ambiente; Transportes; Política Urbana; Promoção do Desenvolvimento Econômico; Orçamento; Direitos Humanos; do Idoso; da Juventude; de Direitos da Pessoa com Deficiência; de Igualdade Racial; de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTT). Esse último existe em apenas quatro municípios. Os resultados apresentados pela

pesquisa corroboraram a expectativa de uma grande disseminação dos Conselhos na gestão das políticas públicas municipais. A pesquisa aponta que, em 2009, 98,3% dos municípios tinham Conselhos Tutelares e 91,4% tinham Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Dez anos antes, os percentuais eram de 55,0% e 71,9%, respectivamente. Em 2009, 3.135 municípios brasileiros (56,3%) tinham Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA). Foi a primeira vez em que mais da metade dos municípios declararam a existência desse conselho. Entretanto, ainda era baixa a presença de CMMA comparativamente a outros tipos de conselhos, como os de Assistência Social (99,3% dos municípios), Saúde (97,3%), Direitos da Criança e do Adolescente (91,4%) e Educação (79,1%), de acordo com dados do IBGE (2009). Cabe salientar que a pesquisa coletou pela primeira vez informações sobre estruturas organizacionais voltadas à temática de gênero.

Os Conselhos de Assistência Social, Tutelares e de Saúde, mais presentes nos municípios brasileiros, além de serem objeto de políticas públicas que devem ter caráter universal, fazem parte das políticas setoriais, cuja descentralização para o nível de governo local é cada vez mais estimulada pelo próprio governo federal e para as quais o repasse de recursos de outras esferas de governo pressupõe a criação de Conselhos.

Os dados indicam que, embora os Conselhos Municipais, em sua maioria, estejam efetivamente funcionando, é significativo o percentual de Conselhos que parecem estar constituídos apenas para cumprir um dispositivo legal, não se caracterizando, assim, como espaço de diálogo e compartilhamento de poder entre sociedade e Estado

A pesquisa do IBGE (2009) conclui que existe um movimento dos municípios em direção ao aprofundamento de democratização da gestão de suas políticas públicas. Isso se revela não apenas pela numerosa institucionalização de Conselhos em áreas de governo onde são obrigatórios por lei, mas também pela sua gradual, disseminação por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los. Outra constatação se refere ao fato de que, mesmo não havendo regulamentação no nível federal que obrigue à paridade em todos os Conselhos, a

composição paritária e o caráter não deliberativo estão presentes na maioria dos Conselhos em diversas áreas.

Dessa forma, os Conselhos podem ser considerados espaços, ainda em construção, de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, onde projetos políticos podem ser compartilhados. Sob essa ótica, os Conselhos podem ser um potencial espaço para a coprodução do bem público.

3 A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

A coprodução do bem público é um conceito desenvolvido no final da década de 1970. Consiste no envolvimento de diversos segmentos da comunidade na produção dos serviços públicos, incluindo a participação direta do cidadão, em conjunto com outros agentes públicos e privados. Os seus componentes principais são a descentralização, a desconcentração e a participação (Nadir Júnior, Salm, & Menegasso, 2007; Witt, 2007).

Segundo Witt (2007, p. 67), a definição de coprodução “baseia-se no reconhecimento da importância da interação entre o Estado e a sociedade civil na ressignificação da esfera pública”. E completa afirmando que:

A produção do bem público é algo que interessa a todos dentro da população; e assumindo-se que há, na sociedade, forças poderosas que podem ser mobilizadas para esse objetivo, forças essas que se localizam fora do aparato estatal, cumpre então examinar um design alternativo para o estado que permita a utilização de tais forças na busca de um melhor atendimento das necessidades dos seres humanos (p. 68).

A coprodução do bem público refere-se, portanto, à produção de forma conjunta de certo bem ou serviço que seja de interesse público. Podem ser considerados atores dessa coprodução o Estado, a sociedade e ainda o setor privado. É a união desses atores, num trabalho de confiança e ação conjunta, que possibilita que a prestação do serviço público seja realizada de forma eficiente e eficaz (Ronconi, 2008).

Nadir Júnior, Salm e Menegasso (2007, p. 65) destacam que na coprodução os “governos locais assumem um papel de coordenação e li-

derança, mobilizando atores governamentais e não governamentais, assim como diversos interesses e recursos para a produção do bem público”. Destacam, ainda, que a coprodução do bem público possibilita a “mobilização de diversas instâncias da sociedade em torno da solução de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado”.

Brudney e England (1983, p. 63-64) defendem uma tipologia para a coprodução, baseada no modo de organização das pessoas. Os autores identificam três níveis de envolvimento nos processos de coprodução: individual, em grupo e coletiva.

No nível individual, há duas formas de atividade coprodutora, a depender da natureza do serviço prestado: a primeira ocorre quando a pessoa é a beneficiária da ação, a exemplo da educação e do atendimento médico. A segunda consiste nos comportamentos que os cidadãos voluntariamente realizam para seu próprio consumo, como acionar alarmes de incêndio e informar policiais de falhas nos equipamentos de controle de tráfego. Embora estas atividades envolvam participação ativa dos cidadãos, sem organização e coordenação, os benefícios agregados para a cidade são mínimos. Segundo os autores, estas atividades são de tão baixo nível dentro do contexto mais amplo do significado e propósito da coprodução que é difícil distingui-los da noção de dever cívico.

O segundo nível envolve a participação ativa de um grupo de cidadãos voluntários, podendo requerer mecanismos de coordenação formais entre os agentes oficiais e os grupos de cidadãos. O exemplo mais apropriado é o das associações de bairro onde pessoas unem esforços para melhorar a quantidade e/ou qualidade dos serviços quem utilizam.

Embora potencialmente efetiva, os autores apontam três limitações a esse tipo de coprodução. Primeiro, uma vez que os serviços produzidos se limitam ao nível de um grupo, os benefícios podem ser incorporados apenas por aqueles poucos seletos. Segundo, esses poucos indivíduos que recebem os benefícios podem já gozar de uma melhor qualidade de vida em comparação a outros subgrupos da cidade. Por fim, o grau de cooperação e coordenação produ-

zido entre os agentes dos serviços e os consumidores é problemático.

A coprodução coletiva, por fim, é muito semelhante à coprodução em grupo, com a principal diferença de que as atividades resultam em bens coletivos, cujos benefícios podem ser apreciados tanto pela cidade quanto pela coletividade. Neste caso, o grau de coprodução é significativo, sendo que as ações podem estar baseadas em doações aos cofres públicos ou mediante o trabalho voluntário de cidadãos. Nesse caso, existe a participação conjunta dos cidadãos com a administração pública.

Os mesmo autores ressaltam que a coprodução é um conceito que diz respeito ao processo de prestação de serviços públicos; prevê o envolvimento direto dos cidadãos, junto com os agentes públicos, no desempenho e na entrega de serviços públicos de uma localidade. Consiste numa estratégia que visa à participação cidadã na construção da democracia. Para Marschal (2004), trata-se de um processo no qual cidadãos e governo compartilham da responsabilidade conjunta de produzir serviços públicos.

Cabe destacar a importância do papel do cidadão nos processos de coprodução. Os cidadãos deixam de apenas executar as políticas públicas, e passam a fazer parte do processo de formulação, implementação e avaliação das mesmas. Para Marschal (2004) como citado em Salm, Ribeiro & Menegasso, (2007), sem a participação ativa do cidadão, a capacidade do governo em prover bens e serviços públicos é severamente comprometida.

Nesse sentido a coprodução deve ser entendida como ativo envolvimento do público geral e, especialmente, daqueles que serão diretamente beneficiados pelo serviço (Whitaker, 1980). Para o autor, os cidadãos podem e devem exercer importante influência na política por meio de sua participação na execução de programas públicos, o que se dá mediante o ajustamento das expectativas dos agentes públicos com a dos cidadãos.

A coprodução, na condição de estratégia para que os serviços públicos sejam produzidos de maneira eficiente e eficaz, mostra-se uma grande alternativa para responder aos anseios da sociedade. Como destacado anteriormente, com base na Constituição Federal de 1988, tem-

-se no Brasil as diretrizes e orientações para que haja maior envolvimento da população no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Um instrumento amparado em lei e que busca efetivar na prática tais orientações são os Conselhos gestores de políticas públicas ou Conselhos Municipais. Diante das características dos Conselhos, principalmente no que se refere à sua composição paritária, percebe-se que estes podem ser um grande instrumento para a prática da coprodução. Para Brudney & England (1983 como citado em Menegasso & Medeiros, 2006), as atividades coprodutivas são aquelas que (1) envolvem a participação ativa do cidadão na produção dos serviços públicos (e não uma participação passiva); (2) envolvem a cooperação voluntária dos cidadãos (ao invés de obrigatória) e (3) envolvem a produção de serviços públicos (e não destruição). Percebe-se aqui que o envolvimento da população dentro dos Conselhos municipais expressa as características das atividades coprodutivas.

A coprodução reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público ao colocar ênfase na participação ativa, ação conjunta e inclusão dos cidadãos na comunidade política; reconhece os excluídos como cidadãos e gera espaços públicos de participação e controle social (Ronconi, 2010).

Na coprodução desaparece a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades. Essa perspectiva não implica um Estado enxuto, mas um Estado que, sendo ativador das forças da sociedade civil, possibilita “a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas” (Fleury, 2006, p. 07). Assim, nos processos de coprodução, o Estado não deixa de ser responsável último pela produção do bem público, mas pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais (Ronconi, 2010).

Segundo Witt (2007), a coprodução significa muito mais do que consultar a população,

solicitar sua opinião, ou ainda uma simples participação no processo de tomada de decisão. Pressupõe, na verdade, a parceria entre a administração pública, as organizações sociais e a população. Para a autora,

a rede de coprodução do bem público pode ser considerada uma rede política, na qual se busca atender às necessidades e aos problemas de uma sociedade multicêntrica como mecanismo para fortalecer os relacionamentos entre diversos atores, de forma a construir diferentes capacidades na comunidade para abordar as suas necessidades críticas e propiciar uma melhoria na eficiência e eficácia dos serviços públicos. Da mesma forma que o homem é constituído de diferentes dimensões que não podem ser separadas, as instituições em suas diferentes instâncias podem (e deveriam) se articular em rede para coproduzir o bem público (p. 71).

Witt (2007) destaca, no entanto, que nem toda rede social é uma rede de coprodução de bens públicos. Nesta, o Estado estabelece vínculos com a comunidade e realiza práticas visando o bem comum e, com isso, “aumenta a qualidade e a eficiência do bem e/ou serviço público, pois a comunidade deixa de ser receptora para ser participativa” (p. 72). O Estado, portanto, é o elemento articulador e fomentador nas redes de coprodução, o que não acontece necessariamente nas redes sociais.

Sob esses aspectos o Estado tem um papel fundamental na criação dos espaços de coprodução assim como para incrementar o capital social. Ao criar espaços de participação da sociedade na administração pública, investir na educação, fornecer bens públicos de qualidade e descentralizar o Estado de forma a permitir um fluxo mais rápido e eficiente de serviços, o Estado coopera para a revalorização do local. Coopera, ainda, para a promoção da democratização dos canais de participação, o controle social da gestão pública e conseqüente incremento do capital social de uma determinada região (Ronconi, 2008).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos podem ser um espaço de experimento em que os processos sociais se desenvolvam por meio de uma ação negociada

entre os diversos atores e por meio de uma relação direta entre processo administrativo e participação social e política. Assim, nesse espaço, as funções gerenciais, que se referem ao planejamento, organização, direção e controle, seriam compartilhadas por todos os envolvidos no processo de coprodução.

Ao desenvolver um tipo de gestão compartilhada os Conselhos podem expressar predominantemente a dimensão substantiva da razão que tem como elementos característicos a autorrealização – processo de concretização do potencial inato do indivíduo, complementado pela satisfação; o entendimento – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais mediados pela comunicação livre; o julgamento ético – deliberação baseada em juízos de valor que se processa em debate racional; os valores emancipatórios – valores de mudança e aperfeiçoamento do social na direção do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo; a autenticidade – integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações; e a autonomia – condição plena para os indivíduos agirem e se expressarem livremente nas interações (Serva, 1997).

Considera-se dessa forma que os Conselhos podem ser um espaço de encontro entre a sociedade e o Estado. Um espaço que manifesta a democracia, a flexibilidade, o envolvimento e a comunicação entre os participantes. Um espaço em que a coprodução pode se manifestar e contribuir para o incremento do capital social do município. O capital social, compreendido como a capacidade das pessoas trabalharem em conjunto e se articularem em grupo e/ou organizações para o bem comum, pressupõe a coprodução dos serviços públicos. Baseadas, portanto, no envolvimento dos indivíduos em atividades coletivas é que as políticas públicas para o desenvolvimento local, tanto na fase da formulação quanto na da implementação, tornam-se mais eficientes. Desenvolvimento local pressupõe, assim, a existência de redes de compromisso cívico, riqueza de tecido associativo e confiança entre os membros de uma comunidade.

O conceito capital social não é um conceito econômico (como poderia sugerir o termo

“capital”), nem sociológico (como poderia sugerir o termo “social”). É um conceito político, que tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade (Franco, 1999). Do ponto de vista político, o capital social tem a função de provocar os indivíduos a sair de sua preocupação excessiva com assuntos privados e envolver-se com assuntos públicos.

Capital social é um patrimônio político-cultural que resulta da articulação política e social de uma comunidade e a torna capaz de promover o autodesenvolvimento sustentável ou o bem comum para todos os seus membros. Essa articulação se opera no interior de grupos e redes, cujos integrantes se orientam pelas dimensões que expressam sua natureza e eficácia (Politeia, 2006).

Nesse sentido, o conceito de coprodução, assim como o de capital social são conceitos políticos, pois permitem a articulação dos indivíduos, por meio de suas redes, em torno de seus objetivos comuns.

Como destaca Baquero (2003), ao fazerem parte de associações, as pessoas desenvolvem interações entre si, aumentam a possibilidade de desenvolvimento de confiança recíproca entre elas, aumentam sua capacidade de ação coletiva e cooperação, e assim, têm seus objetivos alcançados mais facilmente. Dessa forma, ao serem membros de associações, as pessoas cultivam a tolerância e solidificam um civismo público e, conseqüentemente, o fortalecimento da democracia; as associações proporcionam um espaço para que as pessoas discutam a política, estimulando a participação política. Pode-se considerar, assim, que a confiança se traduz em um componente básico do capital social e é imperativo para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, os Conselhos se colocam como espaços que possibilitam essa interação entre os indivíduos e a conseqüente produção de novas práticas sociais.

Como bem destacam Dagnino et al. (2006), é inquestionável que a instituição da participação da sociedade civil em condições paritárias com a representação governamental nos Conselhos tem representado, apesar de todos os limites, uma transformação nos processos de formulação, implementação e avaliação das po-

líticas públicas. Cabe aos gestores públicos e à sociedade civil a ocupação efetiva dos espaços públicos de debate e articulação das políticas, em um processo de coprodução dos serviços públicos. Ao gerarem espaços públicos de participação, debate e controle, os Conselhos tornam-se espaço fértil para os processos de coprodução dos serviços públicos.

5 REFERÊNCIAS

Abers, R., & Keck, M. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. *Caderno CRH*, 21(52), 99-112.

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, (3). 443-464.

Baquero, M. (2003). Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, (21), 83-108.

Bava, S. C. (2000). O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI. *Cadernos ABONG*. ONGs identidade e desafios atuais, 41-86.

Bonfim, R. (2000). Sistematização 1. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In M. C. A. A Carvalho, & A. C Teixeira (Eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (pp. 63-67). Polis.

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65.

Comentário 18: SERVA, Maurício. (1997 abr./jun.) A racionalidade substantiva demonstrada na prática. *Revista de Administração de Empresas*, 37(2), p. 18-30.

Comentário 19: FRANCO, Augusto de. (1999). A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. IBAM - Instituto

Brasileiro de Administração Municipal/IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (1997). *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo: IBAM/IPEA.

Côrtes S. V. (2007). Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização o movimento popular e policy communities. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Eds.). *Políticas públicas no Brasil* (p. 125-143). Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

Cortes, S. M. V. (2005). Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, 25, 143-174.

Crantschaninov, T. I. (2010). *Representação e democracia em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo*. Monografia (Gestão de Políticas Públicas). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Cruz, M. C. M. (2000). Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In M. C. A. A Carvalho, & A. C Teixeira (Ed.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (p. 73-77). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis, 37).

Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

Damiani, M. S. (2009). *O papel das associações de bairro na coprodução do bem público: estudo de caso na Associação de Moradores da Serrinha - Florianópolis/SC*. Trabalho de Conclusão de Curso de Administração Pública, ESAG/ UDESC, Florianópolis, SC, Brasil.

Denhardt R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Denhardt, J.V, & Denhardt, R. B. (2002). *The New Public Service: serving, not steering*. London, England: M.E. Sharpe.

Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144.

Fleury, S. (2006). *Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação*. Recuperado de www.ebape.fgv.br/pp/peep.

- Franco, A. (1999). A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. In: A. Franco (Eds.). *Gestão social uma questão em debate*. (p.175-207). EDUC: São Paulo.
- Frischeisen, L. C. (2000). O Ministério Público como garantia da efetividade dos conselhos. In M. C. A. A. Carvalho, & A. C. Teixeira (Eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (p. 78-82). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis, 37).
- Gohn, M. G. (2000). Os Conselhos de educação e a reforma do Estado. In M. C. A. A. Carvalho, & A. C. Teixeira (Eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (p. 35-40). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis, 37).
- Gomes, A. L. (2000). Histórico da política social no Brasil. In M. C. A. A. Carvalho, & A. C. Teixeira (Eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (p. 24-29). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis, 37).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2009*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia>.
- LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. (2002). Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3), p. 537-547
- Luchmann, L. H. H. (2002b, jul-dez). Os Conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, 161, p. 43-79.
- Luchmann, L. H. H. (2002c). A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, 33.
- Luchmann, L. H. H. (2002a). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Luchmann, L. H. H. (2006, jan-abril) Os sentidos e desafios da participação. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, 42, p. 19-26.
- Lüchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, (70), p. 139-170.
- Lüchmann, L. H. H. (2008, Jan./Abr.). Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, 21(52), p. 87-97.
- Marschall, M. (2004). Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the co-production of local public goods. *Political Research Quarterly*, 57(2), p. 231-244.
- Matos, D. F. (2007). *Os Conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da "pesquisa de informações básicas municipais"*. Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Menegasso, M. E. (2006). *Coprodução: conceitualização*. Texto para fins didáticos.
- Nadir Júnior, A. M., Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2007). Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da coprodução do bem público. *Revista de Negócios*, 12(3), p. 62-73. Recuperado de <http://tinyurl.com/icmsecologico>.
- Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez.
- Nogueira, V. M. R. (2001). Assimetrias e tendências da seguridade social brasileira. *Revista Serviço Social e Sociedade*, 65, p. 95-123.
- Olival, A. A., Spexoto, A. A., & Rodrigues, J. A. (2007). Participação e cultura política: os Conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45(4). Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000400009&lng=pt&nrm=iso.
- Oliveira, F. (2000). Brasil, da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. *Cadernos ABONG. ONGs identidade e desafios atuais*. São Paulo: Autores Associados, 27, p. 29-40.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.
- PAZ, Rosângela. (2003). A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência So-

- cial. Conselhos gestores de políticas públicas. 37(11), p. 58-62. São Paulo: Pólis.
- Politeia, Grupo de Pesquisa (2006). *Glossário de conceitos*. Recuperado de <http://www.politeia.udesc.br>.
- Presoto, L. H., & Westphal, M. F. (2005). A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. *Saúde e Sociedade*, 14(1), p. 68-77.
- Raichelis, R. (1988). 10 anos depois da Constituição Cidadã. *Revista Inscrita*, 3, Conselho Federal de Serviço Social.
- Raichelis, R. (2000). *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- Ronconi, L. F. A. (2003). *Gestão social e economia solidária: desafios para o serviço social*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Ronconi, L. F. A. (2008). *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública*. Tese de doutorado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Ronconi, L. F. A. (2010). Governança pública: um desafio à democracia. Seminário Internacional - Movimentos sociais, participação e democracia, I. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2009, set./dez.). Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, 25(II), p. 97-120.
- Salm, J. F., Ribeiro, R. M., & Menegasso, M. E. (2007). Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do Proerd em Santa Catarina. *Alcance*, 14(2), p. 231-24. Recuperado de <http://tinyurl.com/proerd>.
- Santos, N. R. (2000). Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In M. C. A. A. Carvalho, & A. C. Teixeira (Eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. (p. 15-21). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis, 37).
- TATAGIBA, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- TEIXEIRA, E.C. (2000). Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. (p. 99-119). São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis 37)
- Teixeira, L. H. G. (2004). Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, 34 (123), 691-708. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300009&lng=pt&nrm=iso
- Tombi, W. C., Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2006). Responsabilidade social, voluntariado e comunidade: estratégias convergentes para um ambiente de co-produção do bem público. *Organizações & Sociedade*, 13(37). Recuperado de <http://tinyurl.com/nvax9s>.
- Whitaker, G. P. (1980). Co-production: citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, 40(1), p. 240-246.
- Witt, F. (2007). *Estratégias para co-produção do bem público em rede: estudo nas organizações sociais que se dedicam ao meio ambiente no âmbito da Secretaria Regional de Joinville-SC*. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.