

Coprodução nas Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar: uma Análise das Ações do Município de Campos dos Goytacazes/RJ

Thiago Chagas de Almeida

<http://lattes.cnpq.br/6998391101768752>

Recebido em: 23/02/2021

Aprovado em: 16/11/2022

Resumo

A coprodução dos serviços públicos é uma abordagem teórica emergente nos estudos das políticas públicas. Essa abordagem parte da concepção de que a produção das políticas públicas envolve diversos atores sociais, em diferentes momentos do seu ciclo. Desse modo, por meio de um estudo de caso qualitativo, realizou-se uma pesquisa de observação, investigando: como as Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar (PPAF's) são constituídas no município de Campos dos Goytacazes, à luz da abordagem da coprodução? A fim de analisar o processo de coprodução das PPAF's no município, os objetivos específicos da pesquisa foram: Identificar os atores sociais que participam das PPAF's; descrever suas relações políticas no processo coprodutivo; e analisar a dinâmica de coprodução das PPAF's. Identificar os atores sociais que participam das PPAF's ajuda a pensar em mecanismos de participação social mais adequados a este tipo de política pública. Já o estudo das relações políticas e da própria dinâmica do processo coprodutivo, se articulam às lacunas teóricas da literatura da coprodução. O presente trabalho contribui para perceber a diversidade de atores sociais na coprodução das PPAF's, a influência dos elementos políticos no processo coprodutivo e que a participação desses atores ocorre por meio do diálogo e discussão.

Palavras-Chave: Coprodução nos serviços públicos, políticas públicas, agricultura familiar, conselhos gestores.

Abstract

Co-production in public services is an emerging theoretical approach in public policy studies. This approach starts from the conception that the production of public policy involves different social actors, at different moments in their cycle. Thus, through a qualitative case study, an observation research was carried out, investigating: how are Public Policy for the Promotion of Family Agriculture (PPAF's) constituted in the municipality of Campos dos Goytacazes, in the light of the co-production approach? In order to analyze the process of co-production of PPAF's in the municipality, the specific objectives of the research were: To identify the social actors who participate in PPAF's; describe their political relations in the co-productive process; and analyze the dynamics of co-production of PPAF's. Identifying the social actors that participate in the PPAF's helps to think about social participation mechanisms that are more appropriate to this type

of public policy. The study of political relations and the dynamics of the co-production process, in turn, are linked to the theoretical gaps in the co-production literature. The present work contributes to perceive the diversity of social actors in the co-production of PPAF's, the influence of political elements in the co-productive process and that the participation of these actors occurs through dialogue and discussion.

Keywords: Co-production in public services, public policy, family farming, management councils.

1. Introdução

As políticas públicas, tema amplamente discutido nos estudos sobre Administração Pública, são princípios norteadores das ações do Estado, podendo partir inclusive das omissões dessas ações (TEIXEIRA, 2002). Segundo Secchi (2013), é necessário fazer uma distinção entre a não ação do Estado como política pública e ausência de política pública. Para o autor, uma política pública tem que ser vista como diretriz. Dessa forma, a não ação do Estado só se tornaria uma política pública quando usada como diretriz.

Vale observar que as políticas públicas podem ser estudadas por diversas perspectivas teóricas, tendo como ciclo básico as etapas de: 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 implementação ocorreu conforme planejado (FREY, 2000). De acordo com Raeder (2014), dois modelos são tidos como os principais para analisar a participação dos atores nas políticas públicas, o *top-down* e o *bottom-up*.

O *top-down*, concentra a fase decisória da política ao poder público e enxerga a implementação como uma mera execução administrativa/burocrática (RAEDER, 2014). Já o modelo *bottom-up*, entende que há uma maior participação dos burocratas executores das políticas, podendo eles inclusive realizar ajustes necessários para delinear as metas colocadas, havendo com isso uma maior discricionariedade (RAEDER, 2014).

Destaca-se que ambas perspectivas vêm sendo contestadas ao longo do tempo. O modelo *top-down* foi criticado por centralizar a tomada de decisão a uma estrutura racional-legal, ignorando a capacidade de influência dos agentes implementadores (SABATIER, 1986). Para o autor, isso foi colocado por esse modelo pressupor uma informação perfeita, com pleno controle e recursos contínuos para implementação, que não existem e seriam até utópicos. De outro modo, o *bottom-up* foi questionado por sua

ênfase nos burocratas da ponta e pela dificuldade de sistematização dos elementos que afetam o comportamento desses atores (SABATIER, 1986).

Segundo Chaebó e Medeiros (2017), nos últimos anos as políticas públicas têm passado por um processo de reinterpretação, em que a formulação e a tomada de decisão não são mais uma construção “de cima para baixo” (*top-down*), nem sua implementação uma atividade simplesmente entregue por burocratas, com maior ou menor influência (*bottom-up*). Sua elaboração seria resultado de uma negociação de diversos atores políticos e a implementação produzida por meio diferentes atores sociais, sejam eles os prestadores de serviços ou os próprios usuários dos serviços públicos (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

Diferente do *mainstream*, os modelos *top-down* e *bottom-up*, este trabalho estudou as políticas públicas pela abordagem da coprodução. Considera-se que a coprodução possibilita uma análise mais complexa dos múltiplos agentes que moldam o ciclo de políticas públicas. De acordo com Chaebó e Medeiros (2017), a coprodução surgiu na última década como uma das principais abordagens para estudar os serviços públicos. Essa abordagem compreende em identificar como as políticas públicas são desenvolvidas por diferentes atores sociais, podendo eles interferir nas suas diversas fases, ainda que não participando delas diretamente (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

A partir da teoria da coprodução, foi feito um estudo de caso, investigando as PPAF's do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Dessarte, o presente trabalho faz o seguinte questionamento: Como as PPAF's são constituídas no município de Campos dos Goytacazes, à luz da abordagem teórica da coprodução? Por meio desse problema, o objetivo geral busca analisar o processo de coprodução das PPAF's no município de Campos dos Goytacazes. Já os objetivos específicos são: Identificar os atores sociais que participam da coprodução das PPAF's; Descrever as relações políticas dos atores sociais na coprodução das PPAF's; e analisar a dinâmica do processo coprodutivo das PPAF's.

A escolha por estudar Campos dos Goytacazes se deu pelo seu potencial agrícola familiar e pela acessibilidade dos dados, em decorrência do pesquisador ter tido um contato prévio com o campo de pesquisa. Carvalho e Kato (2009) já haviam identificado em seu estudo a participação expressiva da agricultura familiar no município, impulsionado por um processo histórico de partição das propriedades via heranças.

Os dados do Censo Agro 2017 também retratam o protagonismo da agricultura familiar local, indicando que 63,83% dos estabelecimentos agropecuários do município

são desse segmento (IBGE, 2017). Além disso, até o período da pesquisa de observação, Campos contava com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), que era um importante e principal espaço de participação social para a elaboração das PPAF's. Nota-se, portanto, que Campos tem elementos contextuais que podem retratar um exemplo de coprodução de serviços públicos, através das PPAF's municipais.

Já o interesse por estudar as políticas públicas pela agricultura familiar se deu pela sua especificidade. Coloca-se como singularidade das PPAF's relacionada às práticas de coprodução o fato da agricultura familiar ter uma lógica coprodutiva na sua essência. Essa lógica se manifesta no momento em que o produtor rural cultiva seus alimentos com a família (MAPA, 2019) e até outros membros da sua comunidade.

Nesse sentido, a análise das PPAF's pela abordagem da coprodução gerou novos *insights* à teoria, possibilitando tanto validar como refletir suas concepções. Destacaram-se como contribuições, o entendimento: dos atores sociais que constituem as PPAF's; da influência política para o processo de tomada de decisão no serviço público; e da participação coprodutiva por meio do exercício do diálogo e da discussão.

Identificar os atores envolvidos na coprodução das PPAF's ajuda a pensar em mecanismos de participação social mais adequados a esse tipo de política. Já a compreensão das relações políticas e a própria dinâmica do processo de coprodutivo das PPAF's, ajudam a preencher *gaps* teóricos. Segundo Cepiku e Giordano (2014), compreender as dinâmicas e relações entre as características do contexto e gestão da coprodução é uma lacuna da literatura.

2. Referencial Teórico

2.1. Coprodução nos serviços públicos

A coprodução nos serviços públicos é uma abordagem teórica utilizada para analisar as políticas públicas, tendo nas últimas décadas ganhado cada vez mais destaque nas discussões acadêmicas (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Dessa forma, antes de tratar da coprodução em si, é necessário entender o que são políticas públicas e a partir daí analisar como esses conceitos se relacionam. Segundo Frey (2000), as políticas públicas começaram a ser estudadas nos Estados Unidos 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).

No Brasil, esses estudos só começaram a ser explorados mais recentemente, ainda assim de forma esporádica (FREY, 2000). Cabe ressaltar que ao longo dos anos o entendimento do que são políticas públicas se manifestou de diversas formas, de acordo com cada autor e sua corrente defendida. No entanto, buscando linhas mais objetivas, este trabalho partirá da concepção de Secchi (2013), em que políticas públicas são as ações e omissões do Estado, quando utilizadas como diretriz. Logo, o autor indica que para uma não ação do Estado ser considerada uma política pública ela deve ser utilizada como diretriz. Do contrário, há simplesmente ausência de política pública.

As políticas públicas, em diferentes estudos, têm como etapas básicas a formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Entretanto, ainda que haja essa característica mais congruente, deve-se considerar a abordagem teórica que as políticas públicas são estudadas, especialmente no que se refere a interferência dos seus atores. Nesse sentido, Reader (2014) destacou como principais abordagens desse campo, os modelos *top-down* e *bottom-up* (RAEDER, 2014).

De acordo com Zani e Costa (2014), grande parte dos estudos da perspectiva *top-down* enfatizam a etapa da tomada de decisão nas políticas públicas. Dessa forma, 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 nos agentes implementadores das políticas públicas. Posto isso, contrário ao modelo anterior, as variações na implementação não seriam necessariamente “desvios de rota” daquilo que foi formulado. Mas ocorreriam devido à capacidade dos agentes executores da política pública em influenciar sua implementação (ZANI; COSTA, 2014).

Pondera-se 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, ignorando a capacidade de influência dos agentes implementadores (ZANI; COSTA, 2014). Em contrapartida, questionaram-se do modelo *bottom-up* o seu enfoque nos atores sociais da ponta e a dificuldade de explicação dos fatores que afetam o comportamento desse grupo (ZANI; COSTA, 2014).

Dados os novos arranjos da administração pública, que no que no Brasil foi impulsionada pela Constituição Federal (CF) de 1988, as políticas públicas vêm passando por um processo de reinterpretação (PAULA, 2005). A sua formulação deixa de ser vista como uma atividade desenvolvida “de cima para baixo” e a implementação como uma etapa simplesmente entregue por funcionários, com maior ou menor influência sobre ela

(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.

Nesse sentido, a coprodução viria como uma nova perspectiva para analisar a dinâmica das políticas públicas. Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a teoria 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. De acordo com os autores, esses serviços seriam coproduzidos por usuários e pela sociedade como um todo. Percebe-se, portanto, que a coprodução traz um enfoque mais coletivo, que vem desde a elaboração à execução da política. Vale questionar, no entanto, o porquê dessa abordagem teórica e prática ser considerada emergente, dado o novo contexto social e institucional do Estado.

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 diversos serviços públicos (ALFORD, 1998). Sua importância também parte do entendimento de que grande parte das políticas públicas depende do papel ativo dos seus usuários (JAKOBSEN; ANDERSEN, 2013). Desse modo, nota-se que a coprodução pode ser colocada não só como uma lente para enxergar as políticas públicas. Pois, também é tida como um processo necessário para que os serviços públicos funcionem, dadas as complexidades sociais.

De acordo com Chaebo e Medeiros (2017), identificar quem participa das políticas públicas e a sua dinâmica de participação, são elementos essenciais para estudar a coprodução dos serviços públicos. Dessa maneira, constatou-se ao longo da pesquisa a diversidade de atores nas PPAF's, que inclusive é um pré-requisito para haver coprodução dos serviços públicos. Em relação ao processo coprodutivo, ele se dá por meio do diálogo e da discussão, para a então tomada de decisão do que vai ser política pública. Por fim, também foi observado como um elemento da dinâmica da coprodução das PPAF's, a influência política para tomada de decisão. Em vista disso, serão apresentados brevemente os fundamentos teóricos que embasou cada um desses achados.

No que tange os participantes da coprodução, há diversas terminologias que os caracterizam, como profissionais do poder público, cidadãos, usuários, clientes,

consumidores, etc. (CHAEBO; MEDEIROS, 2017). Contudo, por buscar uma discussão mais ampla e universal acerca dos múltiplos participantes possíveis para coprodução, 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).

Dessarte, é considerado ator das políticas públicas, qualquer participante desse processo que influencie nos seus resultados, sejam eles governamentais ou não governamentais. Em relação à forma de participação desses atores, identificou-se uma similaridade à abordagem da gestão social. Na gestão social, a discussão e deliberação coletiva, tendo como princípios a transparência e a emancipação dos atores sociais envolvidos, são os cerne do processo de tomada de decisão das políticas públicas (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Ressalta-se que trabalhos como os de Neto, Salm e Burigo (2014) trazem modelos e modos de participação coprodutiva nos serviços públicos. Entretanto, considerou-se a gestão social como a abordagem teórica mais próxima à forma de participação identificada na pesquisa. Por fim, a influência política se coloca como parte indissociável do desenvolvimento de programas e projetos públicos (FREY, 2000). Acredita-se, portanto, que descritas suas relações no processo de coprodução estudado, o elemento “negociação política” não deve ser ignorado ou posto em segundo plano.

2.2. *Conselhos de políticas públicas na coprodução nos serviços públicos*

A presente pesquisa teve como *locus* o COMSEA, que durante a observação era o principal espaço de discussão das PPAF's municipais. Desse modo, deve-se analisar a influência dos conselhos de políticas públicas para a coprodução dos serviços públicos. Esta seção permeará o marco legal dos conselhos (especialmente os municipais) e os limites e possibilidades do alinhamento deles com a abordagem da coprodução. Os conselhos de políticas públicas tiveram como marco legal a CF de 1988, que trouxe dispositivos de controle e participação social (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011). Pondera-se que esses dispositivos constitucionais foram voltados apenas a algumas áreas, como à saúde, à assistência social e à educação.

O inciso XII do artigo 29 da CF (1988), traz que compete aos municípios cooperar com as associações representativas para o planejamento local. Todavia, é na Lei Orgânica de cada município que vai constar a forma de cooperação com as associações representativas, cabendo também ao governo municipal organizar suas áreas temáticas. No caso de Campos dos Goytacazes, a Lei Orgânica trata dos conselhos de políticas públicas da seguinte maneira:

Art. 97 São organismos de cooperação com o Poder Público os Conselhos Municipais e as fundações e associações privadas que realizem, sem fins lucrativos, funções de utilidade pública.

Art. 98 Os Conselhos Municipais terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 2014, p. 34).

Observa-se assim que os conselhos auxiliam, ao menos teoricamente, a tomada de decisão das políticas públicas municipais, circundando diferentes matérias como a agricultura familiar. Em vista disso, o COMSEA foi utilizado *locus* deste estudo, pois no período da pesquisa de observação – que ocorreu entre os dias 16/10/2018 e 04/11/2018 – esse conselho era a principal arena de discussão social das PPAF's municipais. Isso também se deve ao fato do Conselho Municipal de Política Agrária, que é previsto no Artigo 191 da Lei Orgânica do município desde de 1990 (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 1990), ter sido instituído no dia 20 de junho de 2018, pela Lei nº 8843 (CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ, 2018), passando a ter um pleno funcionamento somente no ano seguinte.

Ademais, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que abarcaria as PPAF's e é exigido para recebimento dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (IPEA, 2019) até o momento não foi criado em nível municipal. Portanto, percebe-se que na prática a criação dos conselhos municipais e suas respectivas temáticas extrapolam as orientações e exigências legais.

Ao falar de conselho pela abordagem da coprodução, além da legislação e sua aplicação, surge o seguinte questionamento: será que todo conselho pode ser visto como instrumento para coprodução nos serviços públicos? Segundo Ronconi, Debetir e Mattia (2011), a existência de espaços para discussões públicas não garante a participação social na tomada de decisão de uma política pública. As autoras acreditam que o processo de interação entre Estado e sociedade civil está em andamento. Por isso, muitos desafios ainda precisam ser superados para que os conselhos tenham uma participação social representativa.

Para Crantschaninov (2011), é importante questionar o grau de legitimidade da participação social nos conselhos de políticas públicas. De acordo com a autora, esse questionamento se coloca ao analisar a real transparência das eleições, o perfil dos conselheiros (se são representativos socialmente) e como ocorrem as deliberações nos conselhos (se os votos são proporcionais de acordo com as representações), etc.

Nesse sentido, cabe discutir o que faz uma participação social ser considerada um exemplo de coprodução nos serviços públicos. Para Ribeiro, Andion e Burigo (2015), identificar a presença e o tipo coprodução depende principalmente de “quais”, “como” e “em que intensidade” os atores se mobilizam em prol das políticas públicas. Os autores também colocam que são variáveis importantes para analisar a coprodução: “a diversidade de atores; a legitimidade da ação; o engajamento cívico com os problemas públicos; e o empoderamento da sociedade civil para deliberação pública” (p. 126).

Apesar dessas variáveis, é difícil estabelecer critérios ou fronteiras que exemplifiquem tipos ou até a existência de coprodução na prática. Contudo, este trabalho resolveu partir do posicionamento de Ronconi, Debetir e Mattia (2011), considerando os conselhos como espaços de interação entre a sociedade e o Estado para produção das políticas públicas. Para as autoras, ainda que seja um desafio e processo em construção, os conselhos de políticas públicas por gerar um espaço de participação, debate e controle, são potencialmente férteis à coprodução nos serviços públicos.

2.3. Agricultura familiar brasileira e campista

O termo agricultura familiar é recente no Brasil, começando a ser discutido nos meados da década de 1980, ganhando uma maior relevância somente na década seguinte (PICOLOTTO, 2014). Muito se discute a respeito dos atores que mobilizaram a criação dessa categoria no Brasil. Segundo Assis, Priore e Franceschini (2017), a década de 1990 foi marcada por forte pressão política dos movimentos sindicais agrários/agrícolas, ajudando a categorizar a agricultura familiar. De acordo com as autoras, esses sindicatos lutavam pelo aumento dos principais produtos agrícolas exportados à época, por uma maior abertura comercial e por mais crédito financeiro ao setor.

Para Picolotto (2014), além dos movimentos sociais agrícolas, a academia e o Estado foram essenciais à atual concepção da agricultura familiar brasileira. Segundo o autor: A academia contribuiu para um amplo debate acerca da importância da agricultura familiar para os países capitalistas, ressaltando a precariedade do setor no Brasil; O

Estado foi responsável pelo desenvolvimento de diversas políticas públicas, assim como pela sua definição legal; Por último, os movimentos sindicais de pequenos trabalhadores rurais, ajudaram pensando em projetos para a categoria e os incluindo no campo político. Tal processo trouxe um olhar mais positivo à agricultura familiar, que deixou de ser vista como atividade precária, passando a ser uma prática fundamental para desenvolvimento econômico e sustentável (PICOLOTTO, 2014).

A agricultura familiar no passado era tida como uma mera atividade de subsistência. Atualmente é um setor de suma importância para economia nacional, sendo a principal fornecedora de produtos básicos para a alimentação humana (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2015). De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2019), a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo. Já na pecuária o setor produz 60% do leite, 59% dos suínos, 50% das aves e 30% do rebanho bovino. Além da sua relevância em âmbito nacional, a agricultura familiar brasileira também se destaca a nível global. Segundo os dados do MAPA (2018), se considerasse apenas a agricultura familiar brasileira, o país teria o 8º maior faturamento com produção de alimentos do mundo.

Após falar da sua origem no Brasil e contexto atual, é necessário entender o que de fato seria agricultura familiar. Agricultura familiar é um tipo produção rural em que os trabalhadores estabelecem uma relação particular com a terra. A terra para esses produtores é mais que um simples ambiente de trabalho, sendo também local de moradia e de vínculos familiares (MAPA, 2019). Outra característica, segundo o MAPA (2019), é que a agricultura familiar utiliza mão de obra predominantemente da família, produzindo em pequenos espaços e com o cultivo diversificado de alimentos. No entanto, ainda que haja toda essa conceituação, a legislação brasileira estabelece os critérios para o produtor rural ser considerado agricultor familiar, como é visto na Lei nº 11.326 (2006):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (p. 1).

Também são beneficiários desta lei as comunidades rurais de: silvicultores; extrativistas; pescadores artesanais; aquicultores; quilombolas e indígenas. Outra observação importante, é que a própria legislação varia o tamanho do módulo fiscal de acordo com o município. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2013), no município de Campos o módulo fiscal corresponde a 12 hectares (ha). Logo, o produtor rural do município não pode ultrapassar 48 ha para ser considerado agricultor familiar.

Mais que o tamanho do módulo fiscal, a agricultura familiar do município tem algumas singularidades. Por anos, o principal produto da agricultura familiar municipal foi a cana-de-açúcar, tendo também protagonismo, a pecuária leiteira e de corte (CARVALHO; KATO, 2009). De acordo com as autoras, grande parte das famílias de agricultores desempenhavam atividades não agrícolas para complementar a renda, servindo para suprir as perdas da produção nos períodos de instabilidades climáticas.

Outro dado relevante é que a maioria dos estabelecimentos agrícolas do município é da agricultura familiar, com 63,83% dos estabelecimentos (IBGE, 2017), como já mencionado anteriormente. A importância territorial e econômica do setor em Campos, fez com que fosse praticamente impossível pensar no desenvolvimento agropecuário municipal sem a sua inclusão (CARVALHO; KATO, 2009).

Após discorrer sobre as políticas públicas pela abordagem da coprodução e o conceito de agricultura familiar aplicado à realidade brasileira e municipal, define-se como PPAF's de Campos dos Goytacazes: As ações produzidas pelo poder público municipal, junto aos demais atores sociais, voltadas ao fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar.

3. Metodologia

3.1. Descrição da coleta dos dados

O presente trabalho realizou uma pesquisa qualitativa, que é uma abordagem metodológica que busca entender a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, o que estão fazendo ou que está acontecendo, em linhas mais subjetivas (FLICK, 2007). A pesquisa qualitativa ocorreu por meio da estratégia de investigação “estudo de caso”. Segundo Eisenhardt e Graebner (2007), os casos podem ser colocados por razões

teóricas, como a revelação de fenômeno incomum, ou para replicação de achados de outros casos. Alinhada a essa concepção, a pesquisa teórico-empírica do caso das PPAF's de Campos contribuiu tanto para remontar a teoria da coprodução, como para trazer novos achados sobre ela.

O estudo de caso pode ser feito por várias técnicas de coleta de dados, como entrevistas, observações e dados de arquivos (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007). Dessarte, para atingir os objetivos deste trabalho, foi feita uma observação participante. Dentre os papéis do pesquisador na observação participante, indicados por Angrosino (2007), utilizou-se o “observador como participante”. Nesse, o observador é reconhecido como pesquisador e até interage com os sujeitos da pesquisa. Porém, na maior parte do tempo, ele fica em silêncio apenas anotando suas percepções (ANGROSINO, 2007).

Segundo Angrosino (2007), a observação é apropriada quando se quer analisar as relações sociais. Dessa maneira, acredita-se que a pesquisa qualitativa, a estratégia de investigação “estudo de caso” e a técnica de coleta “observação participante”, coadunam ao objetivo geral do trabalho. Essa correspondência metodológica ocorre pelo mesmo pretender analisar, em um caso de coprodução, as relações dos atores sociais por uma ótica mais subjetiva.

O *locus* deste estudo foi o COMSEA, estudando especificamente suas ações de fomento à agricultura familiar. A escolha pelo COMSEA se deu por esse conselho ser, no período da pesquisa, a principal arena de discussão das PPAF's em âmbito municipal, ainda que a agricultura familiar não seja seu único tema.

Esse *locus* tem relevância para o trabalho por ser um espaço em que a participação social se manifesta para discussão de questões referentes aos serviços públicos, associando-se à abordagem teórica da coprodução. A observação do COMSEA partiu de um protocolo pré-estabelecido. Para fins de interpretação, foram incluídos no protocolo os seguintes tópicos de observação (foco da observação) associados aos objetivos específicos, como se pode ver no Quadro 1:

Quadro 1. Objetivos e foco da observação

OBJETIVO	FOCO DA OBSERVAÇÃO
Identificar os atores sociais que participam da produção das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar se há documentos que especifiquem as representações e verificar quais existem; - Observar nas falas a representação do falante.
Descrever as relações políticas dos atores sociais no processo de coprodução das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar se o arranjo físico do espaço revela disposições hierárquicas ou de destaque. - Observar as afinidades e inimizades explícitas ou implícitas; - Observar a ênfase das falas e a quem elas são direcionadas.
Analisar o processo de coprodução das PPAF's	<ul style="list-style-type: none"> - Observar a dinâmica da participação dos atores sociais no COMSEA; - Observar a articulação do COMSEA às PPAF's.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O registro dos dados da observação ocorreu em dois momentos, nas notas de campo e nos diários de campo. As notas de campo foram utilizadas para coletar informações rápidas e centrais sobre os focos da observação e outras percepções consideradas importantes, realizadas no próprio momento da observação. Os diários de campo foram elaborados em casa após a observação, sendo um registro mais detalhado das percepções. Diferente das notas de campo, os diários foram registrados em arquivo eletrônico e passou por diversas revisões ortográficas e de conteúdo até a versão final.

A pesquisa de observação foi realizada entre os dias 16/10/2018 e 04/11/2018, com uma duração total de aproximadamente de 20 horas, no espaço físico do COMSEA. A mesma ocorreu não só durante as reuniões, mas também em momentos antecedentes e posteriores a sua realização. Considera-se que houve nesse período a saturação dos dados, dadas as pretensões do trabalho. A saturação dos dados é o momento em que a coleta dos dados pode ser interrompida, considerando que as conclusões das informações começam a se repetir, parecendo não haver novas ideias ou expectativas do objeto de estudo face aos objetivos (GIBBS, 2009).

3.2. Descrição da análise dos dados

A análise dos dados partiu de uma técnica inspirada na teoria fundamentada, indicada por Gibbs (2009), em que:

Seu foco central está em gerar de forma indutiva ideias teóricas novas ou hipóteses a partir dos dados, em vez de testar teorias especificadas de antemão. Como "surgem" a partir dos dados e são sustentadas por eles, essas novas teorias são chamadas de fundamentadas. Somente em uma etapa posterior da análise essas novas teorias serão relacionadas à teoria existente (p. 71).

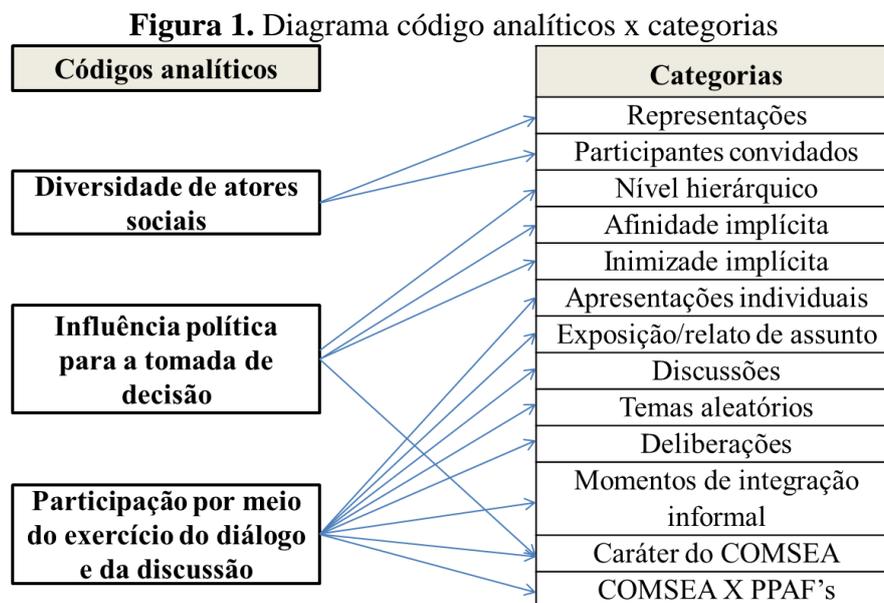
O processo de análise dos dados percorreu três etapas, a codificação descritiva, a categorização e a codificação analítica. A codificação descritiva realizou: uma leitura inicial “flutuante”, visando identificar as possíveis informações relacionadas aos objetivos específicos; e uma segunda leitura, que selecionou os trechos do diário de campo considerados relevantes.

A segunda etapa, a categorização, fez um agrupamento dos códigos descritivos os associando por meio dos seus significados comuns. Por fim, realizou-se a codificação analítica, que articulou os dados das categorias e seus respectivos códigos descritivos à abordagem teórica da coprodução. Pontua-se que a referida análise dos dados partiu de uma codificação mista, utilizando as duas formas de codificação colocadas por Gibbs (2009), a oriunda dos dados e da teoria. A codificação baseada em dados emergidos do campo ocorreu nas etapas da codificação descritiva e categorização. Já a codificação baseada na teoria utilizada, ocorreu na codificação analítica.

Trazendo linhas mais gerais, foram identificados ao longo da análise 29 códigos descritivos, em que alguns deles se repetiram em diferentes categorias. Também, obteve-se 13 categorias associadas aos 3 códigos analíticos, que serão explorados na seção seguinte.

4. Discussão e Análise dos Dados

Como mencionado na seção anterior, a análise dos dados se deu por meio de três etapas, a codificação descritiva, a categorização e a codificação analítica. Ao longo desta seção os dados serão discutidos e analisados por tópicos dos códigos analíticos, em que os mesmos são articulados à teoria. Assim, suas respectivas categorias e códigos descritivos (apresentados através dos trechos do diário de campo) serão mencionados, para uma melhor compreensão de como os dados emergiram e foram organizados. A Figura 1 abaixo apresenta a articulação dos códigos analíticos com as categorias, aprofundada mais adiante.



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1. Diversidade de atores sociais

A diversidade de atores na formulação das políticas é um dos elementos mais importantes para haver coprodução dos serviços públicos (Ribeiro et al., 2015). Isso se deve ao fato dessa abordagem considerar que múltiplos atores influenciam a política pública, de diferentes modos e etapas. No caso das PPAF's de Campos, foi possível observar a multiplicidade deles no próprio COMSEA, inclusive com representações alinhadas à temática da agricultura familiar. Durante a observação a então secretária do Conselho apresentou um documento e relatou sua atual composição: (...) as instituições que participam do COMSEA atualmente se subdividem nas seguintes representações: Governo; Sociedade Civil; Instituições de Ensino; Instituições de Pesquisa; e Mobilização Social” (DIÁRIO DE CAMPO, 16/10/2018).

Em relação à presença de atores da agricultura familiar e sua articulação com o COMSEA, foi possível identificar no relato do representante do governo, conforme o Diário de Campo: “(...) o COMSEA conta com diversas representações da sociedade civil relacionadas à agricultura familiar, com membros da associação dos trabalhadores rurais, dos assentamentos do MST, das comunidades quilombolas e pescadores artesanais” (04/11/2018).

Observou-se também, que além dos seus próprios membros, o COMSEA recebe participantes convidados. Pondera-se que mesmo eles não tendo direito a voto podem se manifestar levantando discussões ou expondo relatos. Portanto, assim como os

conselheiros, eles são considerados atores sociais das PPAF's pela sua capacidade de influenciar as deliberações do Conselho e o processo de coprodução como um todo, conforme expõe o trecho: “Notou-se também ao longo das apresentações que a reunião recebe pessoas convidadas. Os convidados, mesmo não tendo direito ao voto, que é distribuído de acordo com as pastas e suas respectivas representações, se colocam durante a discussão” (DIÁRIO DE CAMPO, 31/10/2018).

Ao longo deste tópico foi possível perceber a pluralidade de atores em um processo de coprodução dos serviços públicos, sendo um elemento indispensável dessa abordagem. Alcançou-se assim o primeiro objetivo específico da pesquisa, de identificar os atores sociais que participam da coprodução das PPAF's.

4.2. Influência política para a tomada de decisão

A política e as relações de poder são marcas intrínsecas ao processo de formulação e implementação das políticas públicas (FREY, 2000). Nesse sentido, observou-se que os laços de afinidade e inimizades implícitas dos participantes, percebidos ao longo da investigação, se associam ao poder político dos indivíduos no processo de tomada de decisão. Isso ocorre a partir do momento que as pessoas se organizam para defender interesses em comum, o que pode ser gerado e se manter por esses mesmos laços. Independente dos motivos, essas relações se mostraram frequentes e parte do próprio espaço de discussão, serve de exemplo o trecho do Diário de Campo a seguir:

A ideia do prêmio foi colocada pelo representante da universidade (instituição de ensino) e logo foi aclamada por todos. Nesse momento, notou-se que o representante da instituição de ensino tem amplo respaldo dos conselheiros. Já o representante do governo sofreu algumas críticas, principalmente por parte de membros da sociedade civil. Tal observação ocorreu quando os membros da sociedade civil se manifestaram ironicamente, ao representante do governo falar das ações do Estado para manter uma proximidade com o Conselho (17/10/2018).

Outra categoria que se articulou à influência política, foi o nível hierárquico. Percebeu-se na análise dos dados que os atores sociais ocupantes dos cargos de presidente, vice-presidente e secretário (a) geral assumem uma posição de destaque, com maior legitimidade para propor ideias. Logo, os níveis hierárquicos e própria disputa por eles, foram considerados elementos políticos dentro do processo de coprodução das PPAF's. Segue abaixo, um exemplo da presença desses níveis hierárquicos no COMSEA: “A última pauta levada pelo presidente foi a de formar uma comissão eleitoral, composta

por três pessoas. As eleições seriam para presidente, vice-presidente e secretário geral, admitido no máximo dois mandatos” (DIÁRIO DE CAMPO, 31/10/2018).

A categoria “Caráter do COMSEA” também foi colocada como influência política para a tomada de decisão. Isso se deu pelo fato do próprio papel consultivo do COMSEA depender de que o agente político, ou o funcionalismo público como um todo, coloque na agenda de políticas públicas o que foi deliberado pelo Conselho. Desse modo, além da influência política interna, por meio das afinidades e inimizades, há a influência política externa pelo uso ou não das decisões do Conselho, conforme o diário de campo: “O gestor contou que por lei o COMSEA tem um papel consultivo e que muitas ações públicas foram realizadas pelo próprio Conselho ou partiram das suas propostas” (04/11/2018).

Ressalta-se que ainda que o COMSEA fosse deliberativo e não consultivo, suas decisões não seriam necessariamente colocadas em prática. Segundo Ronconi, Debetir e Mattia (2011), muitas das decisões dos conselhos deliberativos, quando chegam ao poder executivo, não são implementadas. Portanto, percebe-se que a política estará presente não só nas decisões tomadas coletivamente. Mas também nas concepções de quem tem um maior poder decisório (no caso os agentes políticos), impactando e sendo impactado pelas decisões coletivas.

4.3. Participação por meio do exercício do diálogo e da discussão

Dentre as diversas possibilidades de participação social na coprodução, identificou-se a participação por meio do exercício do diálogo e da discussão. Essa forma de participação social relaciona-se às premissas teóricas da gestão social. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011), a gestão social é um conjunto de atividades que através do diálogo e da discussão direcionam esforços para o alcance dos objetivos coletivos e exercício da cidadania. Nesse sentido, observou-se que o COMSEA se estabelece por essa dinâmica coprodutiva. Os trechos a seguir do Diário de Campo, remontam como essas práticas ocorrem no Conselho.

A reunião teve como pautas: O prêmio de boas práticas; o desenvolvimento do estatuto; e a parceria entre o COMSEA e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (17/10/2018). Foi discutido e decidido consensualmente que as premiações não serão classificatórias, mas serão utilizadas apenas como forma de reconhecimento e estímulo às ações desenvolvidas no município (17/10/2018).

A primeira citação acima representa um momento da reunião, que são apresentadas as pautas a serem discutidas. A segunda é quando uma das pautas já foi

discutida e houve a deliberação sobre ela. Nesses casos, foi possível perceber que a tomada de decisão (deliberações) passa por um processo dialógico entre conselheiros, tendo eles direito a voto de acordo com sua representação. Além da participação por meio da discussão, foi possível observar os procedimentos que giram em torno da dinâmica do COMSEA.

Primeiro ocorre a apresentação dos participantes, falando os nomes e os motivos que os levaram a participar do COMSEA. Depois, ocorre a exposição de assuntos (que podem se tornar discussões ou não), as próprias discussões e eventualmente, surgem de temas aleatórios (não previstos nas pautas). Nos encaminhamentos finais, acontecem as deliberações (seguidamente cada discussão) e momentos de integração informal, que geralmente são após as reuniões em que os participantes conversavam e tomavam café.

As últimas duas categorias identificadas neste código analítico não estão diretamente relacionadas à dinâmica interna do COMSEA, mas sim em como a participação desses atores se efetiva às PPAF's. O "Caráter do COMSEA" diz respeito ao próprio papel do Conselho, em como o que foi discutido por esses atores pode ser tornar ação ou não. Desse modo, principalmente por ser consultivo, ainda vai depender de que o poder público execute as deliberações. Em muitos casos, segundo um representante da sociedade civil entrevistado, o que foi definido no COMSEA não foi levado adiante pelo governo municipal.

Contudo, em alguns momentos foi nítida uma coprodução mais direta e efetiva do COMSEA nas PPAF's. Quando isso acontece, a coprodução deixa de ser algo meramente ilustrativo e burocrático, de aprovar e legitimar as ações que o executivo já pretende fazer, passando a ter uma característica mais interventora. Um exemplo disso foi tirado da fala de um membro da sociedade civil do COMSEA, que relatou que diversos critérios de seleção dos agricultores familiares que participariam da chamada pública para fornecimento alimentos à merenda escolar municipal (firmados por um edital), foram definidos lá (DIÁRIO DE CAMPO, 17/10/2018).

Por último, observou-se a inclusão das PPAF's via COMSEA. De acordo com o representante do poder público, a agricultura familiar é um dos bojos da Segurança Alimentar e Nutricional, assim com a assistência social, saúde, educação, etc. O trecho abaixo do Diário de Campo exemplifica algumas pautas da agricultura familiar, que já foram discutidas no COMSEA e até implementadas: "Ele também lembrou que como pautas já foram discutidas, a inserção de alimentos de agricultores familiares à merenda

escolar municipal, a assistência técnica ao produtor rural, o fomento à produção de alimentos orgânicos, dentre outras” (04/11/2018).

Ressalta-se que a participação por meio do exercício do diálogo e da discussão, seja ela interna ou externa ao COMSEA, sempre está passível às influências políticas. Tal elemento na teoria da gestão social é tido como algo indissociável da participação social (NETO; SALM; BURIGO, 2014). No caso, as disputas políticas se fizeram presentes tanto nas deliberações das pautas, como na etapa posterior às reuniões do COMSEA.

5. Considerações Finais

Traçados os objetivos deste trabalho, foi possível identificar a diversidade de atores sociais no caso das PPAF's. Essa diversidade se manifestou em um conselho de caráter consultivo, em que suas deliberações não são necessariamente implementadas. Entretanto, em diversos momentos foi observado influências, diretas e indiretas, dos membros do COMSEA nas PPAF's, como: quando eles delimitaram a política de merenda escolar municipal; e pressionaram o governo a realizar assistências técnicas rurais em determinados lugares, que acabaram ocorrendo (DIÁRIO DE CAMPO, 17/10/2018).

Nesse sentido, observou-se que a tomada de decisão da política pública seria resultante de um jogo político desses atores sociais, não sendo oriunda de decisões absolutamente coletivas ou individuais. Isso ocorre no momento em que o Estado resolve ou não implementar algo que foi deliberado coletivamente. Dessa forma, o poder executivo sempre é posto na posição de arcar com as perdas e ganhos políticos das suas decisões, tomando partido de uma orientação que também passou por uma disputa política interna (no Conselho).

Por fim, analisou-se que a participação dos atores sociais na coprodução das PPAF's ocorre por meio do exercício do diálogo e da discussão. Esse achado se relaciona aos fundamentos da gestão social, que também envolve as disputas políticas no processo de discussão. Dessa forma, o presente trabalho traz como contribuição fundamental a importância de incluir as influências políticas na análise da coprodução dos serviços públicos. Tal consideração se mostra ainda mais basilar por essa abordagem indicar que a interação de diversos atores sociais emerge o resultado de uma política pública.

REFERÊNCIAS

ALFORD, John. 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.

ANGROSINO, Michael V. **Doing Ethnographic and Observational Research**. London: SAGE Publications Ltd, 2007.

ASSIS, Silmara C. R.; PRIORE, Silvia E.; FRANCESCHINI, Sylvia D. C. C. Impacto do programa de aquisição de alimentos na segurança alimentar e nutricional dos agricultores. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Agro 2017. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#caracteristicas-estabelecimentos>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/138-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel/274-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Tabela com o módulo fiscal dos municípios. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf>. Acesso em: 03/01/2022.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agricultura Familiar. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>>. Acesso em: 03/02/2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agricultura familiar do Brasil é 8ª maior produtora de alimentos do mundo. **Portal Eletrônico do Governo Federal**, Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-do-brasil-%C3%A9-8%C2%AA-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo>>. Acesso em: 02/02/2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ. Lei nº 8843, de 20 de junho de 2018. Institui o Conselho Municipal de Política Agrícola e Pecuária e dá outras providências. **Portal Eletrônico do Governo Municipal**, Campos dos Goytacazes, RJ, 2020. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2018/884/8843/lei-ordinaria-n-8843-2018-institui-o-conselho-municipal-de-politica-agricola-e-pecuaria-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03/02/2022.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ. Lei Orgânica Municipal, de 15 de julho de 2014. Dispõe sobre a revisão e consolidação da lei orgânica do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Diário Oficial do Município**, Campos dos Goytacazes, RJ, 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-campos-dos-goytacazes-rj>>. Acesso em: 03/02/2022.

CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G.; PEREIRA, José R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARVALHO, René. L.; KATO, Karina. **Novas perspectivas para as atividades de base agropecuária no município de campos e seu entorno**. 2009.

CEPIKU, Denita; GIORDANO, Felippo. 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, Gemael; MEDEIROS, Janann 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.

CRANTSCHANINOV, Tamara 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.

EISENHARDT, Kathleen M.; GRAEBNER, Melissa E. Theory building from cases : opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**. v. 50, n. 1, p. 25-32, 2007.

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

FREY, Klaus. 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.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

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

NETO, Luís M.; SALM, Vanessa M.; BURIGO, Victor. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, p. 164-

178, 2014.

PAULA, Ana P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p.36-49, 2005.

PICOLOTTO, Everton L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63–84, 2014.

RAEDER, Savio. A proposta deste artigo é explorar as potencialidades de análise do ciclo de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, p. 121–146, 2014.

RIBEIRO, Alexandre C.; ANDION, Carolina; BURIGO, Fábio. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: Um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119–140, 2015.

RONCONI, Luciana F. D.; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia. Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46–59, 2011.

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

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

TEIXEIRA, Elenaldo C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **AATR-BA**. p. 1–11, 2002.

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

ZANI, Felipe B.; COSTA, Frederico L. A Avaliação de Processos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 889–912, 2014.