

Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação

Autoria: José Francisco Salm, Maria Ester Menegasso

Resumo

Este artigo tem como objetivo desenvolver modelos para a coprodução dos serviços públicos, a partir das tipologias de participação. Com foco nesse objetivo, está dividido em seis tópicos. A introdução apresenta o tema da coprodução, o objetivo do trabalho e sua organização, a relevância e a necessidade do estudo dos modelos de coprodução, além dos conceitos mais utilizados ao longo do texto. A visão geral da participação do cidadão na esfera pública associa essa temática e os seus dilemas à coprodução dos serviços públicos. O texto segue com a discussão das principais tipologias de participação e a apresentação de uma síntese que agrupa as formas de participação. A revisão da literatura sobre coprodução, reunida de acordo com a síntese das tipologias de participação, apresenta e discute os textos dos autores mais proeminentes que escrevem sobre o tema. Os modelos de coprodução são elaborados e conceituados na sequência, com base na relação entre as tipologias de participação e os argumentos propostos pelos autores do tema da coprodução dos serviços públicos. As considerações finais contêm recomendações sobre o estudo e pesquisa sobre a coprodução dos serviços públicos. A bibliografia cobre os assuntos abordados no texto.

A coprodução é uma estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Ao iniciante do estudo dessa temática se exige, no mínimo, a compreensão sobre a participação do cidadão na esfera pública, as organizações formais e as do terceiro setor, além de estudos sobre redes e políticas públicas. O debate sobre os modelos de coprodução faz-se necessário para subsidiar os estudiosos e pesquisadores sobre essa temática, uma vez que, em nosso meio, os serviços públicos também estão sendo realizados, cada vez mais, por meio da coprodução.

As tipologias de participação, essenciais para a compreensão e a conceituação da coprodução, foram desenvolvidas a partir de três autores reconhecidos nesse campo de estudo. Essas tipologias foram resumidas em: não participação ou participação por convenção, participação nominal, participação simbólica, participação em parceria ou funcional, participação representativa com sustentabilidade e participação do cidadão no controle sobre o estado e de mobilização da comunidade.

A relação entre os argumentos dos autores que pesquisam e escrevem sobre coprodução e as tipologias de participação serviram de base para a elaboração dos modelos de coprodução para os serviços públicos. Esses modelos são: coprodução nominal; coprodução simbólica; coprodução funcional; coprodução representativa com sustentabilidade e coprodução para a mobilização comunitária. No artigo, cada modelo é conceituado.

Esses modelos são simplificações da realidade e focam as tipologias de participação e a literatura sobre a coprodução. Mas há, ainda, um longo caminho a palmilhar, para que se possa compreender melhor como ocorre, entre nós, o fenômeno da coprodução dos serviços públicos.

1 Introdução

A administração pública utiliza diferentes estratégias para a produção dos serviços públicos. Essas estratégias são executadas por diversas instâncias da sociedade, entre as quais se destacam as organizações burocráticas públicas e privadas; as organizações do terceiro setor, algumas também burocráticas; as associações comunitárias; os grupos não formais e os cidadãos. Nas sociedades complexas, é cada vez mais difícil identificar todas as instâncias que produzem os serviços públicos na e para a sociedade. Ademais, essas instâncias podem produzir esses serviços isoladamente ou em rede, tornando ainda mais complexo o entendimento da ação administrativa na organização pública. Essa realidade exige do estudioso da administração pública conhecimentos sobre a organização burocrática e as políticas públicas, bem como sobre outras formas e arranjos sociais cujo foco de ação também reside na produção do bem público, atuem elas de forma isolada ou em rede.

As redes de produção dos serviços públicos estão cada vez mais presentes na sociedade, tornando-se essenciais em algumas áreas de atuação dos governos (SMITH, 2010; CASTELLS, 1999). Este fato está levando muitos estudiosos da administração pública e também *experts* de outros campos do conhecimento humano, entre os quais se incluem pesquisadores da ciência política, gestão social e da inovação, a pesquisar e discutir essa estratégia para produção dos serviços públicos, (BRANDSEN, PESTOFF, 2008; CHRISTOPHERSON, KITSON, MICHIE, 2008). Alguns desses estudiosos identificam o fenômeno da produção de serviços públicos em rede como “coprodução dos serviços públicos” (DUNSTON, LEE, BOUD, BRODIE, CHIARELLA, 2009; ORR, BENNETT, 2009).

A coprodução dos serviços públicos, assim como a administração pública da qual ela é parte integrante, é um fenômeno complexo e ainda por ser definido com mais precisão. Essa complexidade e a indefinição do termo têm a sua razão de ser, pois a coprodução dos serviços públicos pode estar associada à eficiência, à diminuição de custos, à gestão privada dos serviços públicos e à participação do cidadão na administração pública e na esfera pública (DENHARDT, DENHARDT, 2007; ARENDT, H, 2008). Em especial, a relação que se estabelece entre a coprodução dos serviços públicos e a participação do cidadão na esfera pública empresta uma nova perspectiva à administração pública, pois cria um elo entre a participação do cidadão e a produção dos serviços públicos. Essa perspectiva leva o debate sobre administração pública para além da dicotomia entre o tecnicismo da burocracia e o espaço da política, abrindo uma porta para novos estudos sobre participação na burocracia pública, coordenação de redes complexas de coprodução, *accountability* e *empowerment* nas redes de coprodução, fomento do capital social e articulação comunitária. Esses são apenas alguns temas associados à concepção da administração pública quando os serviços públicos são coproduzidos com a participação do cidadão, quer como partícipe de organizações sociais ou como membro da comunidade. A coprodução dos serviços públicos também está associada aos três modelos de administração pública, uma vez que ela está presente no modelo convencional de administração pública, na nova gestão pública e no novo serviço público. Esses três modelos de administração pública se estruturam sobre uma maior ou menor participação do cidadão e na concepção de esfera pública e esfera privada (SALM, MENEGASSO, 2009). Portanto a coprodução dos serviços públicos se ordena de acordo com o modelo de administração pública a que ela serve e de conformidade com o grau de participação do cidadão.

A partir dessa nova abordagem dos negócios públicos, a participação do cidadão na esfera pública direcionada para a coprodução dos serviços públicos passa a estar entre os temas relevantes do estudo da administração pública. Por isso mesmo, há necessidade de se elucidar o que é e como ocorre essa participação do cidadão na coprodução dos serviços

públicos. Também há necessidade de se elaborar modelos de coprodução dos serviços públicos a partir da classificação das formas de coprodução e das diversas tipologias de participação do cidadão.

Importante é, porém, que novamente se enfatize a relevância dos estudos sobre participação. Esses estudos remontam a centenas de anos. Já antes do *zoom politikon* de Aristóteles, chegando-se até a atualidade, constata-se a curiosidade de desvendar o que é e no que se constitui a participação do ser humano nas esferas pública e privada a que se refere Arendt (1981). A relevância dos estudos sobre participação leva à tentativa de compreender a essência das cidades-estado gregas, as associações de artesãos da Idade Média, o nascimento das grandes democracias e a busca de controle sobre governos que movimentou cidadãos em muitas nações do ocidente na década de setenta. É esse, portanto, um campo de discussão e de estudo sempre atual, mesmo porque ele se confunde com a concepção que se tem do ser humano como ser político. Assim, o tema da participação, quando associada a administração pública para a coprodução dos serviços públicos, tem uma feição muito hodierna, uma vez que ele se refere à própria condição humana.

Este artigo tem como objetivo desenvolver modelos para a coprodução dos serviços públicos a partir das tipologias de participação. Para tornar esse propósito factível, após esta (1) introdução, apresenta-se uma (2) visão geral da participação do cidadão na esfera pública; depois se discutem as principais (3) tipologias de participação; a seguir faz-se a (4) revisão geral da literatura e elaboração dos modelos de coprodução. O trabalho se encerra com algumas (5) considerações finais e as (6) referências bibliográficas.

O desenvolvimento de modelos para a coprodução vem cobrir uma lacuna de referências para aqueles que se dedicam ao trabalho acadêmico relacionado a esse tema, bem como para os profissionais de administração pública que necessitam de orientação para o desenvolvimento de sistemas de coprodução dos serviços públicos. A consulta à literatura demonstra que artigos e livros sobre coprodução têm um enfoque pragmático, como ela ocorre e, em alguns casos, como dela participa a comunidade. Há uma carência de escritos sobre a base epistemológica e teórica da coprodução que possam ser úteis ao pesquisador que queira adentrar ao tema com mais profundidade. Por isso é imperativo que, em encontros de estudiosos e em seminários de administração pública, se promova o debate sobre os mais diversos aspectos da coprodução dos serviços públicos. Esse debate na academia também é necessário porque, em nosso meio, a coprodução já é um fenômeno observável, portanto um campo aberto para a pesquisa aplicada (WITT, 2007). É importante esclarecer, no entanto, que a coprodução dos serviços públicos não se limita ao estudo das redes ou da participação do cidadão ou aos estudos sobre o terceiro setor. De fato, ela é constituída por uma combinação de fatores que estão a serviço da produção dos serviços públicos, portanto ela é maior do que a rede que presta esses serviços. Também é preciso esclarecer que a coprodução não é a panaceia para todos os males da administração pública nem pode ser aplicada, indistintamente, a todos os projetos e serviços da administração pública. Ela deve ser vista pelo estudioso e pesquisador da administração pública como uma estratégia, entre as mais importantes, para a produção dos serviços públicos concretizada com a participação do cidadão (MITLIN, 2008).

Mas, antes que se persiga o objetivo a que se propõe esse trabalho, há necessidade de clarificar, em termos gerais, alguns conceitos que nele se fazem presentes. Assim, coprodução é uma estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Ela também pode ser compreendida como a sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo e cidadãos que, obrigatoriamente, assim como o aparato administrativo do estado, interagem para a produção do serviço público (BRANDSEN, PESTOFF, 2008; SILVA, BOEIRA, SALM, MENEGASSO, 2008). Participação é a ação

empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (ROBERTS, 2004; PATEMAN, 1992). Modelo é uma generalização que reproduz a realidade sob forma simplificada e abstrata (SILVA, 1986). Conseqüentemente, também os modelos de administração pública se constituem em generalizações e simplificação da realidade. Seu objetivo é estudar e melhor compreender a realidade por meio dessa abstração e simplificação. O propósito deste trabalho se insere neste conceito, pois visa a desenvolver modelos, como abstração e simplificação da realidade, que permitam o entendimento do fenômeno da coprodução dos serviços públicos, sob a perspectiva da participação do cidadão na administração pública.

No próximo tópico, discutem-se as principais tipologias de participação. Essa discussão sobre as tipologias faz-se necessária para o desenvolvimento dos modelos para a coprodução dos serviços públicos.

2. Visão geral da participação do cidadão na esfera pública

A participação do cidadão na esfera pública, em termos gerais, está associada ao poder e ao controle. Ela também está relacionada, diretamente, com os estudos sobre democracia, mas aqui esses estudos não são o foco principal. De acordo com Pateman (1992), Dahl (1998), Santos (2003), Roberts (2004), Cornwall (2008) e Oliveira (2009), pode-se afirmar que a participação também pode ser entendida como participação em ou participação sobre. A primeira significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos. Já a participação sobre dá a ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público. Em qualquer um desses casos, quando dirigida à construção do bem comum e à estabilidade da sociedade, a participação é entendida como uma ação legítima a ser exercida pelo cidadão. A participação também é necessária para proteger a liberdade, desenvolver a democracia e permitir o equilíbrio psíquico do cidadão. Esse argumento foi desenvolvido por Voegelin (1978) por meio do índice linguístico “*in between*”, que expressa a tensão existencial do ser humano ao se confrontar com o coletivo na sociedade. Mas, assim como há argumentos a favor da participação, também há obstáculos para a sua realização. Entre esses obstáculos, vale citar a questão do tamanho dos sistemas sociais, a tecnologia cada vez mais complexa e de difícil compreensão para o cidadão, o problema do tempo e a urgência que requerem muitas decisões, além da apatia política sempre presente na sociedade de massa. Mas, se esses obstáculos existem, cabe ao pesquisador encontrar respostas para superá-los. Portanto, esses obstáculos e os argumentos a favor da participação do cidadão também devem integrar os estudos sobre coprodução dos serviços públicos

O cidadão pode participar diretamente na esfera pública como um sujeito a serviço do poder e do estado. Também pode ser um partícipe no processo eleitoral ou em movimentos sociais, assim como participar da coprodução dos serviços públicos. Ainda pode compartilhar do poder de deliberação e decisão em prol do bem de sua comunidade. Essa última forma de participação é a mais importante de todas, pois nela o cidadão se engaja em um processo de diálogo e aprendizagem em condição de igualdade com todos os demais participantes, mesmo com aqueles que representam o estado. Essa forma de participação pode ocorrer individualmente, em pequenos grupos isonômicos e em grupos maiores. Contudo, quanto maior for o grupo, mais difícil será o processo de participação no diálogo, já que ele requer o contato face a face (RAMOS, 1981). Pode-se deduzir que as formas de participação, diálogo e deliberação são importantes âncoras para o desenvolvimento de modelos para a coprodução.

Cabe, ainda, um breve comentário sobre os dilemas que persistem quando se trata da participação do cidadão na esfera pública e na administração pública. Esses dilemas, de acordo com Roberts (2004), são os seguintes: dilema do tamanho, dilema dos excluídos,

dilema do risco, dilema da tecnologia e especialização, dilema do tempo e dilema do bem comum. Esses também são dilemas para a realização da coprodução dos serviços públicos e, por isso mesmo, devem ser discutidos, mesmo que brevemente. A questão tamanho já foi tratada neste trabalho, mas vale comentar que grandes grupos podem ser subdivididos em equipes, além de se fazer uso da mídia e das tecnologias que facilitam o contato face a face. Já o dilema dos excluídos compreende questões muito complexas que incluem problemas de educação, tempo e motivação para participar. Por essa razão, é possível criar estímulos à participação na comunidade, de maneira a fomentar o processo de coprodução de alguns serviços comunitários. Esses serviços podem incluir saúde, educação, segurança e moradia, para citar apenas alguns. O dilema do risco se refere às questões ambientais e de estabilidade social. Sempre que a participação do cidadão envolve questões ambientais, como segurança de produtos tóxicos ou de movimentos sociais, há riscos envolvidos. Mas pode haver interfaces para a participação do cidadão, mesmo nessas questões complexas. A participação, nesses casos, deve ter mais um caráter de envolvimento, de comunicação, de informação e, sempre que possível, de deliberação. A participação, assim, deixa de ser um risco, mesmo porque, em muitos casos, não envolver as pessoas pode ser um risco maior. Apenas para exemplificar, no caso de construção de um depósito de lixo tóxico ou de uma penitenciária perto de uma comunidade, é risco menor o diálogo com a comunidade do que o risco de surpreendê-la com as festividades de lançamento da pedra inaugural da obra física. O dilema da tecnologia e da especialização segue a mesma linha de raciocínio do dilema do risco. Já o tempo exigido para a participação dos cidadãos em questões relacionadas com a esfera pública, muitas vezes, é um dilema para quem participa e para o tomador de decisão no governo. O diálogo e a deliberação demandam tempo, portanto não são apropriados para decisões que exigem rapidez e imediata implementação. Mesmo nesses casos, algumas formas de participação são possíveis, como é o caso das consultas públicas. O dilema do bem comum se constitui em forte óbice à participação. Em uma sociedade de interesses (HIRSCHMAN, 1978) esse dilema se potencializa, pois a participação das pessoas se faz por meio de grupos de interesse ou poliarquias em que, quase sempre, o bem comum se traduz pelo bem e interesse privado do grupo. Nessa situação, o administrador público pode encontrar na conscientização, proposta por Freire (2008), uma aliada para superar o dilema.

Esses dilemas merecem estudos aprofundados para que a coprodução dos serviços públicos possa se realizar. Mas deve-se levar em conta que alguns dilemas podem se tornar vantagens para a coprodução. Por exemplo, o dilema do bem comum pode ser superado pelos interesses de um grupo em ter melhor segurança ou educação para o seu bairro. No caso, embora a segurança e a educação estejam atreladas ao bem comum, elas se manifestam no bairro como interesse particular daquela comunidade. Sem querer seguir a proposta de Hobbes, o caminho do interesse privado pode levar ao bem comum. Essa discussão aponta para as tipologias de participação, assunto que a seguir será tratado.

3 As tipologias de participação

As tipologias servem para definir os graus de participação. Elas também servem para esclarecer e dar maior precisão ao conceito da participação, além de agruparem as diversas possibilidades de sua realização. Em decorrência, essas tipologias estão evadas da conotação heurística de que trata Weber (2004). Não se pode esperar, de acordo com esse autor, que a condição heurística venha a se realizar em concreto, já que ela serve apenas como referência para a construção da realidade. Acrescente-se, também, que estudos normativos e a pesquisa prescritiva são essenciais aos estudos de administração pública, embora essa face e sua utilidade sejam desconhecidas para muitos estudiosos desse campo do saber. Eles entendem que a administração pública é pura teoria aplicada, mero pragmatismo, como se tal teoria pura

pudesse existir. A esse respeito leia-se Spicer (2008) e Rutgers (2008) que também oferecem um quadro preciso de como a história das ideias pode dar mais consistência e aprofundar os estudos de administração pública.

O objetivo proposto para este trabalho se louva nas tipologias de participação elaboradas por Arnstein (1969), Pretty (1995) e White (1996), tendo em vista a relevância e o reconhecimento que elas lograram junto aos estudiosos do tema, como pode ser constatado em Cornwall (2008) e Bishop & Davis (2002). Embora haja similaridade entre as tipologias desses autores, cada uma delas tem um foco específico e particularidades que podem auxiliar na elaboração de modelos para a coprodução dos serviços públicos. A seguir, cada uma dessas tipologias é descrita e brevemente discutida.

A proposta de Arnstein (1969) foi por ela apresentada em uma época em que se desejava superar o dilema dos excluídos, por meio da participação dos pobres na esfera pública. Na proposta da tipologia, os degraus de uma escada representam o poder do cidadão ao participar de um plano ou de um programa governamental. Os termos utilizados pela autora devem ser vistos dentro do campo semântico proporcionado pela língua inglesa, pois originariamente foram elaborados naquele idioma (RUTGERS, 2004). Por essa razão, sua utilização em português nem sempre traduz com precisão seu significado.

A escada em que estão representados os tipos de participação vai desde o poder de controle pelos cidadãos até a não participação em decorrência da manipulação. Abaixo segue a tipologia proposta pela autora.

- Poder do cidadão sobre o estado
 - Controle do cidadão sobre o estado
 - Poder delegado ao cidadão
 - Parceria com o cidadão
- Poder simbólico
 - Consulta
 - Informação
 - Pacificação
- Não participação
 - Manipulação

O poder do cidadão sobre o estado é uma forma de participação que está associada ao *empowerment*, ou seja, ao poder que nasce na comunidade mercê da sinergia que se estabelece entre os seus membros. Já o poder delegado ao cidadão depende desse *empowerment* ou de uma concessão do estado. A parceria, por sua vez, é um processo de negociação em que interesses se encontram. As três formas de participação, na tipologia em que o cidadão tem poder sobre o estado, exigem que haja um sistema de transparência do estado para com a sociedade, transparência essa que permite ao cidadão o contínuo monitoramento do estado. Essa transparência contínua pode ser entendida como a *accountability*. Deve-se destacar, também, que essa tipologia contém algumas características de modelo ideal ou heurístico de participação.

O poder simbólico exercido pelo cidadão sobre o estado ocorre por meio de consultas realizadas pelo poder público à sociedade, fornecimento de informações, tolerância e pacificação de ânimos, no caso de reivindicações. As consultas são para obter informações, mas nada garante que as informações fornecidas pelos cidadãos sejam levadas em consideração. Essa tipologia de participação é muito praticada por estados democráticos representativos. Neles, o cidadão é representado por conselhos e outras instâncias, e é também convocado para audiências públicas que nem sempre lhe asseguram que os seus pleitos sejam implementados. O *empowerment e a accountability*, nesses casos, realizam-se parcialmente porque o poder do cidadão tem um caráter simbólico.

A não participação por meio de manipulação leva o cidadão à falsa ideia de que de fato participa. Essa tipologia pode ocorrer por meio de manipulação via mídia ou por convocação de encontros e eventos que procuram legitimar a participação do cidadão. Essa tipologia é empregada por regimes ditatoriais, estados com pouca liberdade e regimes autoritários que utilizam aparências democráticas. Nessa tipologia, não há *empowerment* nem *accountability*.

A tipologia proposta por Arnstein é útil ao desenvolvimento de modelos de coprodução, na medida em que ela permite separar formas de participação direta do cidadão daquelas que são próprias da democracia representativa e da ausência de participação. A tipologia também pode ser utilizada para elucidar a participação na administração pública, permitindo-se classificar essa participação.

O trabalho de Pretty (1995), ao construir uma tipologia de participação, está direcionado ao usuário, com um foco no controle do cidadão sobre o estado. A tipologia proposta pelo autor se destina ao desenvolvimento agrícola e parte da motivação que leva o cidadão a participar. A seguir, relacionam-se os tipos de participação propostos pelo autor.

- Participação manipulativa O cidadão está representado por um membro da sociedade indicado pelo estado, mas sem poder de veto.
- Participação passiva O cidadão recebe a informação da decisão tomada.
- Participação por consulta Os cidadãos são consultados, mas não têm voz nem voto.
- Participação por incentivo O cidadão participa porque lhe são oferecidos incentivos materiais. Ao terminar o incentivo, cessa a participação.
- Participação funcional A participação do cidadão é direcionada para diminuir custos. A participação ocorre por meio de grupos que compartilham as decisões, quase sempre a serviço de projetos específicos. A participação nos grupos ocorre, quase sempre, por meio de cooptação.
- Participação interativa Neste tipo de participação o cidadão se sente no dever e no direito de tomar decisões sobre um projeto e/ou serviço. Neste tipo de participação, o cidadão passa a ter responsabilidade sobre as decisões que são tomadas com relação ao projeto ou serviço.
- Automobilização O cidadão toma iniciativas de participar, independentemente de ser ou não solicitado ou convocado. Neste tipo de participação, a comunidade toma as iniciativas e se articula, permanentemente, como microcosmo que age em prol do bem comum.

A participação passiva e por consulta se aproxima da não participação da primeira proposta de tipologia. Por seu turno, a participação por meio de incentivos e a funcional apresentam bastante similaridade com a tipologia do poder simbólico. Já a participação interativa e a automobilização estão muito próximas do poder do cidadão sobre o estado.

Aqui também se observa que a participação passiva e a participação por consulta não requerem o *empowerment* e a *accountability*. Esses tipos de participação são próprios de regimes ditatoriais e de democracias emergentes. Nos tipos de participação por meio de incentivos e funcional, o *empowerment* e a *accountability* são pouco utilizados, uma vez que o

incentivo para participar ocorre por meio da cooptação e de incentivos materiais. A participação interativa e a automobilização são tipos que exigem o envolvimento político do cidadão como parte integrante da comunidade. Esses tipos, quando exercidos, estão próximos à comunidade como um ente democrático participativo. Aqui o autor dessa tipologia cria uma condição heurística como parâmetro de referência para o ato de participar do cidadão. Embora considerado um ideal, essas tipologias podem fazer-se presentes na sociedade em diversos momentos. Aliás, quanto mais democrática for uma comunidade e mais desenvolvido estiver o seu *empowerment*, mais ela tem a possibilidade objetiva de praticar esses tipos de participação. Esses dois tipos de participação também podem ser denominados de participação cívica (Denhardt, Denhardt, 2007).

A terceira tipologia foi desenvolvida por White (1996), uma professora de sociologia do desenvolvimento e pesquisadora da Universidade de Bath, na Inglaterra. A tipologia por ela elaborada permite que se verifique como se faz uso da participação e as ideias conflitantes que se desenvolvem em torno dela. A proposta da autora está listada abaixo.

- Participação nominal Procura legitimar a ação do estado, promovendo a inclusão, mas serve como efeito de demonstração.
- Participação instrumental Leva à eficiência, compartilha custos e trabalho com a comunidade, visa ao custo/benefício, por meio da participação financeira e do trabalho da comunidade.
- Participação representativa Promove a sustentabilidade, evitando a dependência do cidadão ao estado, procura o equilíbrio entre estado e cidadão que define o destino da comunidade.
- Participação transformativa Estrutura-se sobre o *empowerment* da comunidade, que age continuamente com base nas suas decisões.

A tipologia dessa autora, assim como as demais, também contém uma orientação normativa. A par dessa orientação, a participação transformativa pode ensejar a suposição de que o estado não é mais necessário. Esse é um assunto muito próprio da discussão sobre participação, todavia não é o tema central deste trabalho, sugerindo-se a leitura de Bobbio (2007), que dedica a ele parte da obra referenciada. A comparação da tipologia proposta pela autora com aquelas anteriormente apresentadas permite algumas observações.

A participação nominal se assemelha à participação passiva e por consulta, ambas enquadradas como não participação. Também, a participação instrumental se aproxima da participação por meio de incentivos e da funcional que, por sua vez, tem bastante similaridade com a tipologia do poder simbólico. Já a participação representativa tem proximidade com a interativa, e a participação transformativa se assemelha à automobilização, ambas se identificam com o poder do cidadão sobre o estado.

O *empowerment* e a *accountability* pouco ou nada se fazem presentes na participação nominal e na instrumental. Todavia a participação representativa e a transformativa exigem que a comunidade tenha *empowerment* e o estado pratique a *accountability*. Assim como a participação interativa e a automobilização, a participação representativa e a transformadora exigem do cidadão a prática cívica, ou seja, que ele se dedique primeiro a sua comunidade. Essa prerrogativa empresta um caráter heurístico à proposta da autora. É necessário relembrar que modelos ou referências heurísticas são construções abstratas que servem de referência, não se esperando que possam se realizar em concreto, na íntegra (RAMOS, 1981).

Essas tipologias permitem que o conceito, ou melhor, os conceitos de participação possam ser mais precisos, embora quanto mais precisos eles venham a ser, também mais complexos serão. Ao se encerrar este tópico, há, ainda, necessidade de se produzir uma

síntese dessas tipologias, mediante a qual se possa elaborar os modelos para a coprodução dos serviços públicos. A síntese das tipologias agrupa cada uma das formas de participação propostas pelos autores, a partir da sua similaridade. Em outras palavras, a descrição e a discussão que correlacionaram as tipologias permitem, agora, a construção de uma síntese capaz de agrupar formas de participação similares que servirá de base para o desenvolvimento dos modelos para a coprodução dos serviços públicos.

As formas de não participação por meio da manipulação são similares à participação passiva e à nominal. Nesses tipos de participação, o cidadão é manipulado para participar de forma passiva porque assim o estado demonstra que faz algo em benefício da sociedade.

As por consulta são similares às participações para obter informação e para a pacificação. Nesses tipos de participação, o cidadão é consultado para fornecer informações ou para se obter dele a tolerância ou anuência em relação a projetos ou outras possíveis ações do estado. Há uma pequena diferença entre a participação por consulta e a não participação, uma vez que a consulta pode despertar a conscientização, tema já tratado neste trabalho.

As em parceria com o cidadão são similares às formas de participação por incentivo, funcional e instrumental. Nesses tipos de participação, o cidadão é um parceiro do estado. Ele pode receber um incentivo do estado para realizar uma atividade ou serviço ou pode oferecer recursos para que uma atividade ou serviço sejam realizados com o estado.

As representativas com sustentabilidade são similares à participação interativa e à do poder delegado ao cidadão. Nesses tipos de participação, a interação que ocorre entre cidadãos de uma mesma comunidade gera uma forma de poder que está além do poder do estado. Ela também cria oportunidades para que se constitua a comunidade de aprendizagem a que, já na década de setenta, referiu-se Schon (1973). A forma de participação do poder delegado pelo estado consta desse grupo porque ela pode criar oportunidades para que venha a ocorrer a participação interativa.

As com controle do cidadão sobre o estado são similares à participação transformacional e à automobilização. Nesses tipos de participação, a comunidade tem a possibilidade objetiva de vir a exercer poder sobre o estado que se expressa no modelo heurístico da democracia participativa. Na realidade, esses tipos de participação exercem maior ou menor poder sobre o estado, dependendo das circunstâncias e da maturidade política e democrática da sociedade, em razão de que podem ser incidentais ou com características de maior perenidade. As limitações dessas formas de participação já foram apresentadas ao longo deste trabalho.

A listagem abaixo contém a síntese que agrupa as formas de participação propostas pelos autores. Essa listagem, agrupada por formas de participação, servirá de base para o desenvolvimento dos modelos para a coprodução dos serviços públicos.

- Não participação ou participação por convenção: participação passiva, participação nominal
- Participação simbólica: consulta, informação, pacificação,
- Participação em parceria: incentivo, funcional ou instrumental
- Participação representativa com sustentabilidade: interativa, poder delegado ao cidadão
- Participação do cidadão no controle sobre o estado: transformacional, automobilização

Essa síntese permite que agora se faça a revisão da literatura sobre coprodução dos serviços públicos e se elaborem os modelos que se constituem no propósito deste trabalho.

4 Revisão geral da literatura e elaboração dos modelos de coprodução

Os primeiros trabalhos sobre coprodução dos serviços públicos divulgados por autores de destaque remontam à década de setenta. Entre esses autores estão Bjur e Siegel (1977) e Whitaker (1980). Alguns desses trabalhos estão relacionados com os limites fiscais da

Proposição de Nº 13, instituída no Estado da Califórnia – EUA, que restringiu os aumentos de impostos e, conseqüentemente, o poder de gasto do Estado via orçamento (KIRLIN, 1982). Alguns autores, a par de proporem formas alternativas de se produzirem os serviços públicos sempre que o orçamento não o permitisse, também argumentavam que a coprodução proporcionava a descentralização do poder e o envolvimento do cidadão. Mas essas foram justificativas que as demandas e o pragmatismo daquela época só permitiram aflorar mais recentemente (OSTROM, 1996). Os primeiros autores sobre coprodução são preponderantemente dos Estados Unidos porque a atividade voluntária que integra a cultura e a história desse país, em muito contribuiu para o engajamento do cidadão nos serviços públicos. Alerta-se que a aplicação dos ensinamentos desses autores, ao nosso meio, requer o que Ramos (1996) denominou de redução sociológica. Hoje a coprodução tem centros de pesquisa espalhados em muitos países, entre os quais, cabe citar Austrália, Brasil, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Itália e Portugal, desenvolvendo-se estudos de coprodução também na África (OSTROM, 1996). É necessário levar em conta, todavia, que o termo não é, ainda, suficientemente conhecido, embora a coprodução se faça presente em quase todas as atividades da administração pública (BOVAIRD, 2007; MOTIER, WHITE, 2003). A revisão da literatura sobre coprodução, para os efeitos do objetivo deste trabalho, restringe-se à escolha aleatória entre os autores usualmente citados. Ao final deste tópico, apresenta-se uma visão geral dos argumentos por eles desenvolvidos, ordenada de acordo com a síntese das tipologias de participação descrita acima.

Os autores sobre coprodução que não incluem em seus argumentos a participação do cidadão são muito poucos. Todavia, um número significativo entende essa participação como uma estratégia de eficiência na prestação dos serviços. Não se pode afirmar que esses autores não defendam uma participação mais ampla do cidadão na esfera pública enquanto ele realiza a coprodução dos serviços, contudo eles não manifestam explicitamente esse argumento, já que esse não é o foco central do seu trabalho. Dentre eles, cabe aqui citar, Bjur e Siegel (1977), Kiser e Percy (1980) e Sundeen (1985). O trabalho desenvolvido por Bjur e Siegel (1977) analisa o trabalho voluntário a serviço da coprodução, principalmente as questões relacionadas com a qualidade, o comprometimento e os custos da prestação desses serviços. Não se encontram nas preocupações desses autores o poder do cidadão sobre o estado ou a automobilização dos cidadãos. Kiser e Percy (1980), por sua vez, discutem os fatores que influenciam a coprodução, destacando a tecnologia, a economia e as instituições. Esses autores se restringem a discutir como tais fatores afetam a coprodução. As questões pertinentes à participação do cidadão estão quase completamente ausentes. Para os autores há uma preocupação com a eficiência dos serviços públicos prestados por meio da coprodução. Outro autor que segue a mesma linha é Sundeen (1985). Ele se refere à relação que se estabelece entre a coprodução dos serviços públicos e a comunidade. Argumenta que a coprodução difere de comunidade para comunidade e pode ser levada a efeito pelo cidadão, por grupos informais e por organizações formais sem fins lucrativos. Essa tipificação de coprodução permite ao administrador público ser um facilitador, agente ou articulador do processo. O autor, no entanto, não relaciona a coprodução com os tipos de participação. A participação simbólica como forma de coprodução dos serviços públicos não é referenciada na literatura disponível sobre esse tema. Alguns autores, de forma superficial, alertam para a possibilidade de o poder público fazer uso da coprodução para manipular a comunidade. Mas não há referências na literatura usualmente citada sobre coprodução por meio da participação simbólica.

A parceria em busca da eficiência é entendida, por muitos autores, como o principal estímulo para a coprodução dos serviços públicos. Esses autores entendem que o custo dos serviços diminui à medida que o cidadão se engaja na sua produção. Esse também era o argumento principal das primeiras propostas para a coprodução, aliás, propostas muito

criticadas sempre que o tema era levado ao debate em encontros e seminários de administração pública. Também houve muitas críticas à coprodução sob o argumento de que a produção dos serviços públicos compete apenas ao aparato administrativo do estado. Mas o desconhecimento de novas e mais abrangentes propostas que tratam do tema ainda levanta velhas reminiscências quando o assunto é apresentado. Por outro lado, sob o constrangimento dos limites fiscais e da necessidade de o cidadão participar mais da esfera pública, a quase totalidade dos autores que trata da coprodução dos serviços deu ênfase na eficiência e na redução de custos promovida por essa estratégia. Entre esses autores, está Wtaker (1980), cujo trabalho se coloca entre os mais citados quando se trata do tema da coprodução. Basicamente, os estudos desse autor se voltam para a definição da coprodução. Ele também apresenta uma tipologia que parte do pressuposto de que o cidadão pode coproduzir os serviços por solicitação, assistência na provisão dos serviços e ajuste mútuo entre o cidadão beneficiário dos serviços e o órgão público provedor. Esse autor também tem a preocupação com a eficiência e a eficácia na prestação dos serviços. A eficácia, para ele, diz respeito à entrega ao cidadão do serviço a que ele tem direito, não ao tipo de participação que envolve a produção desse serviço. Também se deve reconhecer que Wtaker foi o primeiro autor a formular tipologias de coprodução, publicadas em revista de larga circulação.

A parceria em busca da eficiência também faz parte dos estudos de Brudney e England (1983), que propõem a coprodução como uma estratégia para o planejamento e a prestação de serviços por meio da participação dos cidadãos. Esses autores apresentam uma tipologia de coprodução dos serviços públicos, além de apresentarem as vantagens dessa estratégia. Eles, também, diferenciam a coprodução positiva da negativa, a cooperação da anuência com submissão e a coprodução individual da coletiva. As tipologias que eles propõem são a coprodução individual, em grupo e coletiva. O estabelecimento de uma referência cruzada entre as tipologias desse autor e aquela desenvolvida por Wtaker engendra possibilidades criativas e fórmulas diferenciadas de se coproduzir os serviços públicos. Também Schneider (1986) se inclui nos autores que veem a coprodução como busca da eficiência, embora ela faça a sua análise sob a perspectiva das políticas públicas. Ela foca a pesquisa de avaliação como elemento necessário ao cientista político que deseja estudar o resultado da implementação de políticas públicas via coprodução. Os seus estudos seguem na direção da avaliação dos resultados individuais, em grupo ou coletivos, levados a efeito pela coprodução dos serviços públicos. Apesar dessa visão mais coletiva, Schneider não manifesta uma preocupação com a participação política do cidadão. Ela põe em foco apenas a participação como uma parceria na implementação das políticas públicas. Outro autor que se filia à visão da eficiência é Alford (2002). Ele desenvolveu seus estudos sobre coprodução na Austrália. Verificou que os estudos sobre coprodução atribuem, usualmente, ao cidadão ou voluntário o papel apenas de cliente dessa modalidade de prestação dos serviços públicos. As conclusões do seu estudo demonstram que o cidadão, ao coproduzir os serviços públicos, não está motivado apenas pelo custo/benefício dos serviços que recebe, mas também o motivam as sanções, as recompensas materiais, recompensas intrínsecas e a solidariedade. O autor se refere à participação de maneira superficial, mas a identifica como necessária para a coprodução.

A parceria representativa com sustentabilidade se inscreve em uma nova tradição de escritores sobre coprodução dos serviços públicos. Entre esses autores, está Levine (1984), que resgata as origens da coprodução e faz a sua conexão com a Proposição N° 13, já citada no início deste tópico. Argumenta o autor que a coprodução é uma importante estratégia para dar solução a problemas fiscais e para restaurar a credibilidade do setor público junto aos cidadãos. Para atender tal missão, o autor sugere que a administração pública adote mecanismos de envolvimento do cidadão que ultrapassem os critérios econômicos, promovendo a confiança na administração pública. Para o autor, a coprodução é uma

estratégia de envolvimento e chamamento do cidadão para participar da esfera pública. Também Ostrom (1996) compreende a coprodução como um processo em que pessoas de diferentes organizações alocam recursos pessoais para a produção de bens e serviços. Ela faz um estudo de um sistema de coprodução com sucesso no Brasil e outro com insucesso na Nigéria. Ela esclarece, ao final de sua pesquisa, que a produção dos serviços públicos não é prerrogativa exclusiva dos órgãos públicos. A coprodução, para a autora, requer a sinergia entre governo e cidadãos, e o sucesso da coprodução requer relações horizontais entre ambos. Para tanto, recomenda a autora que se fomente o desenvolvimento do capital social e o ativismo local.

A participação representativa com sustentabilidade tem em Marshall (2004) um de seus expoentes. Ela desenvolveu os seus estudos sobre coprodução com o foco específico na participação do cidadão. Argumenta a autora que a coprodução só ocorre quando há oportunidade e disposição do cidadão em participar. Mas é essencial que haja oportunidade para que o cidadão possa realizar essa participação. Por isso, ela defende a ideia do engajamento cívico da vizinhança na coprodução dos serviços públicos, bem como a necessidade de a administração pública criar oportunidades para a participação do cidadão na prestação desses serviços. Bovaird (2007) desenvolve argumentos semelhantes aos de Marshall acerca da necessidade de participação do cidadão na prestação dos serviços públicos. Ele argumenta que a administração pública vem adotando estratégias para superar o processo em que a organização pública é a única responsável pela produção dos serviços públicos. Essa superação, de acordo com o autor, deve levar ao processo de coprodução de que participem órgãos públicos, usuários e a comunidade. Ele ilustra os argumentos com exemplos de participação de cidadãos que assumem a responsabilidade de coproduzir os serviços em benefício de suas comunidades. A participação no processo de coprodução, para o autor, merece ser mais bem-pesquisada, tendo em vista os resultados que ela pode proporcionar. Ele também propõe que a coprodução seja vista como uma forma de mobilização dos cidadãos e importante estratégia para processos de reforma administrativa.

O controle do cidadão sobre o estado, por meio da participação transformacional e pela automobilização tem em Mitlin (2008) um de seus expoentes. Ela parte do princípio de que o estado e os cidadãos participam em igualdade de condições na administração pública. Também propõe que a coprodução seja uma estratégia para que movimentos sociais e outras manifestações sociais obtenham poder de mobilização e benefícios do estado que possivelmente não alcançariam de outra forma. Ela endereça sua análise para as populações excluídas e sugere que a coprodução seja adotada como uma estratégia para superar as limitações da burocracia weberiana. As tipologias de participação transformacional e de automobilização estão também contempladas no trabalho dessa autora. Rosentraub e Sharp (1981) são dois autores que se somam àqueles que focam as suas pesquisas na participação transformacional e da automobilização. Embora não façam uso desses termos, esses autores abordam a coprodução a partir de um enfoque político e econômico. Nos políticos, os autores elaboram a questão da participação e identificam as bases da coprodução com a teoria da democracia normativa. Eles entendem a administração pública como a corresponsabilidade compartilhada entre cidadãos e o aparato administrativo do estado. Portanto, a prestação dos serviços públicos resulta da coprodução de que compartilham o aparato do estado e os cidadãos. Esses autores também acrescentam ao seu trabalho estratégias para encorajar a efetiva participação do cidadão. Não se pode deixar de incluir Cooper e Kathi (2005) entre os autores que pesquisaram sobre a coprodução dos serviços públicos. Cooper (1998), em especial, tem uma longa tradição em estudos sobre ética na administração pública. Esses dois autores desenvolveram os seus estudos a partir das experiências realizadas por grupos de cidadãos que redirecionaram sua atenção para as necessidades de suas comunidades, ou seja, procuraram meios de se tornar menos dependentes do estado. Os autores argumentam a favor

da coprodução e do engajamento cívico e ético dos cidadãos na comunidade. Também demonstram como a comunidade pode superar as suas deficiências quando os seus membros têm na ética uma de suas referências básicas e se automobilizam para a transformação em busca do bem comum.

O conhecimento dos estudos desse conjunto de autores que pesquisam e escrevem sobre coprodução dos serviços públicos permite que se estabeleça agora uma relação entre as tipologias de participação e os principais argumentos por eles apresentados. Essa tarefa será a seguir empreendida.

- Não participação ou participação nominal.
Não há autores sobre a coprodução que favoreçam em seus argumentos a não participação. Bjur e Siegel (1977), Kiser e Percy (1980) e Sundeen (1985) são autores que focam apenas a eficiência da coprodução, porém não especificamente a participação do cidadão nos negócios públicos.
- Participação simbólica.
Não consta da literatura disponível esse tipo de participação na coprodução dos serviços públicos.
- Participação em parceria ou funcional.
Essa tipologia de participação se expressa por meio de incentivos funcionais e materiais. Nela também se enfatiza a eficiência na prestação dos serviços. Seguem essa tradição, Witaker (1980), Brudney e England (1983), Schneider (1986) e Alford (2002).
- Participação representativa com sustentabilidade.
A coprodução que resulta da interação e do poder delegado ao cidadão desenvolve um processo sinérgico denominado de *empowerment* que, por sua vez, exige que o estado exerça a *accountability*. Esses dois componentes são essenciais para o desenvolvimento e a manutenção do estado democrático. Inscrevem-se dentro dessa argumentação os autores Levine (1984), Ostrom (1996), Marshall (2004) e Bovaird (2007).
- Participação do cidadão no controle sobre o estado e de mobilização da comunidade.
Essa tipologia de participação leva a comunidade, estruturada sobre o *empowerment*, a permanentemente se transformar em busca do bem comum. Essa é uma proposta heurística que atribui à coprodução a mobilização permanente da comunidade. Apoiam essa proposta sobre o papel da coprodução os autores Mitlin (2008), Rosentraub e Sharp (1981) e Cooper e Kathi (2005).

Essa relação entre as tipologias de participação e os argumentos para os quais convergem os autores servirá de base para que se desenvolvam os modelos de coprodução dos serviços públicos. Esses modelos serão identificados pelos nomes que mais se aproximam da síntese das tipologias de participação já apresentada neste trabalho. Cada modelo será conceituado ao final de sua apresentação.

O primeiro modelo de coprodução é o nominal (**modelo de coprodução nominal**) em que não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o estado. Os principais autores que compõem esse modelo são Bjur e Siegel (1977), Kiser e Percy (1980) e Sundeen (1985). A participação se faz por meio de trabalho voluntário, com uso da tecnologia, em busca da eficiência dos serviços públicos. A coprodução difere de comunidade para comunidade e pode ser levada a efeito pelo cidadão, por grupos informais e por organizações formais sem fins lucrativos. Nesse modelo, o administrador público é um agente do processo. **A coprodução nominal é uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade,**

preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços.

O segundo modelo de coprodução é o simbólico (**modelo de coprodução simbólica**). Nesse modelo, a coprodução tem, quase sempre, um caráter manipulativo e serve para demonstrar a eficácia do estado. Esse modelo pode ocorrer em estados com democracia representativa e estados não democráticos. A literatura disponível sobre coprodução não se refere a suas características, contudo, ele pode estar presente na realidade. A partir desse modelo, **a coprodução simbólica é uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do estado.**

O terceiro modelo de coprodução é o funcional (**modelo de coprodução funcional**). Aqui a coprodução deve ser organizada com base em resultados e dentro do princípio do menor custo. Os principais autores que o compõem são Wtaker (1980), Brudney e England (1983) Schneider (1986) e Alford (2002). A participação do cidadão no processo de coprodução se dá por meio da solicitação dos serviços, de assistência ao estado ou por um ajuste mútuo com o estado. A coprodução também pode ocorrer com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade na implementação eficiente das políticas públicas. **A coprodução funcional é uma estratégia utilizada pelo aparato público do estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.**

O quarto modelo de coprodução é a representativa com sustentabilidade (**modelo de coprodução representativa com sustentabilidade**). Nesse modelo, a coprodução resulta da interação do cidadão com o aparato administrativo do estado e da delegação de poder pelo estado. O *empowerment* e a *accountability* são essenciais, já que o modelo requer o engajamento cívico do cidadão e da comunidade. Os autores que com ele se alinham são Levine (1984), Ostrom (1996), Marshall (2004) e Bovaird (2007). **A coprodução representativa com sustentabilidade é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.**

O quinto modelo de coprodução é o de controle sobre o estado e de mobilização (**modelo de coprodução para a mobilização comunitária**). Os serviços públicos são coproduzidos como uma estratégia para a permanente mobilização da comunidade e de superação da organização burocrática. O modelo se propõe a transformar a comunidade e o aparato público do estado. As bases do modelo se estruturam sobre a democracia normativa e em princípios éticos. Defendem esse modelo os autores Mitlin (2008), Rosentraub e Sharp (1981) e Cooper e Kathi (2005). Por se tratar de um modelo heurístico, os autores não se referem a uma metodologia específica para a sua implementação. **A coprodução para a mobilização comunitária é uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada.**

Esses modelos estão ancorados na síntese das tipologias de participação e nas propostas dos autores mais citados que se dedicam aos estudos de coprodução. Esse era o propósito que se perseguiu ao longo deste texto. Agora se pode partir para as reflexões que encerram o trabalho.

5 Considerações finais

Este trabalho se propôs a desenvolver modelos para a coprodução dos serviços públicos a partir das tipologias de participação. Nesse intento, foi discutida a participação do cidadão na comunidade e as tipologias dessa participação. Foi dado realce a três tipologias que

permitiram a proposta de uma síntese sobre a participação. Também se fez uma revisão da literatura sobre coprodução, discutindo-se os argumentos dos principais autores desse tema. Esses argumentos foram agrupados e relacionados com a síntese das tipologias de participação. Dessa relação, foram extraídos os modelos de coprodução dos serviços públicos. Esses modelos são: (1) coprodução nominal; (2) coprodução simbólica; (3) coprodução funcional; (4) coprodução representativa com sustentabilidade; e (5) coprodução para a mobilização comunitária. É importante destacar que os modelos de coprodução se alinham ao longo de um continuum com início na participação nominal, em que não há participação efetiva do cidadão, até a integração comunitária, com permanente mobilização dos cidadãos. Essa constatação é importante para os pesquisadores, pois lhes permite averiguar como a coprodução interage com o desenvolvimento comunitário e político dentro da sociedade. Esses modelos também podem ser estudados sob a perspectiva dos modelos de administração pública. Este estudo pode abrir novas possibilidades para compreender a interação da comunidade com a administração pública, principalmente no nível de administração municipal. Desnecessário tecer maiores comentários sobre a importância desses modelos para os estudos sobre eficiência e eficácia do aparato público do estado e das questões relacionadas com o *empowerment* e a *accountability*.

Esses modelos são simplificações da realidade que focam apenas as tipologias de participação e a literatura sobre a coprodução. Mas há necessidade de completar esses modelos de maneira a neles incluir outros componentes, tais como a formação, a liderança, a coordenação e a organização da rede de coprodução dos serviços públicos. Também os aspectos de implementação da coprodução precisam ser suficientemente explorados para subsidiar os modelos. Sob o foco político, ainda resta um longo caminho a palmilhar, em que se deve discutir, principalmente, como a comunidade se articula para a coprodução dos serviços públicos. Mas não basta discutir essa articulação e esses interfaces, já que é necessário entender melhor o papel dos dirigentes públicos nesse processo, considerando que, além de líderes, eles também são facilitadores da coprodução. Há, portanto, muitos desafios a superar para melhor compreender como ocorre o fenômeno da coprodução dos serviços públicos. Felizmente, os pesquisadores interessados nessa temática têm nas comunidades um laboratório vivo para realizar as suas pesquisas. Este trabalho teve a pretensão de dar um passo nessa direção ao levar para o debate uma proposta de modelos de coprodução. A aprimoração dos modelos depende de todos os interessados nesta temática da administração pública.

6 Referências bibliográficas

- ARENDDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- ARENDDT, H. **A promessa da política**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2008.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**. Routledge, V.35, nº4, p. 216-224, 1969
- BISHOP, P. & DAVIS, G. Mapping Public Participation in Policy Choices. **Australian Journal of Public Administration**. V. 61, nº 1, p. 14-29, Dec. 2002.
- BJUR, W., SIEGEL, J. Voluntary Citizen Participation in Local Government: Quality, Cost and commitment. **Midwest Review of Public Administration**. V. 11, nº2, June 1977.
- BOVAIRD, Tony. Beyond Engagement and Participation: user and community coproduction of public service. **Public Administration Review**. v. 67 , nº. 5 , p. 846-860, sep./oct. 2007.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2007.
- BRANDSEN, T. PESTOFF, V. Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public

- Services: An Introduction, in Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services; Pestoff, Victor & Taco Brandsen (eds); London & New York: Routledge, 2008;
- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, v.43, n.1, p.59-65, Jan/Fev. 1983.
- BRUDNEY, J. Local co-production of service and the analysis of municipal productivity. *Urban Affairs Quarterly*, v. 19, n.4, p.465-484, 1984.
- COOPER, T. L.; KATHI, P. C. Neighborhood councils and city agencies: a model of collaborative coproduction. *National Civic Review*, p.43-53, Spring 2005.
- COOPER, T. L. **The Responsive Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- KISER, Larry L.; PERCY, Stephen L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. San Francisco: Workshop in Political Theory and Policy Analysis. 13-16 Apr. 1980.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999
- CORNWALL, A. unpacking “Participation”: models, meanings and practices. **Community Development Journal**, v. 43, nº 3, p. 269-283, July 2008.
- DAHL, R.A **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DENHARDT, Robert B.. DENHARDT, Jane V. **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E. Sharpe, 2007.
- DUNSTON, R. LEE, A. BOUD, D. BRODIE, P. CHIARELLA, M. Co-Production and Health System Reform – From Re-Imagining To Re-Making, **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 68, n. 1, p. 39–52, 2009
- FREIRE, P. **Conscientização: teoria e prática da liberação**. São Paulo: Centauro, 2008.
- HIRSCHMAN, A. **The Passions and the interests - political arguments for capitalism before Its triumph**. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- KIRLIN, J.J. **The Political Economy of Fiscal Limits**. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982.
- KISER, L. L.; PERCY, S. L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. San Francisco: Workshop in Political Theory and Policy Analysis. 13-16 Apr. 1980.
- LEVINE, C. H. Citizenship and service delivery: the promise of coproduction. *Public Administration Review*, v.44, p.178-184, 1984.
- LAM, W. F. Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan. *World Development*, v.24, n.6, p.1039-1054, jun. 1996.
- MARKS, Michael B.; LAWSON, Hal A. Co-production dynamics and time dollar programs in community-based child welfare initiatives for hard-to-serve youth and families. *Child Welfare*, v.84, n.2, p.209-232, Mar/Apr. 2005.
- MOTTIAR, S. WHITE, F. Co-Production as a Form of Service Delivery. Center for Policy Studies (CPS), Johannesburg, South Africa. **Workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery**, Santiago, Chile, 16-20 March, 2003.
- MITLIN, D. With and Beyond the State – Coproduction as a Route to Political Influence, Power and Transformation for Grassroots Organizations. *Environment & Urbanization*, v. 20, nº 2, p. 339-360, October 2008.
- ORR, K. BENNETT, M. Reflexivity in the co-production of academic-practitioner research. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*. v. 4, n. 1, 2009
- OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v.24, n.6, p.1073-1087, 1996
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

- PRETTY, J.N. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**, v. 23, nº 8, p 1247-1263, August 1995.
- ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**. v.34, n.4, p. 315-353, dec. 2004.
- RAMOS, A. G. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora F.G.V., 1981.
- RAMOS, A. G. A redução sociológica. 3.ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- ROSENTRUB, M. S.; SHARP, E. B. Consumers as producers of social services: coproduction and the level of social services. **Southern Review of Public Administration**, v.4, n.4, p.502-539, Mar. 1981.
- RUTGERS, M. R. Comparative Public Administration. **Administrative Theory & Praxis**. Vol. 26, No. 2, p. 150–168, 2004.
- RUTGERS, M. R. Symposium – Normative Dimensions of Public Administration. **Administrative Theory & Praxis**. V.30, nº 1, p.42-49, March 2008.
- SALM, J.F., MENEGASSO, M.E. Os Pressupostos para a Implementação do Novo Serviço Público e o Capital Social. **Anais XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**, Salvador, Dezembro 2009 .
- SANDEEN, R.A. Coproduction and communities. Implications for Local Administration. **Administration & Society**. V. 16,nº4, p. 387-402, Feb. 1985.
- SANTOS, B.S. **Democratizar a Democracia: Caminhos da democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.
- SCHNEIDER, A.L. Coproduction of Public and Private Safety. **The Western Political Quarterly**. V. 40, nº4, Dec. 1987.
- SMITH, S.R. Nonprofits and Public Administration: Reconciling Performance Management and Citizen Engagement. **The American Review of Public Administration**, v. 40, nº 2, p. 129-152, March 2010.
- SILVA, E.; BOEIRA, P.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A Co-produção na implementação da Política Pública de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: o Projeto Cata-vento **ANAIS ENAPG**, Salvador, 2008.
- SILVA, B (ed.). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986.
- OLIVEIRA, V. A. R. Administração Pública Contemporânea: A Busca por um Caminho Efetivo de Participação. **Anais XXXIII Encontro EnANPAD**, São Paulo, Set 2009.
- SCHON, D. A. **Beyond the Stable State**. New York: Norton & Company Inc. 1973.
- SPICER, M. W. The history of ideas and Normative research in Public Administration: Some personal reflexions. **Administrative Theory & Praxis**. V.30, nº 1, p.42-49, March 2008.
- VOEGELIN, E. **Anamnesis**. Notre Dame : University of Notre Dame, 1978.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UNB, 2004.
- WHITE, S.C. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. **Development in Practice**. V.6, nº 1, p.6-15, 1996.
- WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**. v.40, p.240-246, may/jun. 1980.
- WITT, F. **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. 180 f. Dissertação (Mestrado) - UDESC, Florianópolis, 2007.