



gestão **social**

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®



Fascículo

4

Gestão Social e Coprodução **de Serviços Públicos**

Paula Chies Schommer
Augusto de Oliveira Tavares



FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência
João Dummar Neto

Direção Geral
Marcos Tardin

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral
Ana Paula Costa Salmin

CURSO CONTROLE CIDADÃO

Concepção e Coordenação Geral
Cliff Villar

Coordenação de Conteúdo
**João Martins de Oliveira Neto e
Jeová Torres Silva Júnior**

Coordenação Pedagógica
Ana Cristina Pacheco de Araújo Barros

Coordenação Executiva
Rebeca Sabóia

Edição de Design e Projeto Gráfico
Amaurício Cortez

Editoração Eletrônica
Cristiane Frota

Ilustrações
Carlus Campos

Catologação na Fonte
Kelly Pereira

Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

C975 Curso gestão social / coordenação geral, Cliff Villar;
coordenação de conteúdo; João Martins de Oliveira Neto
e Jeová Torres Silva Júnior. – Fortaleza: Fundação Demócrito
Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017.
288. il. color; (Curso em 12 Fascículos)

ISBN xxxx-xxxx-xxx-xx

1. Curso – gestão social I. Villar, Cliff. **II.** Oliveira Neto, João
Martins. **III.** Silva Júnior, Jeová Torres. **IV.** Título

CDU 304(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados à:



Fundação
Demócrito Rocha

Fundação Demócrito Rocha

Avenida Aguanambi, 282/A – Joaquim Távora
CEP 60.055-402 – Fortaleza-Ceará
Tel.: (85) 3255.6180 – 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br

sumário

1. Introdução.....	76
2. Desafios da atualidade e novas formas de participação, gestão e provisão de serviços públicos.....	77
3. Coprodução de serviços públicos: fundamentos e modelos	79
3.1 Afinal, o que é coprodução de serviços públicos?	79
3.2 A centralidade da participação cidadã na coprodução	80
3.3 Modelos ou tipos de coprodução	83
4. Como participar da coprodução dos serviços públicos em seu município? O que esperar e o que não esperar da coprodução? ..	87
4.1 Participação em espaços existentes e novas possibilidades.....	87
4.2 O papel do Estado e do cidadão nos processos de coprodução....	89
4.3 Limites e obstáculos à coprodução	90
4.4 Como avaliar a coprodução?	91
Síntese do Fascículo	92
Perfil do Autor	92
Referências Bibliográficas	95

OBJETIVOS

1. Refletir sobre a necessidade e a possibilidade da coprodução de serviços públicos e da gestão participativa no contexto atual;
2. Definir o conceito de coprodução de serviços públicos e sua relação com a gestão social;
3. Apresentar diferentes modelos e tipos de coprodução de serviços públicos e exemplos de sua realização;
4. Indicar caminhos e alternativas para a participação cidadã na coprodução de serviços públicos.





As práticas de coprodução estão presentes em setores como educação, saúde, segurança pública, assistência social, meio ambiente, habitação, planejamento territorial e orçamentário e controle da administração pública.

A coprodução é capaz de oferecer respostas às demandas por ampliação da cidadania via compartilhamento de responsabilidades entre governos, organizações públicas e privadas e cidadãos. Não assume um modelo único e nem é solução para todos os problemas sociais. Cada iniciativa envolve contínua construção e aprendizagem e implica desafios institucionais, culturais e políticos.

Sua relação com a Gestão Social é evidente nos modelos respaldados pela descentralização, participação ativa, relações dialógicas, envolvimento de diferentes atores sociais, aprendizagem coletiva e ação colaborativa.

Apresentamos os fundamentos conceituais e exemplos de coprodução, sua relação com gestão social, seus limites e potencialidades, e indicamos como o leitor pode reconhecer e promover a coprodução ao seu redor.

1.

Introdução

Coprodução corresponde ao engajamento de cidadãos e servidores públicos no planejamento (*design*) e na implementação (entrega ou *delivery*) de bens e serviços públicos. Usuários e profissionais compartilham recursos, conhecimentos e poder na realização do interesse público e no atendimento às necessidades da comunidade.

2. Desafios da atualidade e novas formas de participação, gestão e provisão de serviços públicos

A realidade atual é marcada por desafios complexos e possibilidades de inovação, aprendizagem e desenvolvimento das capacidades humanas. Por um lado, há o esgotamento de recursos, de visões de mundo e de maneiras de produzir conhecimentos, bens e serviços. Certas formas de relação entre as pessoas e destas com a natureza são questionadas. Por outro lado, é um tempo de múltiplas possibilidades para a solução de problemas antigos e para fazer frente aos novos desafios que se apresentam.

No âmbito **político**, vê-se frustração e desencanto, radicalismo e generalizações. Frases como “são todos iguais” ou “não tem jeito mesmo” são evidências disso. O poder político e econômico ainda é muito concentrado nas mãos dos homens e de certas famílias, grupos, partidos e corporações. As incertezas e a insegurança são exploradas pelos que desejam se colocar como “protetores” ou “salvadores”, e assim reproduzem uma cidadania passiva ou tutelada.

Em contrapartida, as pessoas estão mais interessadas em debater, se posicionar, influenciar decisões, participar da vida pública, exercer poder. Cresce a intolerância a modelos de gestão autoritários, centralizados, hierárquicos, manipulativos, coercitivos e paternalistas. Rejeitam-se sistemas políticos que desresponsabilizam e tolem os potenciais das pessoas. Cresce a intolerância com a corrupção e o desperdício, desde as nossas práticas cotidianas até o âmbito nacional e internacional. Crescem as expectativas e as exigências sobre a coerência e o desempenho dos agentes políticos. As instituições tradicionais são mais desafiadas a dar respostas, a demonstrar seu valor para a sociedade. Há mais e

mais canais de informação, debate e monitoramento sobre propostas, decisões e seus efeitos. Mais pessoas querem saber os detalhes sobre como realizar, com que recursos, sem iludir-se com caminhos que parecem ser mais fáceis. As pessoas querem “fazer política com as próprias mãos”.

Na **economia e na sua relação com o meio ambiente**, de um lado, há incríveis inovações tecnológicas e novas formas de produzir bens e serviços. Isso amplia o acesso e melhora a vida de bilhões de pessoas, e contribui para preservar o meio ambiente. De outro, há concentração de conhecimento, riqueza e poder, e práticas devastadoras da natureza e da saúde humana. Os limites dos modos de produção e do mercado como mecanismo de regulação da sociedade tornam-se mais evidentes.

A desigualdade no acesso a recursos, bens e serviços ainda é imensa. Em meio à abundância de alimentos, de riqueza e de tecnologia, grande parte da população mundial não desfruta plenamente de direitos básicos. Entre eles, a alimentação, a saúde, a justiça, a integridade física, a segurança, a educação e a participação na vida política de cidades e países.

Desigualdades que conhecemos muito bem no Brasil. País no qual, em pleno século XXI, com toda a riqueza da qual desfrutamos, a economia ainda sofre com baixa produtividade e competitividade e com debilidade da infraestrutura. Vemos, também, vínculos escusos entre o setor privado e o setor público e investimentos especulativos. Exploramos de maneira irresponsável e pouco inteligente nossa diversidade biológica, cultural, climática. A baixa qualidade da educação tolhe o potencial econômico e político das pessoas e do País.

Surgem tentativas de respostas, como as práticas produtivas alternativas, a economia de compartilhamento, a economia solidária e a **coprodução de bens e serviços públicos**. As perspectivas produtivistas, centralizadas e homogeneizadoras são rejeitadas, em favor do resgate de aspectos ecológicos, endógenos e comunitários, fortalecendo as especificidades territoriais. Busca-se mostrar que é possível: integrar-se globalmente sem destruir as capacidades locais; conviver com os limites ambientais; atender a diversas necessidades das pessoas sem depender somente de empresas, governos, partidos e outras instituições tradicionais.

As mudanças tecnológicas, os ganhos de produtividade e as mudanças nos padrões produtivos afetam o mundo do trabalho. Crescem o desemprego, a precariedade e a falta de qualificação para novas funções. Volta-se a debater a criação de uma renda básica universal e a redução da jornada de trabalho, como partes de um novo contrato social.

No âmbito **sociocultural**, há mudanças de valores em curso. Ao tempo em que celebramos a diversidade e a interculturalidade, são reforçados aspectos de identidade e pertença a comunidades específicas. Há certa homogeneização global e o convívio com intolerâncias de ordem religiosa, étnica e cultural. Em meio a novos conflitos, medos e tensões, emergem novas formas de reciprocidade e solidariedade. Estas desenvolvem a confiança, elemento essencial do convívio social, da civilização, da sustentabilidade.

O Brasil, em particular, ainda é um país muito violento. Nossas taxas de

homicídios, de agressões, de mortes no trânsito, de roubos e furtos são absurdas. E, em sua maioria, ficam impunes. Somos tolerantes à barbárie e desrespeitamos a vida. A injustiça, em vários sentidos, ainda é marca de nosso País.

O País também vive rápidas mudanças demográficas, incluindo o prolongamento do tempo de vida e o envelhecimento da população. Além disso, o mundo vivencia novas ondas migratórias e mudanças nos padrões familiares. Estes se tornam mais flexíveis e heterogêneos, o que faz crescer a importância das comunidades de amigos e vizinhos, por exemplo.

Em meio ao crescente fluxo de informações, pessoas e mercadorias no mundo globalizado, há revalorização das comunidades e da proximidade entre as pessoas. Tanto no interior de uma comunidade como nas suas relações com outras, o capital social e as conexões em redes são reconhecidas como elementos de identidade e de desenvolvimento.

A estrutura social está mais fragmentada e complexa, tornando as exigências sociais heterogêneas e específicas. Isso exige respostas mais individuais, concretas, contextualizadas. Os sistemas de governo e governança são desafiados a dar conta dessa nova realidade.

Uma vez que a informação e o conhecimento são mais distribuídos na sociedade; que mais pessoas querem participar da vida pública e definir seus rumos na vida privada, poderíamos perguntar:

Quais os desafios para os modelos tradicionais de regulação e controle, na família, no trabalho, na escola, nos mercados, nos governos?

Como viabilizar modelos de gestão e governança que aproveitem melhor os recursos existentes e distribua-os de forma mais justa?

Como valorizar o potencial das pessoas para gerar bem-estar para si e para os demais?

Como aprimorar e dinamizar os espaços já existentes de participação cidadã, tais como conselhos, conferências, fóruns e organizações da sociedade civil?

Como ir além desses espaços e inovar nas relações entre governos e cidadãos, e entre organizações públicas e privadas?

Uma das possibilidades é a coprodução de serviços públicos, que detalharemos a seguir.



Questões:

1. Quais as principais mudanças políticas, socioculturais e econômicas que você observa no seu contexto?
2. Como as tensões políticas, econômicas e socioculturais da atualidade influenciam mudanças em seus hábitos e das comunidades das quais você faz parte?
3. Quais alternativas para lidar com desafios coletivos você percebe ao seu redor?

3.

Coprodução de Serviços Públicos: fundamentos e modelos

3.1. Afinal, o que é coprodução de serviços públicos?

O conceito de coprodução foi proposto pela economista Elinor Ostrom e seus colegas na Universidade de Indiana, no fim dos anos 1970. Referia-se ao envolvimento dos cidadãos ou clientes na produção de serviços, ao lado de especialistas ou provedores regulares, públicos ou privados. A proposta ganhou repercussão por seu potencial de atender a necessidades coletivas no âmbito local, reduzindo custos governamentais e valorizando as capacidades dos cidadãos.

O interesse sobre o tema cresceu a partir dos anos 2000, na busca por modelos de gestão pública que alcancem melhor desempenho econômico e sociopolítico. As práticas e os estudos sobre o tema, de início concentradas nos Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Suécia e Austrália, hoje atraem atenção também em muitos outros países, inclusive no Brasil.

Um dos principais estudiosos brasileiros do tema, José Francisco Salm, assim define o conceito:

Coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão (SALM, 2014, p. 42).

Apresentamos também as definições de Tony Bovaird e de Taco Brandsen e Marlies Hoeningh, que são referências nesse tema. Para eles, coprodução corresponde a:

Provisão de serviços por meio de relações regulares e de longo prazo entre provedores profissionais de serviços (em qualquer setor) e usuários de serviços ou outros membros da comunidade, sendo que todas as partes fazem contribuições substanciais de recursos (BOVAIRD, 2007, p. 847).

Relação entre um profissional remunerado de uma organização e (grupos de) cidadãos individuais que requer uma contribuição direta e ativa desses cidadãos para a realização do trabalho dessa organização (BRANDSEN e HONINGH, 2016, p. 431).

A sinergia mencionada por Salm (2014) gera adição de valor, a partir da relação entre os envolvidos. Ou seja, por meio da coprodução, é possível chegar a um resultado que não seria

alcançado se cada parte atuasse isoladamente. O valor adicionado pode ser observado na solução criativa para certo problema, na flexibilidade e na adaptação a necessidades locais e na produção de melhores resultados com menos recursos.

Seus efeitos principais se verificam no fortalecimento da confiança, da proximidade, da reciprocidade e da solidariedade entre as pessoas; no desenvolvimento da cidadania; na capacidade dos cidadãos de não apenas opinarem e controlarem o poder público, mas também de se envolverem diretamente na solução de problemas coletivos.

Outro elemento importante da coprodução é a relação contínua, de longo prazo, entre usuários e profissionais. Ou seja, embora se possa considerar ações pontuais como coprodução, é preferível focalizar as relações mais duradouras de prestação de certo serviço. Pesquisadores também enfatizam que a contribuição dos cidadãos para a organização e os profissionais responsáveis pelo serviço deve ser direta e ativa. Ainda, o caráter voluntário da coprodução é assinalado por diversos autores que trabalham com o tema, ponto ao qual voltaremos mais adiante.

Cabe assinalar que a coprodução não se aplica a qualquer tipo de serviço público, e, sim, combina-se a outras estratégias e modelos de provisão. Sua contribuição é especial, sobretudo, porque a coprodução “[...] empresta uma nova perspectiva à administração pública, pois cria um elo entre a participação do cidadão e a produção dos serviços públicos” (SALM e MENEGASSO, 2010, p. 2). Trataremos a seguir da participação e sua centralidade nessa estratégia de produção de serviços públicos.

3.2 A centralidade da participação cidadã na coprodução

A participação abrange todos os aspectos da vida social. O ser humano vive em grupo desde a sua origem. Sente, assim, a necessidade de participar da vida entre outros seres humanos. Seja por questões econômicas (garantir a sobrevivência), seja por questões políticas (exercer o poder, estabelecer controles, regular conflitos), seja por questões afetivas (partilhar, cooperar). No entanto, a concepção de participação como discurso e como prática varia de acordo com os períodos históricos e conjunturais.

A participação tem sido discutida como um conceito central do debate teórico e prático sobre a democratização da sociedade, sem que haja, no entanto, um conceito único e consensual. Está presente nas reivindicações históricas dos movimentos sociais, das organizações sociais e políticas e vem alcançando o local de trabalho, a escola, a família, o clube, a igreja etc. Ao mesmo tempo, convivemos com o fenômeno da apatia ou formas de participação fragmentadas e difusas.

Na literatura específica, o conceito de participação tem sido utilizado tanto como categoria prática quanto teórica. Ora para referir-se à ação das classes populares, dos militantes, e dos excluídos, quando lutam por direitos e buscam emancipação. Ora como categoria teórica que subsidia o debate na teoria democrática, evocando a participação como o termômetro da democracia. Ou seja, quanto mais numerosos e efetivos forem os espaços participativos, para além dos

processos eleitorais, mais democráticas seriam as sociedades. O termo é usado, ainda, como categoria procedimental, quando a participação é defendida pela sua capacidade de produzir consequências julgadas importantes ou valiosas.

Mas, afinal, quais as diferentes formas de participação social? Todos podem participar ao mesmo tempo e da mesma maneira? Quais os efeitos da participação nos assuntos de interesse público? Como ampliar os espaços nos quais se pode participar? O que faz crescer ou diminuir a apatia? Essas questões nos ajudarão a refletir sobre os fundamentos e os objetivos da coprodução dos serviços públicos.

Do ponto de vista conceitual, podemos delimitar duas grandes correntes: a democracia participativa e a democracia representativa.

De forma geral, os estudiosos da primeira enxergam a participação como um valor em si mesmo, próprio da condição humana, mobilizador das ações coletivas em busca dos interesses coletivos. Entendem que a participação constitui um processo pedagógico de aprendizagem social

e política. Nesse sentido, está na essência da democracia, a faz funcionar melhor e espelha a vitalidade cívica de uma sociedade, comunidade ou grupo. Incluem-se, nessa corrente, as formas de democracia direta e/ou deliberativa.

Entre os teóricos da democracia representativa, há os que veem a participação com certa desconfiança e os que, reconhecendo seus limites, a relegam aos aspectos mais procedimentais, como ao momento do voto, por exemplo. Para estes, a participação direta ou deliberativa dos cidadãos nos assuntos públicos é dispensável ou deve ser mantida sob controle. O que importa são as “regras do jogo”.

Em cada uma dessas abordagens existem diferenciações internas que não aprofundaremos neste fascículo. Importa perceber que há um relevante debate conceitual e prático quanto ao entendimento do papel e da forma de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse público. Esse debate muda de acordo com o contexto histórico, a conjuntura política e as vertentes ideológicas.



Interessa-nos, particularmente, as abordagens da democracia participativa, vinculadas às possibilidades de ação coletiva que unem as instituições políticas aos contextos sociais dos atores, seus sentidos e anseios. Tanto por meio de práticas da participação direta ou na sua vertente deliberativa.

Lüchmann (2005) sintetiza características da democracia participativa e deliberativa. São elas:

a) o resgate da ideia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como “decidir” acerca das questões de interesse público (...); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (...); d) o papel do Estado e dos atores políticos para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) (...) a importância do formato e da dinâmica institucional (LÜCHMANN, 2005, p. 21-22).

O fundamento principal dessa nova concepção é de que cabe

aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal (LÜCHMANN, 2005, p. 21-22).

Esse é um fundamento conceitual dos processos de participação via conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências, as chamadas Instituições Participativas. Já na coprodução,

embora possa ocorrer envolvimento dos cidadãos apenas na deliberação, geralmente ocorre também na implementação dos serviços.

Se as pessoas se reconhecem capazes de interferir efetivamente nas questões públicas e há condições objetivas e substantivas para isso, elas passam a conferir maior valor e importância à participação. De igual forma, diante de situações adversas e desincentivos, tendem a não participar.

Um dos resultados da participação é a possibilidade de um maior controle social das ações do governo. Ou seja, quando os cidadãos dispõem de meios institucionais e condições para fiscalizar o exercício do poder e a prestação dos serviços públicos. Podem também atuar diretamente na gestão das políticas e dos serviços públicos. Contribuem, assim, para a permanência de mecanismos e estratégias de participação democrática dos setores organizados da sociedade bem como intervindo de forma efetiva nos assuntos de interesse público.

No entanto, a construção desse processo não é linear nem livre de conflitos e contradições. As experiências de participação social, dependendo do modelo e forma como ocorrem, podem representar a simples transferência das responsabilidades do Estado para a população. Ou uma expansão da cidadania como expressão de um processo de democratização mais amplo da sociedade. Isso fortalece a descentralização do poder e gera mais envolvimento do cidadão nos assuntos de interesse público.

As experiências de coprodução de serviço público contemplam diferentes níveis e alcances da participação. Salm e Menegasso (2010) elaboraram uma síntese, a partir de similaridades observadas em diferentes tipologias de participação.

Quadro 1: Tipologias de participação		
Tipologias de Participação		Descrição
Não participação ou participação por convenção	Participação passiva, Participação nominal	“o cidadão é manipulado para participar de forma passiva porque assim o Estado demonstra que faz algo em benefício da sociedade.”
Participação simbólica	Consulta, informação, pacificação	“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.”
Participação em parceria	Incentivo, funcional ou instrumental	“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.”
Participação representativa com sustentabilidade	Interativa, poder delegado ao cidadão	“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 na aprendizagem (...) pode criar oportunidades para que venha a ocorrer a participação interativa.”
Participação do cidadão no controle sobre o Estado	Transformacional, automobilização	“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.”

FONTE: ADAPTADO DE SALM E MENEGASSO (2016, p. 9).

As diferentes formas de participação na coprodução dos bens públicos variam de acordo com os objetivos e as características das organizações envolvidas e do modelo de gestão no qual está inserido.

O marco da Gestão Social agrega valores e práticas que abrangem as duas últimas tipologias definidas no quadro – Participação representativa com sustentabilidade e Participação do cidadão no controle sobre o Estado.

A participação, entendida como valor humano e prática social, é um conceito-chave para a gestão social e um instrumento indispensável para a coprodução de bens públicos. Vai além dos mecanismos institucionalizados na vida política, e, nesse sentido, não se resume ao ato do votar ou dar opinião. Onde quer que se pretenda a Gestão

Social, ela precisará lidar com as tensões e as potencialidades teórico-práticas dos processos participativos.

Sobre essa questão, Salm (2014) esclarece:

A gestão social e a coprodução dos bens e serviços públicos apresentam múltiplas interfaces. Ambas têm, entre as suas premissas básicas, a participação do cidadão como agente político na comunidade; a multidimensionalidade humana; a primazia do interesse público sobre o interesse privado; o empoderamento da comunidade; a responsividade que torna plena a *accountability* dos agentes públicos; a ênfase na autorrealização humana e na sustentabilidade da biosfera; além da superação do modelo burocrático centralizador pouco eficiente e eficaz

de produção dos bens e serviços públicos (SALM, 2014, p. 43)

O pressuposto é que apenas processos participativos amplos são potencialmente capazes de dar maior legitimidade à coprodução de bens públicos. Promover a transparência nos processos decisórios; evitar burocracias; prevenir o paternalismo e o patrimonialismo; garantir direitos; construir uma nova cultura política; ampliar a cidadania; fortalecer laços sociais e manter o foco no interesse coletivo. Trata-se, em última instância, de contribuir com processo de democratização da sociedade, enfocando a importância das redes de relacionamento e os valores intangíveis que se constroem nas interações entre indivíduos, organizações e governo.

3.3 Modelos ou tipos de coprodução

Diversos autores que trabalham com o tema sugerem modelos ou tipos de coprodução. Salm e Menegasso (2010) propõem cinco modelos de coprodução, com base nas tipologias de participação apresentadas no item anterior. Esses cinco modelos são sintetizados no Quadro 2:

Quadro 2 – Modelos de coprodução de serviços públicos a partir de tipologias de participação		
Modelo de coprodução	Caracterização do modelo de coprodução	Participação do cidadão na coprodução
Coprodução nominal	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.	Não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o Estado.
Coprodução simbólica	Estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado.	Caráter fundamentalmente manipulativo da participação.
Coprodução funcional	Estratégia utilizada pelo aparato público estatal para produzir serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz (orientada pelo menor custo e pelo resultado), com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.	A participação do cidadão ocorre por meio da solicitação dos serviços, de assistência ou por ajuste mútuo com o Estado.
Coprodução representativa com sustentabilidade	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.	Interação do cidadão com o aparato administrativo estatal e/ou delegação de poder pelo Estado. Requer engajamento cívico do cidadão e da comunidade, <i>empowerment</i> e <i>accountability</i> .
Coprodução para a mobilização comunitária	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.	Permanente mobilização da comunidade e busca de superação da organização burocrática.

FONTE: SALM, MENEGASSO (2010); SCHOMMER, ET AL. (2011, P. 43-44)



Estudos pioneiros sobre o tema, na década de 1980, distinguiram a coprodução **individual** – quando um cidadão interage com o profissional para realizar um bem ou serviço de seu interesse; em grupo – quando a interação ocorre por demanda e benefício de um grupo específico; e coletiva – quando a interação envolve um conjunto mais amplo de cidadãos e beneficia o coletivo, em certo contexto.

Também se considerava que a coprodução poderia se referir a situações nas quais: i) **cidadãos requerem assistência aos agentes públicos** – por exemplo, ao preencher um formulário, fazer sugestões ou demandar

um serviço; ii) **os cidadãos cooperam com agentes públicos**, a partir de uma oportunidade criada pelos agentes públicos; e ocorre ajuste mútuo entre cidadãos e agentes públicos, **havendo envolvimento direto de cidadãos e servidores públicos tanto na concepção da ideia e seu planejamento como na sua execução.**

Já nessa época observava-se que alguns serviços, como educação e saúde, não podem ser produzidos sem algum grau de participação do cidadão ou usuário. Por mais que a responsabilidade recaia sobre o profissional, por exemplo, o professor ou o médico, o estudante se educa, o cidadão

se torna mais saudável ou menos, a depender de como se envolve no processo. Ou seja, quando o objetivo de um serviço envolve a transformação de pessoas, sempre envolverá algum grau de coprodução.

Nos anos 2000, novas tipologias foram analisadas. Uma delas, proposta pelo pesquisador britânico Tony Bovaird, considera oito diferentes possibilidades de provisão de serviços, a partir da análise dos papéis de profissionais e de usuários e suas comunidades no planejamento (*design*) e/ou na implementação (*delivery*) dos serviços públicos. O Quadro 3 mostra essas diferentes combinações.

Quadro 3 – Tipos de coprodução a partir dos papéis desempenhados por profissionais e por usuários e comunidade			
	Profissionais planejam os serviços sozinhos	Usuários e/ou comunidade participam do planejamento dos serviços junto com profissionais	Não há contribuição de profissionais no planejamento do serviço
Profissionais são os únicos responsáveis pela implementação ou entrega dos serviços	1. Provisão tradicional de serviços públicos pelos profissionais ou pelo Estado	2. Provisão tradicional dos serviços por profissionais, com engajamento de cidadãos e profissionais no planejamento e <i>design</i>	Não se aplica
Profissionais e usuários/comunidades participam diretamente da entrega dos serviços	3. Entrega por usuários e profissionais de serviços desenhados apenas por profissionais	4. Coprodução plena, envolvendo profissionais e usuários tanto no <i>design</i> como na entrega dos serviços	5. Usuários/comunidade entregam os serviços ao lado de profissionais, com mínimo planejamento formal
Usuários/comunidades são os únicos responsáveis pela entrega dos serviços	6. Usuários/comunidade entregam serviços planejados por profissionais	7. Usuários/comunidade entregam serviços planejados em conjunto por cidadãos e profissionais	8. Provisão dos serviços por meio da auto-organização comunitária, sem participação de profissionais

O primeiro tipo não é exatamente coprodução, pois não há efetivo envolvimento dos usuários ou da comunidade. Por exemplo, quando os governos locais, por meio de seus técnicos, planejam, executam e cuidam da manutenção de uma praça, sem qualquer participação dos cidadãos (tipo 1).

O orçamento participativo é um exemplo do segundo tipo. Os cidadãos participam das decisões, mas quem executa as políticas e serviços é o governo (tipo 2). Outro exemplo é o *design* de serviços públicos com foco no usuário. Este pode ocorrer quando pacientes de hospitais e suas famílias são convidados a participar, juntamente com profissionais, do desenho de melhorias no processo de atendimento hospitalar. Ainda assim, os serviços são prestados apenas por profissionais (tipo 2).

Em alguns casos, durante esse redesenho dos processos, percebem-se oportunidades de participação dos usuários também na entrega dos serviços. No cuidado com idosos, por exemplo, tem-se buscado envolvê-los no cuidado consigo e com outros. No caso de pessoas com doenças mentais, o envolvimento dos pacientes, famílias e comunidades pode gerar mudanças nas concepções dos tratamentos. Os profissionais da saúde, famílias, comunidades e os pacientes desempenham papéis complementares e integrados.

A necessidade de moradia e cuidado com idosos tem gerado diversos modelos de serviços. Um deles é quando os idosos, suas famílias e os governos locais contribuem com parte dos recursos e do trabalho, enquanto empresas privadas constroem residências e prestam parte dos serviços. A gestão

é feita por meio de comitês e fundos compartilhados, com participação dos diferentes envolvidos.

Um exemplo de coprodução plena (tipo 4) é o de sistemas de esgotamento condominial, quando o planejamento do sistema, sua implementação e manutenção são feitos com engajamento mútuo de moradores e técnicos. Envolve compartilhamento de conhecimentos, de recursos (financeiros, técnicos e horas de trabalho) e de poder nas decisões.

Na pavimentação de ruas, por exemplo, pode ocorrer o tipo 1, em que o governo local planeja, executa e mantém a obra. Pode haver participação dos cidadãos apenas na execução, em mutirões nos quais os moradores executam a obra que foi desenhada por técnicos e financiada pela prefeitura (tipo 6). Já em modelos mais plenos de coprodução, os moradores definem o projeto e detalhes da obra junto com os técnicos. Além disso, participam da execução – com recursos financeiros e/ou horas de trabalho. E também fazem o monitoramento durante e depois da obra (tipo 4), complementando o papel dos técnicos na área.

Na coleta e no aproveitamento de resíduos orgânicos, pode ocorrer o tipo 8, no qual a comunidade coleta os resíduos e os utiliza em sistemas de compostagem e agricultura orgânica organizados pela própria comunidade. Isso sem qualquer participação do poder público ou de profissionais especializados. Também pode haver o planejamento do serviço em conjunto entre cidadãos e profissionais, e a comunidade responsabilizar-se inteiramente pela execução (tipo 7).

Já na coleta de resíduos sólidos, costuma haver envolvimento de

diferentes atores, em diferentes fases do processo. Os cidadãos separam os resíduos recicláveis, a coleta é feita pela Prefeitura ou empresa terceirizada, e a separação posterior e encaminhamento para reciclagem pode ser feita por uma cooperativa de catadores.

Algumas iniciativas surgem inicialmente com pouco planejamento formal, a partir da comunidade, com alguns profissionais envolvidos. Como ocorre em grupos de vizinhos que monitoram de modo colaborativo a segurança em uma rua, com participação eventual de profissionais da área (tipo 5). Algumas delas tornam-se mais estruturadas, com definição do que cabe à comunidade ou aos profissionais de segurança pública. São definidos procedimentos e há orientação e aprendizagem constante (tipo 4). Diferentes redes de vizinhos compartilham aprendizagem entre si e contribuem para aprimorar o sistema de segurança pública como um todo.



Tratando especificamente de educação, Victor Pestoff (2012) identificou quatro tipos de participação cidadã na coprodução de serviços:

- **econômica**, que envolve tempo e materiais para manter ou auxiliar o funcionamento de um equipamento da escola;
- **política**, como o processo em que indivíduos se envolvem nas discussões e tomadas de decisão sobre o processo pedagógico e sobre a gestão de uma escola;
- **social**, como contribuição a eventos sociais e festas em datas comemorativas relacionadas à escola; e
- **específica do serviço**, na qual o usuário, ou um familiar, ou outro membro da comunidade auxilia a gerir ou manter uma instalação da escola. Ou, ainda, quando substitui um profissional que está doente ou em capacitação.

Recentemente, Brandsen e Honingh (2015) desenvolveram uma tipologia baseada em dois critérios: i) envolvimento dos cidadãos em aspectos centrais ou em aspectos complementares do serviço; e ii) envolvimento dos cidadãos no design e na implementação do serviço, ou apenas na implementação.

Combinando esses dois critérios, os autores chegaram a quatro tipos:

1. coprodução complementar na concepção e implementação do serviço – envolvimento dos cidadãos em atividades que são complementares para a prestação de um serviço por uma organização, por exemplo, planejar e plantar um jardim em uma escola;

2. coprodução complementar na implementação do serviço, como no caso de um hospital, cidadãos colaboram com a limpeza, algo necessário e importante, mas que não é a atividade principal do hospital;

3. coprodução na concepção e implementação da essência (core, ou o coração) de um serviço – os usuários são considerados essenciais para planejar e implementar o serviço que lhes é prestado individualmente – como, por exemplo, em situações nas quais alunos definem objetivos e atividades de aprendizagem em projetos participativos; e

4. coprodução na implementação da essência (core) do serviço – os cidadãos estão ativamente envolvidos na implementação, mas não na concepção de um serviço individual em que a coprodução pode não ser inerente, mas deliberadamente incluída como parte da concepção – por exemplo, no caso de alunos que seguem as lições definidas rigorosamente, pois sua contribuição é fundamental para aprendizagem.

A partir dos vários tipos e exemplos abordados, pode-se observar que há casos de coprodução que são simples e exigem pouca formalização. Outros são mais complexos e envolvem diferentes instrumentos legais e financeiros. Isso exige flexibilidade e abertura dos governos e cidadãos para certo grau de risco. Risco que sempre está presente quando há experimentação e inovação.

Há também iniciativas pontuais, sem continuidade, ainda que tenham alcançado bons resultados. Outras são mais duradouras, contínuas e vão sendo transformadas. E há setores em que a coprodução é inerente à natureza do serviço. Como em saúde e educação, nas quais o objetivo do serviço só é alcançado com algum envolvimento do usuário. Ou seja, a natureza do serviço envolve transformação de comportamentos.

Outro ponto importante é que só cabe falar em coprodução se o envolvimento dos usuários e da comunidade é **voluntário**. Se houver qualquer forma de coerção ou manipulação, ou se não

houver outra alternativa para o cidadão, não se trata de coprodução.

Entretanto, assim como acontece com a participação cidadã, pode haver manipulação e iniciativas de coprodução usadas apenas para sossegar os ânimos dos cidadãos. Não se trata de efetivo compartilhamento de poder, como mostram os dois primeiros modelos observados por Salm e Menegasso (2010), abordados no início do item 3.3.

Questões:

1. Na sua cidade, você conhece ou está envolvido em um serviço prestado por meio da relação direta entre a comunidade e o governo local?
2. Se houver, de qual modelo ela mais se aproxima?
3. Qual o papel dos usuários, da comunidade e das organizações públicas e privadas nesse processo?
4. Busque um exemplo bem ou malsucedido de coprodução de serviços públicos e o observe a partir dos fundamentos conceituais abordados no texto.

4.

Como participar da coprodução dos serviços públicos em seu município?

O que esperar e o que não esperar da coprodução?

4.1 Participação em espaços existentes e novas possibilidades

No Brasil, dos anos 1990 em diante, multiplicaram-se as experiências participativas, impulsionadas pela promulgação da CF/1988. Institucionalizaram-se formas de participação social nos âmbitos municipal, estadual e federal, como os Conselhos, Planos Diretores, Orçamentos Participativos, Conferências etc.

Esses instrumentos convivem com formas de participação mais tradicionais e outras mais inovadoras, mobilizadas em redes sociais. A difusão da internet contribuiu para mudanças nas formas de relação entre as pessoas e as organizações. Isso conferiu uma nova dinâmica à ação coletiva, produzindo novas estratégias e arranjos participativos.

Sejam de forma espontânea ou institucionalizada, tradicional ou inovadora, com maior ou menor abrangência, o processo de participação nos assuntos de interesse público, demanda valores como confiança mútua, solidariedade e engajamento social.

Como um processo social amplo, a participação envolve diversos atores, assume formas variadas e múltiplas iniciativas. Destacamos no Quadro 4, a seguir, alguns âmbitos e práticas já consolidadas de participação cidadã e outras que demonstram potencial, em diferentes áreas.



Quadro 4 – Âmbitos de participação no município		
Iniciativa	Ação	Descrição
Governamental	Orçamento Participativo Plano Plurianual, PPA Planos Setoriais Planos de Desenvolvimento Planos de Metas	Instrumentos governamentais de democracia participativa que permitem que os cidadãos em geral e organizações da sociedade civil participem do planejamento e monitoramento dos gastos públicos e das políticas públicas. Não há uma metodologia única. Costumam ser utilizadas oficinas, assembleias e audiências públicas, até a simples indicação de sugestões pela internet.
	Conselhos Municipais	Os conselhos municipais gestores de políticas públicas são instituições participativas compostas por representantes da Prefeitura e da sociedade civil organizada. Têm funções e limites definidos em regulamento próprio que definem sua composição e caráter das decisões. Costumam realizar reuniões periódicas e discussões, elaborar planos e monitorar sua execução e analisar as contas públicas relativas à sua área.
	Programas de desenvolvimento territorial	Programas governamentais que têm como objetivo promover o desenvolvimento territorial sustentável. As ações costumam envolver diferentes esferas do Governo (União, Estado e Municípios), organizações locais e a comunidade. A articulação é feita por um conselho territorial ou outra forma de governança que define um plano de desenvolvimento local e uma agenda de ações.
Organizações Públicas	Administração Indireta do Estado: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista	Têm relativa autonomia de gestão em relação ao governo. A depender do setor em que atuam e do estilo de gestão, podem ser mais permeáveis a práticas colaborativas e parcerias com usuários e comunidades.
Organizações Privadas	Podem ter diferentes naturezas: individual, coletiva; com ou sem fins lucrativos e assumir diferentes formas: empresas, ONGs, associações, fundações, cooperativas etc.	Podem empreender ações de responsabilidade social, trabalho voluntário, filantrópico, oferta de serviços, campanhas e mobilização de setores sociais, a depender da sua vocação específica. Algumas delas recebem subsídios diretos ou indiretos dos governos ou outros financiadores.
Extensão Universitária	Presente nas Instituições de Ensino Superior públicas e em algumas privadas, articuladas com o ensino e a pesquisa	Integra a formação acadêmica via processos interativos com agentes públicos, privados e comunitários. Tem caráter multidimensional. Atua em forma de ação, projeto ou programa e conta com recursos da própria IES e/ou concorre a editais internos e externos.
Comunitária	Grupos informais de estudantes, de vizinhos, de amigos, de praticantes de um esporte etc.	São grupos mais ou menos informais, com laços de solidariedade e confiança que se mobilizam em torno de demandas comuns. Utilizam recursos próprios e/ou estabelecem parcerias com atores e organizações públicas, privadas ou governamentais. Geralmente estão voltados para resolver problemas locais comuns, cobrar ou induzir uma demanda.
Individual	O cidadão ativo	Algumas iniciativas partem de um único indivíduo que, de uma ideia inicial voltada para o bem comum ou público, desencadeia um conjunto de ações e mobiliza uma rede em torno da consecução do objetivo.

O Quadro 4 ilustra espaços de participação nos quais a coprodução já existe ou pode ser fomentada. Para além desses, podem surgir novidades, a partir de variadas necessidades e oportunidades. Iniciativas nesse sentido estão em contínua construção. Experimentam-se diferentes arranjos de governança e variados *mix* de recursos. Afinal, a coprodução é um processo aberto e voltado à inovação. Cabe a governantes e cidadãos observar as potencialidades presentes em cada contexto.

Por exemplo: em certo município, existe uma associação de catadores de material reciclável. A Prefeitura regula o serviço e realiza a coleta; moradores, condomínios e estabelecimentos comerciais não sabem o que fazer com os seus resíduos. O sistema de coleta é precário. A Prefeitura é pressionada pelo Ministério Público e pela população a implantar a coleta seletiva. É uma boa hora para reunir esses atores. Havendo ação coletiva, poderão criar alternativas por meio da coprodução do serviço público. Identificar essas potencialidades e iniciar um processo de articulação no qual todos saem ganhando pode partir de qualquer um dos atores, individuais ou coletivos.

Em todo caso, vale lembrar que sempre haverá custos financeiros, materiais e trabalho envolvidos para entregar serviços de boa qualidade. Embora esses recursos possam ser mobilizados por diferentes atores e ter origem fora do setor público, não há como abrir mão inteiramente dos insumos públicos. Portanto, o Estado não está isento da sua obrigação de garantir certos direitos.

4.2 O papel do Estado e do cidadão nos processos de coprodução

De acordo com Leo Kissler e Francisco Heidemann (2006, p. 483), quando a administração pública deixa de ser focada no governo e privilegia a governança, o Estado se converte:

- a. de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- b. de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- c. de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Nas experiências de coprodução, os servidores públicos são mais valorizados por sua capacidade de intermediação, negociação e decisão na ponta, em conjunto com os cidadãos. O papel primordial do servidor público é facilitar o exercício da cidadania por seus concidadãos.

Os cidadãos, por sua vez, são protagonistas no exercício do poder político. São ativos para expressar suas preferências, opinar, cobrar e monitorar os governos. Podem, também, participar diretamente da provisão dos serviços públicos e contribuir para a qualidade da administração pública. Podem adotar uma postura colaborativa, voltada à solução de problemas. Sem perder a capacidade de exigir resposta ou de confrontar os agentes públicos, quando necessário. São, enfim, corresponsáveis pela qualidade dos serviços, da administração pública e da democracia.

No Brasil, de maneira geral, talvez ainda prevaleça uma cultura

política que afasta governantes e cidadãos. Os partidos políticos, muitas vezes, se digladiam pelo poder, dificultando a construção e a continuidade de agendas políticas de interesse comum. E, às vezes, as existentes não são efetivas..

Porém, diferente de um passado não muito distante, hoje dispomos de instrumentos pelos quais a população pode participar mais diretamente dos assuntos públicos. A consolidação dos sistemas de políticas públicas nos anos de 1990 se afirmou pelo paradigma do engajamento popular. Os instrumentos e instituições participativas criadas permanecem importantes. No entanto, não respondem inteiramente aos desafios da atualidade discutidos no início do fascículo.

A crise de representatividade política e das estruturas de poder tradicionais, a burocracia e a corrupção nos desafiam a buscar novas formas de organização societária. Paralelo a isso, há um reforço ideológico da importância de iniciativas inovadoras (individuais ou coletivas). Aguardar que as mudanças venham de cima para baixo não é uma opção válida. Uma gestão pública maleável aos novos arranjos participativos é o que nos coloca mais próximo do ideal de uma sociedade democrática.

A cidadania pode ser definida como atributo de direitos e deveres dos cidadãos pertencentes a uma nação. Para além disso, a reflexão sobre esse conceito permite ultrapassar o engajamento cívico. Implica que os cidadãos utilizem sua capacidade crítica e atuem diretamente nos assuntos de interesse público.

O ideal-típico do cidadão ativo é aquele que:

a. Percebe a conexão entre a sua vida particular e as decisões de caráter político mais amplo e é capaz de se mobilizar em torno delas.

b. Pratica a solidariedade e se preocupa com o próximo. Não lhe interessa conquistar direitos sozinhos. Acredita que interesses públicos e privados não são inconciliáveis. O ganho coletivo produz também um ganho individual e vice-versa.

c. Conhece as instâncias participativas do seu município, procura participar e aprimorá-las.

d. Tem um senso ético, crítico e de justiça. Não aceita assistencialismo, nepotismo, clientelismo, corrupção e outros vícios da política. Atua para que sejam mínimas ou não existam.

e. É capaz de dedicar tempo e outros recursos a causas sociais, políticas, ambientais e humanitárias nas quais acredita.

f. Sabe que algumas formas de participação social são limitadas e deturpadas; portanto, é capaz de discernir onde, quando e como atuar.

g. Prefere estratégias colaborativas do que confrontativas na consecução dos seus objetivos. Usa o diálogo como forma de resolução de conflitos, sem perder a capacidade de confronto, quando necessário.

h. Faz a conexão entre o respeito às diferenças identitárias e a universalidade da condição humana, evitando reproduzir sectarismos e preconceitos.

Características essas que não estarão reunidas em um único indivíduo. Embora seja uma característica individual, a função da cidadania é coletiva. Como tal, deve ser preservada, protegida e estimulada. A cidadania ativa é uma construção cotidiana e tem o real

potencial de promover transformações. Por isso, é considerada perigosa por apáticos, por aqueles que preferem manter status quo. Ou pelos que têm muito a perder com os avanços do bem comum e da justiça social. É perigosa também porque exige exposição do seu agente quando participa de forma direta, denuncia e cobra.

4.3 Limites e obstáculos à coprodução

Embora se considerem os potenciais da coprodução, cabe lembrar que esta não constitui uma panaceia para resolver todos os problemas. Também não cabe para qualquer tipo de serviço público. É uma estratégia que se combina e complementa outras formas de provisão de serviços públicos, seja pelos governos, seja por empresas e organizações da sociedade civil. Os modelos de coprodução podem ser testados, aprimorados e adaptados em cada contexto, utilizando variados instrumentos e processos. O que funciona em um lugar pode não funcionar em outro. Ainda, há barreiras sistêmicas e culturais que não permitem que a abordagem seja utilizada mais amplamente nos serviços públicos.

Entre os limites, obstáculos e desafios à coprodução, estão:

- O financiamento das ações de coprodução, que envolve recursos governamentais, dos cidadãos e de organizações parceiras. Isso exige mecanismos legais e de governança e prestação de contas mais flexíveis do que os utilizados na administração pública tradicional.

- Os recursos são necessários tanto para planejar e executar os serviços como para avaliar os resultados, verificando se a coprodução gera ou não valor. O valor gerado nem sempre é equilibrado para

todos os envolvidos – cidadãos, profissionais, comunidades e gestores.

- As ações de coprodução são orientadas para o serviço e insistem em relações de igualdade e reciprocidade. Porém, no ajustamento mútuo entre servidores e cidadãos, a interação não ocorre entre iguais. Os servidores normalmente têm melhores recursos e o ajuste necessário nem sempre é possível.

- O engajamento da administração pública exige certas habilidades profissionais dos servidores públicos. Algo que exige investimentos, capacitação e vontade política das lideranças e dos próprios servidores que atuam na ponta.

- Os saberes dos cidadãos e dos servidores públicos que atuam na ponta costumam ser ignorados pela burocracia. Alguns profissionais acreditam que seu conhecimento e experiência são mais importantes do que os do usuário. Muitos profissionais e gestores continuam acreditando que especialização e autoridade são as melhores bases para governar e relutam em compartilhar seu poder. Assim, pode haver resistência dos profissionais, que não confiam nos usuários e na comunidade para lidar com essa responsabilidade e não querem compartilhar seu trabalho. Se não levados a sério, esses problemas podem levar o processo a resultados ruins na coprodução, com a piora da qualidade do serviço, ao invés de melhorá-lo.

- A administração pública é, muitas vezes, incapaz de substituir sua ação de produtora do bem público por uma ação de agente responsável em cooperação com outros atores.

- Há, de fato, certas tarefas da administração pública que são mais complexas, com as quais os cidadãos podem não ter habilidade ou recursos suficientes para lidar. Além disso, os cidadãos, quando convidados a coproduzir, nem sempre sabem como fazer. Outras

vezes, simplesmente não querem fazer ou não se interessam em tentar.

- A tecnologia pode facilitar práticas de coprodução, mas é necessário avaliar o contexto, a situação da instituição e a existência de cidadãos capazes de coproduzir com uso da tecnologia.

- A participação cidadã pode ser vista pelos gestores públicos como competição política. Ainda mais quando os cidadãos questionam a legitimidade do Estado. Esse questionamento vem, muitas vezes, porque o Estado falha em responsabilizar-se por serviços públicos básicos para o bem-estar da sociedade.

- O envolvimento dos cidadãos pode ser estimulado, como vimos, apenas para demonstrar a presença do Estado ou uma pretensa participação, como estratégia manipulativa. Entretanto, a participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder.

- Quando o envolvimento das comunidades e usuários é superficial, a relação desconectada de governo e

cidadãos pode levar à realização de serviços não desejados, que implicam custos adicionais e/ou retrabalho.

- O desafio no balanço de poder entre participantes é sempre presente na coprodução. Alguns têm mais privilégios que outros, o que leva a uma representação desigual, podendo distorcer as necessidades do serviço e vir a impactar a habilidade dos cidadãos de ter voz ativa e influenciar as decisões.

- Nas comunidades heterogêneas, quando há usuários múltiplos e visões conflitantes, é mais difícil chegar a serviços que respondam às diversas expectativas, inclusive porque as percepções de qualidade são diferentes.

- Além dos conflitos resultantes de diferenças de valores, a falta de clareza quanto aos papéis e responsabilidades pode enfraquecer as iniciativas de coprodução.

- Quando a coprodução leva a resultados piores do que o esperado, a organização pública costuma ser considerada a culpada. Já quando os resultados

são positivos, os cidadãos podem atribuir o sucesso a eles mesmos. Assim, a coprodução, em lugar de aumentar a confiança no serviço público, pode reduzi-la. Isso dependerá da qualidade das relações estabelecidas entre governos e comunidades bem como dos mecanismos de prestação de contas e demonstração de resultados.

- A polarização de ideias e convicções partidárias ou relacionada a temas polêmicos pode gerar tensões e conflitos que dificultam o entendimento mútuo necessário à coprodução.

As iniciativas de coprodução apresentam-se sempre em contextos específicos e, quase sempre, desafiadores. A percepção dos limites não tem a função de desestimular a sua prática. Ao contrário, torna os atores mais conscientes da sua relevância e ajuda a definir estratégias a fim de lidar com esses obstáculos. Enquanto prática inovadora, pode contribuir para a mudança nos processos institucionais e na cultura política.

4.4 Como avaliar a coprodução?

Uma vez que se testam novas formas de realizar um serviço, é natural que se queira saber se está sendo eficiente e efetivo. Se a nova forma está adicionando valor em relação às formas tradicionais. Ou quais são seus efeitos e impactos. Essa avaliação será sempre legítima. Contribui para gerar conhecimento capaz de influenciar novas práticas, reestruturar as existentes e até abandonar as que não se mostrarem proveitosas. Mas o que considerar nessa avaliação?

Um ponto de partida pode ser o dos benefícios potenciais da coprodução. Bovaird e Loeffler (2013) apresentam um modelo sintético que sinaliza alguns desses possíveis benefícios, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Benefícios potenciais do aumento da coprodução de serviços públicos e comunitários para os diferentes envolvidos	
Para os usuários	Melhores resultados e qualidade de vida. Serviços públicos de qualidade superior, mais realistas e sustentáveis, como resultado da experiência dos usuários e suas redes.
Para os cidadãos	Aumento do capital social e coesão social. Garantia sobre disponibilidade e qualidade dos serviços para o futuro.
Para funcionários da linha de frente	Mais responsabilidade e satisfação por trabalhar com usuários de serviços satisfeitos.
Para os principais gerentes	Reduzir as demandas dos serviços. Tornar os serviços mais eficientes.
Para os políticos	Mais votos por meio de usuários de serviços mais satisfeitos. Menos necessidade de financiamento público e, portanto, impostos mais baixos.

(BOVAIRD E LOEFFLER, 2013, P. 3-4). TRADUÇÃO LIVRE.

Para os autores, a coprodução pode gerar benefícios diferentes para atores diferentes. O tipo de efeito também varia – alguns são de caráter sociopolítico, outros de natureza econômica. Alguns são mais tangíveis e diretos, outros são intangíveis e indiretos. O quadro nos dá uma noção aproximada disso.

As análises dos efeitos não devem se restringir ao uso de métodos quantitativos. Olhar não apenas para os resultados imediato dos serviços, também para o impacto que pode gerar a curto, médio e longo prazos. Para tal, cabe considerar diferentes variáveis.

A curto e médio prazos, pode-se avaliar: qualidade da oferta; economia de recursos; satisfação dos usuários e atores envolvidos; efetividade participativa etc. A longo prazo, podemos perguntar se tem gerado aumento do capital social, com impacto na mudança da cultura política. Ou, ainda, se foi capaz de transformar as dinâmicas institucionais nos setores envolvidos.

Os recortes para análise são diversos. Podem incluir tanto aspectos técnicos quanto contextuais e até da subjetividade dos atores envolvidos. O importante é que a análise não se limite a uma única dimensão de causa e efeito.

A avaliação da coprodução tem muito a revelar sobre seu potencial transformador e seus limites. A percepção e a reflexão sobre suas práticas, em diferentes contextos, gera conhecimento para novas experiências e aprimoramento das existentes, e sua combinação com modos tradicionais de gestão e provisão. As metodologias para tal aproximam-se da área de avaliação de políticas públicas, medição de impactos e valor adicionado. Estas contam com modelos e instrumentos variados, em contínuo aperfeiçoamento, combinando diversas áreas do conhecimento. Importante também que usuários, comunidades e servidores públicos que atuam na ponta se envolvam na avaliação das iniciativas.

Questões

1. Quais os instrumentos disponíveis no seu município que favorecem a coprodução de serviços públicos?
2. Como você, a partir do seu grupo de vizinhos, de amigos, colegas de trabalho e diversas comunidades, pode participar da coprodução dos serviços públicos no seu município?
3. Para além dos resultados diretos da coprodução dos serviços públicos, quais seus efeitos potenciais no que diz respeito à cultura política?

Síntese do Fascículo

Vimos neste fascículo que são muitos e complexos os desafios da atualidade. Se, por um lado, nos sentimos impotentes e desanimados, por outro, vislumbramos alternativas. A tensão entre o ideal e o real é próprio da condição humana. Está presente nas relações políticas e sociais como um motivador de ações inovadoras e criativas.

A coprodução dos bens públicos foi conceituada e classificada teoricamente. Foi abordada como prática de gestão social capaz de contribuir para lidarmos com os desafios da atualidade. Tanto no planejamento e na entrega de serviços públicos qualificados quanto no aperfeiçoamento da cidadania.

Astipologias ajudaram a compreender o papel do Estado, das organizações públicas e privadas, das comunidades e dos cidadãos no aperfeiçoamento dos serviços públicos e da democracia. Os exemplos permitiram refletir sobre os limites, as potencialidades e avaliar os benefícios da coprodução.

Convidamos o leitor a tomar parte nesse processo. Identificar os meios disponíveis e potencialidades em seu município. Para, a partir do seu contexto local, contribuir com a produção dos serviços públicos.

Perfil dos Autores

Paula Chies Schommer

É professora de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc; líder do grupo de pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão; professora colaboradora do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia; integrante da Rede de Pesquisadores em Gestão Social, RGS; membro do Conselho Diretor da International Society for Third-Sector Research, ISTR; membro de conselhos, comitês e organizações da sociedade civil; doutora em administração pela Fundação Getúlio Vargas; mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia; graduada em administração pela Universidade de Caxias do Sul.

Entre seus temas de pesquisa estão coprodução de bens e serviços públicos, *accountability*, governança, gestão social e desenvolvimento socioterritorial.

Augusto de Oliveira Tavares

É Cientista Social pela UECE, mestre em Sociologia pela UFCA, doutorando em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB. Professor efetivo da UFCA, no curso de Administração Pública. Coordenador da Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares Solidários (ITEPS/UFCA) e membro da diretoria da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, ANEPCP. Tem experiência no ensino de Sociologia e disciplinas afins, e interesse principalmente nos seguintes temas: Participação Social, Políticas Públicas, Economia Solidária e Gestão Social.

Textos Complementares

Texto complementar 1: definições de coprodução

Autor(es)	Conceito
Parks; et al., 1981, p. 1002	Mix de esforços produtivos dos produtores regulares e de consumo.
Brudney; England, 1983, p. 62	Mix de atividades em que agentes e cidadãos contribuem para a provisão dos serviços públicos. Envolve a participação das pessoas, sobretudo aquelas que são beneficiários diretas do serviço, constituindo-se numa redefinição do padrão tradicional de entrega de serviços.
Levine, 1984, p. 181	A prestação conjunta de serviços públicos por órgãos públicos e consumidores de serviços.
Ostrom, 1996, p. 1073	Processo em que insumos utilizados para fornecer um bem ou serviço são entregues por indivíduos que não estão na mesma organização. Implica que os cidadãos desempenhem um papel ativo na produção de bens e serviços públicos de consequência a eles.
Alford, 1998, p. 128	O envolvimento de cidadãos, clientes, consumidores, voluntários e/ou organizações comunitárias na produção de serviços públicos, no seu consumo ou na obtenção de outros benefícios.
Marschall, 2004, p. 232	Prestação de serviços como um acordo e um processo, em que os cidadãos e o governo compartilham uma “responsabilidade conjunta” para produzir os serviços públicos.
Brandsen; Pestoff, 2006, p. 496	Relação potencial que pode existir entre produtor regular e clientes.
Bovaird, 2007, p. 847	Prestação de serviços por meio de relações regulares, a longo prazo, entre usuários de serviços e profissionais, de forma que ambos contribuam com recursos.
Boyle; Harris, 2009, p. 11	Coprodução significa entregar serviços públicos numa relação igual e recíproca entre profissionais, usuários dos serviços, suas famílias e seus vizinhos.
Pestoff, 2009, p. 22	Mix de atividades em que agentes de serviços públicos e cidadãos contribuem para a prestação de serviços públicos.
Salm, 2014, p.42	Coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão.
Salm; Menegasso, 2010, p. 3	Estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, privados e cidadãos.
Schommer; et al., 2011, p. 40	Estratégia de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com o engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas.

continua>>



continuação>>

Autor(es)	Conceito
Pestoff, 2012, p. 1103	Sinergia entre cidadãos e governos, implicando parceria entre usuários e financiadores, ou clientes e fornecedores profissionais de serviços públicos. Produção entre pares em prol de um resultado compartilhado.
Verschuere; Brandsen; Pestoff, 2012, p. 3	Envolvimento do cidadão na produção de serviços; os serviços não são simplesmente entregues por profissionais ou agências públicas, mas são coproduzidos por usuários e comunidades.
De Mattia; Zapellini, 2014, p. 574	[...] forma de produção do bem público que envolve a participação ativa do cidadão, o qual deve tomar parte nos processos de definição e geração desse bem conforme suas necessidades e anseios, que podem assumir diferentes formas e configurações.
Brandsen; Honingh, 2015, p. 431	Relação entre um profissional remunerado de uma organização e (grupos de) cidadãos individuais que requer uma contribuição direta e ativa desses cidadãos para a realização do trabalho dessa organização.

FONTE: ADAPTADO DE AGE (2016, P.131-132).

Texto complementar 2: Indicação de fontes de consulta sobre coprodução

Para saber mais sobre o tema, recomendamos algumas fontes de consulta:

Governance International http://www.govint.org/	Textos, entrevistas, guias e descrição de casos de coprodução em vários países e áreas temáticas
Blog do Grupo de Pesquisa Politeia: Coprodução do Bem Público: <i>Accountability</i> e Gestão http://coproducaopublica.blogspot.com/	Textos, casos, eventos e chamadas de publicações relacionadas a coprodução e <i>accountability</i>
New Economics Foundation – Nef – http://www.neweconomics.org/	Casos, textos e reflexões sobre novas práticas econômicas e comunitárias
Scottish Co-production networks – http://www.coproductionsotland.org.uk/	Vídeos, notícias e exemplos de práticas e redes de coprodução na Escócia
Engaging Citizens: a game changer for development? https://pt.coursera.org/course/engagecitizen	Curso online sobre engajamento cidadão
E-PARCC.org. https://www.maxwell.syr.edu/parcc_eparcc.aspx	Casos para ensino, simulações e outros materiais sobre conflito e colaboração em rede. Maxwell School
Instituto Tellus – http://www.tellus.org.br/	<i>Design</i> de serviços públicos inovadores, com o envolvimento do usuário

Referências Bibliográficas

1. AGE, L. M. **Coprodução de serviço de vigilância sanitária para promoção de saúde:** a certificação e classificação de restaurantes pela qualidade nutricional dos alimentos servidos. 284 f. Dissertação (Mestrado) – UDESC, Florianópolis, 2016.

2. BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. **Public Administration Review**, v.76, n.3, p.427-435, 2016.

3. BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v.67, n.5, p.846-860, sept./oct., 2007.

4. BOVAIRD, T. e LOEFFLER, E. **We're all in this together:** harnessing user and community co-production of public outcomes. University Birmingham. Institute of Local Government Studies, Jun, 2013, Chapter 4.

5. KISSLER, L.; HEIDEMANN, F.G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública – RAP**, v.40, n.3, p.479-499, 2006.

6. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos da participação.** XII Congresso Brasileiro de Sociologia, FA-FICH/UFMG – Belo Horizonte/MG, junho de 2005.

7. PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, p. 1102-1118, jul. 2012.

8. SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. DE F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44. Disponível em: https://issuu.com/carlosuilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes

9. SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação. In: Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 24, 2010, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro: Anpad, 2010. CDROM.

10. VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: the state of the art in research and the future agenda. **International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.



Apoio



Promoção



Realização

