

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Chaebo, Gemaël; Medeiros, Janann Joslin

Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma
agenda de pesquisa

Cadernos EBAPE.BR, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre, 2017, pp. 615-628

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323252763005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa

GEMAELO CHAEBLO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (ESAN/UFMS) / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS, CAMPO GRANDE- MS, BRASIL

JANANN JOSLIN MEDEIROS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (FACE/UNB) / FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, BRASÍLIA- DF, BRASIL

Resumo

A abordagem de coprodução tem sido apontada como a principal temática em administração pública na última década, pois muitos serviços públicos dependem da participação ativa dos usuários na entrega dos serviços. No entanto, a fragmentação e a falta de sistematização dos conceitos encontrados na literatura contribuem com a não materialização do potencial dessa abordagem. A fim de superar esse entrave, neste artigo são identificados e discutidos os conceitos da literatura de coprodução que servem para traçar um quadro teórico mais robusto e integrado para fundamentar o uso da abordagem em políticas públicas e, também, seu estudo. A revisão bibliográfica empreendida para atingir esse objetivo voltou-se, principalmente, aos trabalhos clássicos sobre o assunto, pois foram eles que “pavimentaram” a literatura ao longo dos últimos 40 anos. Por meio da sistematização e discussão dos conceitos relevantes, procura-se possibilitar a futura identificação de pontos de aderência que eles compartilham entre si, bem como o potencial que oferecem para estabelecimento de novas inter-relações. A identificação dos conceitos componentes de um marco teórico compreensivo de coprodução e a indicação de como identificar suas inter-relações são as contribuições principais deste artigo. A discussão empreendida abre uma ampla e rica agenda de pesquisas em coprodução.

Palavras-chave: Agenda. Coprodução. Participação Social. Políticas Públicas.

Conceptual reflections on co-production of public policies and directions for future research

Abstract

Co-production has been pointed out as the main topic in public administration over the last decade, due to the fact that the delivery of many public services depends on the active participation of users. This approach however is still not used to its full potential because of the fragmentation and lack of systematization of the concepts presented in the literature on co-production. This study aims to contribute in this sense, identifying and discussing the elements that might form a more robust and integrated conceptual framework, supporting the research and practice on co-production in public policy. The literature review is based on the classic research produced on the subject, which has set the guidelines for the literature on co-production over the last 40 years. By systematizing and discussing the relevant concepts, this study intends to identify the relationships existing among them, as well as the potential for new interrelationships. Thus the main contribution of this article is to identify the concepts of co-production that are found in theoretical framework and point out the relationships among them. The discussion provided suggests a broad and rich agenda for future research on co-production.

Keywords: Agenda. Co-production. Social Participation. Public Policy.

Reflexiones conceptuales en la coproducción de políticas públicas con indicaciones para una agenda de investigación

Resumen

El abordaje de la coproducción ha sido identificado como el tema principal en la administración pública en la última década, ya que muchos servicios públicos dependen de la participación activa de los usuarios en la prestación de servicios. Sin embargo, la fragmentación y la falta de sistematización de los conceptos encontrados en la literatura no contribuyen a la materialización del potencial de ese abordaje. Para superar ese obstáculo, este artículo tiene como objetivo identificar y discutir los conceptos de la literatura sobre coproducción como un intento de esbozar un marco teórico más sólido e integrado para fundamentar el uso del abordaje en la implementación de las políticas públicas y, también, su estudio. La revisión bibliográfica realizada se basa principalmente en los trabajos clásicos sobre el tema, pues estos cimentaron la literatura durante los últimos 40 años. A través de la sistematización y discusión de los conceptos relevantes, se busca possibilitar la futura identificación de puntos de adhesión que estos compartan entre sí, así como el potencial que ofrezcan para el establecimiento de nuevas interrelaciones. La comprensión de estos conceptos y cómo podrían interrelacionarse es una de las contribuciones de este artículo. Además, la discusión emprendida abre posibilidades para una amplia y abundante agenda de investigación sobre coproducción.

Palabras clave: Agenda. Coproducción. Participación Social. Políticas Públicas.

Artigo submetido em 01 julho de 2015 e aceito para publicação em 29 de junho de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395152355>



INTRODUÇÃO

As políticas públicas são definidas por Howlett e Ramesh (2003) como as escolhas feitas pelo governo a fim de empreender algum curso de ação. Apresentam em seu ciclo de política as etapas básicas de formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; DELEON e DELEON, 2002). Ainda que se entenda que esse ordenamento consecutivo perfeito (linearidade) de etapas dificilmente ocorra na prática, seu quadro de referência se mostra relevante para a análise de políticas públicas (HAM e HILL, 1993; FREY, 2000). Embora se considerem essenciais todas essas etapas, as reflexões desse trabalho são direcionadas principalmente à etapa de implementação.

A implementação é definida por O'Toole Junior (2000) como aquilo que se desenvolve entre o estabelecimento da aparente intenção de fazer algo por parte do governo e seu impacto no mundo da ação. De acordo com Palumbo e Calista (1990), a etapa de implementação passa a ter destaque no ciclo de políticas quando é reconhecida como a “caixa-preta”¹ para sua efetividade. Berman (1978) e Winter (2010) explicam, descrevendo a etapa de implementação como aquela em que se observa a ocorrência de diferenças entre os *inputs* inseridos e os *outputs* resultantes do processo, demonstrando que essa relação não é bem entendida.

Segundo Barrett (2004), os estudos sobre implementação visam identificar as causas dos problemas observados e indicar soluções para aumentar a probabilidade de sucesso na execução da política. Brinkerhoff (1996) afirma que algumas alternativas de ação foram idealizadas para resolver esses problemas durante a etapa de implementação, em que várias estruturas surgiram e foram combinadas, a incluir: reestruturação e descentralização de agências, redes interorganizacionais, delegação de funções para organizações não governamentais (ONG), parcerias público-privadas e privatizações. Contudo, muitas dessas

Fonte da imagem: Pixabay. Disponível em: <https://pixabay.com/pt/m%C3%A3o-m%C3%A3os-unidas-unidos-juntos-1917895/>. Acesso em 19 jul. 2017.

¹ Outros autores utilizam os termos “elo perdido” ou “quebra-cabeça” ao tratar dos problemas presentes na etapa de implementação – ver Berman (1978) e O'Toole Junior (2000), respectivamente.

alternativas de ação ainda são adotadas de forma gerencialista, negligenciando o engajamento e empoderamento dos cidadãos nos processos de políticas públicas (DENHARDT, 2012; PAULA, 2012).

Nesse sentido, alguns estudiosos de políticas públicas recomendam a adoção de formas mais democráticas de lidar com a entrega de bens e serviços públicos (BRINKERHOFF, 1996; O'TOOLE JUNIOR, 2000; DENHARDT, 2012; PAULA, 2012; RANTAMAKI, 2017), inclusive como um direcionamento promissor para o campo de implementação (DELEON e DELEON, 2002). Estes autores esclarecem que uma implementação democraticamente orientada seria aquela em que houver a participação direta ou indireta da população, sendo que formas mais diretas de participação são preferidas. Essa maior participação social na esfera pública está diretamente alinhada a valores democráticos, onde fica destacada a relevância de cada cidadão para o bom funcionamento do Estado (DENHARDT, 2012; VANLEENE, VERSCHUERE e VOETS, 2016).

DeLeon e DeLeon (2002) consideram a questão da participação social na implementação como uma “aposta”, pois se algo foi aprendido nas últimas décadas é que não existe “a melhor” solução para todos os casos e situações. Da mesma forma, Paula (2012, p. 180) afirma que a participação democrática rompe com modelos administrativos prontos, “pois esses não são capazes de refletir a complexidade dos processos políticos e sociais”. Jakobsen e Andersen (2013) apontam que na sociedade atual, onde os problemas têm se tornado cada vez mais complexos e as soluções menos óbvias, a **coprodução** de serviços públicos poderia orientar o caminho a ser seguido.

O'Toole Junior (2000), Brandsen e Honingh (2016), Vanleene, Verschuere e Voets (2016) e Rantamaki (2017) indicam a coprodução como uma abordagem promissora a operacionalizar essa maior participação social na implementação. Por coprodução entende-se o relacionamento cooperativo entre profissionais e usuários dos serviços públicos na produção da política pública (PARKS, BAKER, KISER et al., 1981; DELEON e DELEON, 2002; OSTROM, 1996; BOVAIRD, VAN RYZIN, LOEFFLER et al., 2015; RANTAMAKI, 2017), no qual, sem a participação ativa desses usuários, os objetivos de política pública não poderiam ser efetivamente alcançados (PARKS, BAKER, KISER et al., 1981; ALFORD, 1998; RYAN, 2012; BOVAIRD, VAN RYZIN, LOEFFLER et al., 2015). Nas palavras de Alford (1998, p. 129, tradução nossa), “a coprodução não é meramente uma coisa boa como ajuda voluntária. Sem ela, na realidade, muitas atividades se tornam impossíveis”.

Alford (1998) explicita que a participação social em coprodução requer uma noção mais complexa de cidadania, não baseada apenas em votar, exercer direitos ou tomar parte em deliberações públicas, mas também em auxiliar na produção dos serviços. Na coprodução, os usuários desenvolvem um papel ativo na entrega dos serviços (WHITAKER, 1980; OSTROM, 1996; O'TOOLE JUNIOR, 2000; BOVAIRD, 2007; RYAN, 2012), não sendo apenas “recipientes” aos quais as políticas públicas são aplicadas (ALFORD, 1998). Bovaird (2007) e Rantamaki (2017) destacam que esse papel mais ativo e participativo em coprodução exige a estruturação de um novo entendimento das relações entre agentes públicos e usuários dos serviços.

Para ilustrar o *modus operandi* da coprodução, a literatura apresenta alguns estudos no contexto brasileiro: (1) Ostrom (1996) estudou o sistema brasileiro de distribuição de água, no qual o governo forneceu as linhas de transmissão de água para as quadras residenciais e os usuários foram responsáveis pela ligação e manutenção das linhas até suas residências; (2) Klein Júnior, Salm, Heidemann et al. (2012) estudaram a política de construção de moradias populares, em que o governo federal subsidiou parte das construções, a prefeitura do município realizou a supervisão técnica e os moradores indicaram suas demandas e controlaram a execução das obras; (3) Chaebo e Medeiros (2016) estudaram a política de combate à dengue, em que agentes de saúde fiscalizavam as residências e forneciam orientações sobre o combate e os moradores realizavam o monitoramento e combate de possíveis focos.

A ideia de coprodução dos serviços públicos não é nova (FOTAKI, 2015). Desde a década de 1970, a academia tem apontado a participação ativa dos cidadãos na produção de serviços públicos (CEPIKU e GIORDANO, 2014; BOVAIRD, VAN RYZIN, LOEFFLER et al., 2015). Entretanto, o interesse pelo assunto tem aumentado muito nas últimas décadas (BRANDSEN e HONINGH, 2016; VANLEENE, VERSCHUERE e VOETS, 2016). Inclusive, a coprodução tem sido destacada como uma das tendências do século XXI para a administração pública (RYAN, 2012). Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) e Jakobsen e Andersen (2013) explicitam que a coprodução tem se tornado a principal temática entre gestores públicos e pesquisadores de políticas públicas na última década, devido à compreensão de que a maioria dos serviços públicos necessita de um papel ativo dos indivíduos que os consomem.

Apesar do potencial indicado por gestores públicos e pesquisadores ao tratar da coprodução, a falta de articulação entre os conceitos da literatura contribui com a não materialização desse potencial. Consta que os autores pouco se preocupam

em “caminhar” rumo a uma abordagem mais integrada (ou mesmo cumulativa) em coprodução (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012). De fato, o próprio termo “coprodução” continua a ser um território contestado dentro da literatura (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012; VAN EIJK e STEEN, 2014; BRANDSEN e HONINGH, 2016), mas se optou por não entrar nessa discussão, aqui, por considerá-la pouco frutífera.

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) destacam a importância de compreender teoricamente a coprodução em seus vários aspectos. De modo similar, Brandsen e Honingh (2016) apontam como falho o efeito cumulativo das pesquisas passadas sobre coprodução, pois não foram capazes de relacionar seus achados sistematicamente. Para Cepiku e Giordano (2014), o estado atual de desenvolvimento da teoria em coprodução já deveria ser capaz de analisar além dos efeitos isolados de suas variáveis. Esses apontamentos reforçam as palavras de Alford (2014) e Brandsen e Honingh (2016), de que ainda existem muitas oportunidades de desenvolvimento teóricas e empíricas ao tratar de coprodução.

Assim, este artigo tem por objetivo sistematizar e articular os conceitos que compõem o quadro teórico para a abordagem de coprodução apresentados na literatura sobre o tema – como contribuição à construção de uma teoria mais robusta e integrada. Para atingir o objetivo estabelecido foi empreendida uma revisão bibliográfica sobre coprodução, apoiada principalmente por artigos científicos publicados em *core journals* (como *Public Management Review* e *Public Administration Review*). Para o levantamento dos artigos, investigou-se se o título dos artigos continha a palavra-chave *co-production*. Foram incluídos na análise os artigos “falsos negativos” (que, embora não tratassem especificamente de coprodução, auxiliaram na discussão dos conceitos) e foram excluídos os “falsos positivos” (que, embora tratassem de coprodução, pouco auxiliaram na discussão realizada), como sugerido por Saetren (2014).

Foram identificados 53 artigos científicos sobre coprodução publicados em *core journals*, sendo que apenas 24 foram incluídos na análise empreendida neste estudo. Optou-se não pela exclusão dos outros 29 artigos identificados, mas por sua não inclusão. Alguns artigos tinham contribuições pouco explícitas, auxiliando pouco na discussão. Outros tinham contribuições similares a outros trabalhos, então, evitou-se relacionar mais trabalhos à análise, sem que houvesse uma justificativa razoável para isso. Essa realidade pôde ser observada em artigos de um mesmo autor, em que as contribuições passaram a ser mais incrementais a partir do primeiro artigo publicado. Devido à coprodução ser um assunto em expansão (e consequentemente existirem muitos trabalhos), foi necessário algum grau de parcimônia no esforço de inclusão dos artigos.

Além disso, observou-se que os conceitos foram discutidos, complementados e/ou mesmo contestados por diversos autores, o que poderia causar algum tipo de confusão conceitual caso não fossem bem desenvolvidos. Assim, houve a preocupação de priorizar a inclusão de artigos alinhados a discussões mais centrais em coprodução, até como uma estratégia para facilitar a articulação entre os conceitos. Por isso, tomou-se a decisão metodológica de revisitar principalmente os clássicos sobre coprodução, pois foram esses os trabalhos que vêm “pavimentando” a teoria em coprodução ao longo dos últimos 40 anos. Essa escolha encontra respaldo na observação de Cepiku e Giordano (2014, p. 319), que também constataram que, na literatura em coprodução, “alguns autores são impossíveis de evitar”. Pelos motivos destacados, a literatura nacional sobre coprodução não foi priorizada na discussão empreendida, em que estudos se iniciaram no país apenas na última década.

Na próxima seção serão discutidos os conceitos envolvendo a coprodução de serviços públicos.

COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Nos últimos anos tem ocorrido uma radical reinterpretação sobre o modo com que as políticas públicas são formadas e entregues aos usuários. A elaboração não é mais um processo puramente *top-down*, mas produto da negociação entre os participantes dos sistemas políticos. Da mesma forma, os serviços públicos não são mais entregues unicamente por profissionais e *staff* de agências governamentais, mas coproduzidos por usuários e comunidades (BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012; BRANDSEN e HONINGH, 2016). Dando prosseguimento ao proposto na seção introdutória, a identificação e discussão dos conceitos constituem um esforço inicial para sua posterior integração, de modo a esboçar um quadro teórico mais abrangente para a abordagem de coprodução.

Participantes da coprodução

Antes de iniciar a discussão sobre a coprodução em si, faz-se necessário tratar de uma dificuldade sentida na elaboração deste artigo: como denominar os coprodutores presentes no processo de implementação. Lester e Goggin (1998) afirmam ser importante identificar quem são os implementadores, pois essa identificação remete às competências esperadas pelo ocupante de determinado papel (quem deve fazer o quê?). Parks, Baker, Kiser et al. (1981) definem os indivíduos ou grupos da sociedade que produzem com o objetivo de troca como “produtores regulares” (profissionais) dos serviços que fornecem, enquanto esses mesmos indivíduos ocupariam o papel de “consumidores regulares” (usuários) dos bens e serviços públicos que consomem.

Segundo Ostrom (1996), Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) e Alford (2014), os bens e serviços públicos são potencialmente produzidos por profissionais e por aqueles frequentemente tratados como usuários. De acordo com Ostrom (1996), a posição de profissionais é normalmente ocupada por agências governamentais. Por outro lado, a revisão da literatura revela que não há um único termo definido para tratar quem ocupa a posição de usuários. Dependendo do autor, “usuários” podem ser também tratados como clientes, consumidores regulares, copartícipes ou cidadãos. Adiciona-se a essa confusão de termos a presença de voluntários que atuam na entrega de serviços públicos. Alford (2014) afirma que tão importante quanto conceituar é entender como esses participantes se enquadram na entrega dos serviços.

Alford (2002) lança algumas observações que ajudam a distinguir melhor alguns desses conceitos, principalmente entre clientes, cidadãos e voluntários. Para o autor, clientes são aqueles que recebem *private value* pelos serviços prestados por órgãos do governo. (importante observar que, para a maior parte dos autores, essa é também a definição para “usuários”). Por outro lado, voluntários não recebem qualquer benefício dos serviços, fornecendo *inputs* de forma voluntária por meio de organizações. Assim, pode-se afirmar que tanto voluntários quanto clientes são copartícipes (pois fornecem *inputs*), mas enquanto os primeiros agem de forma desinteressada, os últimos buscam seu autointeresse.

Na literatura observa-se, ainda, o uso indistinto dos termos “clientes”, “consumidores” e “usuários” para tratar dos indivíduos autointeressados que recebem os serviços, sem que seja dada maior atenção às possíveis diferenças em seus significados. Um exemplo são os termos “clientes” e “consumidores”, frequentemente utilizados na iniciativa privada para indicar os indivíduos que consomem produtos e serviços das empresas, o que pode vir a causar certa confusão ou desconforto no setor público. Também há problemas com o termo “usuário”, que na prática tampouco transmite a ideia da ação de coparticipação. Aliás, pelo termo se subentende uma postura mais passiva por parte dos indivíduos.

Outra categoria de indivíduos frequentemente confundida com a de “usuários” é a de “cidadãos”, que diferentemente dos primeiros, agem em nome da coletividade e tentam expressar suas aspirações por meio do voto ou outros mecanismos de participação política, que compõem o processo democrático (ALFORD, 2002). Segundo este autor, a figura dos cidadãos parece estar mais vinculada à influência desses indivíduos no processo de elaboração das políticas do que propriamente em sua execução. Denhardt (2012) reforça as palavras de Alford (2002), apontando que os usuários se concentram basicamente em suas próprias vontades, enquanto os cidadãos se concentram no bem comum e nas consequências de longo prazo para a comunidade.

Fica evidente que, dentre as categorias de participantes expostas, a de usuários ocupa lugar de destaque na coprodução. Apesar disso, também fica clara a dificuldade de denominar esses indivíduos. Talvez termos mais precisos para denominá-los seriam “coprodutores individuais”, “coprodutores sociais”, “coprodutores não regulares” ou “coprodutores-usuários”. No momento, não foi possível chegar a alguma conclusão definitiva sobre isso, assim, continuar-se-á utilizando o termo “usuários” neste artigo para descrever essa categoria de indivíduos. No entanto, ficam evidentes as dificuldades semânticas com as nomenclaturas atuais e aponta-se a necessidade de definir termos mais adequados. Essas denominações são necessárias para esclarecer de quem exatamente está se tratando, assim como esclarecer o que motiva cada um desses participantes à ação.

Motivações à coprodução

De acordo com Van Eijk e Steen (2014) e Fledderus, Brandsen e Honingh (2015), os participantes não devem ser apenas capazes de contribuir com recursos. Precisam, também, estar motivados a fazer isso. Então, a questão da motivação ocupa um papel central na dinâmica de coprodução, pois permite compreender em que circunstâncias haveria o interesse dos participantes

em envidar seus esforços (VERSCHUERE, BRANDSEN e HONINGH, 2012; RANTAMAKI, 2017). Kiser e Percy (1980) e Alford (2014) afirmam que, normalmente, os profissionais são motivados por pagamentos em dinheiro, também podendo ocorrer esse pagamento na forma de apoio político ou de outras trocas.

Alford (2002) observa que dentre as categorias usuários, cidadãos e voluntários, a que menos gerou estudos sobre motivação foi a categoria “usuários”. Notando que pouco se sabe sobre o que motiva esses indivíduos, o autor propôs 5 grupos de motivadores para os usuários: (a) sanções; (b) recompensas materiais; (c) recompensas intrínsecas; (d) incentivos solidários; e (e) valores expressivos. No entanto, acredita que sanções e recompensas materiais são pouco efetivas em provocar a contribuição do usuário, por outro lado, argumentando que respondem melhor a incentivos não materiais. Mais tarde, retomando o assunto, Alford (2014) sugere que em maior ou menor grau, os usuários sofrem a influência de todos os 5 grupos de motivadores. Para Kiser e Percy (1980), Parks, Baker, Kiser et al. (1981), Alford (2014) e Rantamaki (2017), os usuários são principalmente motivados pelo aumento da quantidade e da qualidade dos serviços que consomem.

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) e Jakobsen (2013) apresentam uma visão alternativa para explicar o que leva os usuários a se engajarem em atividades de coprodução. Para eles, os usuários tendem a coproduzir pelo menos enquanto forem altamente dependentes do serviço público que a atividade de coprodução os fornece. Se a pessoa sentir que o serviço prestado é muito importante para ela ou seus entes queridos, ela se mostrará mais motivada a coproduzir (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012). Assim, a percepção da relevância do bem ou serviço público para o bem-estar do usuário e seus familiares seria fundamental para motivar sua participação nas atividades de coprodução. Segundo Jakobsen (2013), futuras pesquisas deveriam se aprofundar na compreensão dos mecanismos psicológicos que explicam a coprodução pelos usuários.

Nível da coprodução

Embora mapear as motivações dos usuários envolvidos em atividades de coprodução não fosse o objetivo de Brudney e England (1983), os autores foram capazes de identificar 3 níveis de coprodução, de acordo com o alcance dos benefícios auferidos: (a) coprodução individual; (b) coprodução grupal; e (c) coprodução coletiva. Na coprodução individual, o usuário participa da produção do bem ou serviço que ele mesmo usufrui; na grupal, o conjunto de indivíduos melhora a qualidade dos serviços prestados àquele grupo; e na coletiva, os benefícios são usufruídos por toda a comunidade, a partir da cooperação contínua entre profissionais e usuários. Para Alford (2014) e Bovaird, Van Ryzin, Loeffler et al. (2015) o nível da coprodução se desenvolve em um *continuum*. Em um dos extremos estaria a coprodução individual, enquanto no outro estaria a coprodução coletiva, com a existência de graus intermediários que trariam valor para grupos. Bovaird, Van Ryzin, Loeffler et al. (2015) tratam esses graus intermediários de coprodução como “híbridos”. Pestoff (2014) indica que futuras pesquisas deveriam compreender como os níveis individuais e coletivos de coprodução se misturam e se relacionam.

Formas de coprodução

Para Whitaker (1980), três formas de coprodução podem surgir da relação entre profissionais e usuários. Na primeira, os usuários pedem auxílio aos profissionais e a compreensão dessas demandas leva à reformulação dos procedimentos administrativos utilizados pelos profissionais (por exemplo, indivíduos que procuram atendimento médico em postos de saúde). Na segunda, os usuários fornecem assistência aos profissionais, que embora não sejam os beneficiários diretos, também influenciam na execução das políticas (por exemplo, pais auxiliando complementarmente na educação escolar dos filhos). Na terceira, usuários e profissionais interagem, ajustando-se às expectativas mútuas e estabelecendo comum entendimento do problema e das atribuições de cada participante. Os ajustes mútuos visam modificar o comportamento tanto dos profissionais quanto dos usuários (por exemplo, professores e alunos entrando em comum entendimento sobre expectativas em relação aos conteúdos que consideram importantes, para talvez assim melhorar o interesse da turma).

Em relação à primeira forma de coprodução citada, algumas precauções são necessárias pois da forma como é apresentada, é possível subentender que qualquer atividade desenvolvida pelo setor público se configuraria como coprodução. Na verdade, o que Whitaker (1980) argumenta é que se as atividades requeridas pelo demandante (no caso o usuário) não estiverem previstas nos procedimentos burocráticos formais estabelecidos pela administração, e se o surgimento dessa demanda resultar na alteração dos procedimentos estabelecidos, então, poderá ser considerada uma forma de coprodução.

As formas de relacionamento descritas não se resumem necessariamente a um único profissional (no caso, algum agente público) e usuário(s). Normalmente, segundo Bovaird (2007) e Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) e Bovaird, Van Ryzin, Loeffler et al. (2015), envolvem múltiplos relacionamentos entre usuários e profissionais. Para os autores, tanto as atividades de coprodução podem conter um número elevado de usuários quanto um usuário pode estar engajado em atividades de coprodução com vários profissionais (p. ex., um paciente que sofreu um acidente de carro pode coproduzir com médicos, fisioterapeutas, psicólogos etc.). Assim, Ostrom (1996) e Alford (2014) definem os espaços de interação profissional/usuário como “policêntricos”, isso é, desconcentrados de um único agente ou indivíduo.

Papel do governo na coprodução

Como apontado no início desta seção, o governo não é visto mais como o único provedor de bens e serviços públicos (BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012; BRANDSEN e HONINGH, 2016). A coprodução exige um entendimento mais amplo do papel do governo: produtor, regulador e/ou provedor de subsídios, sim, mas também catalisador dos esforços de indivíduos e grupos (ALFORD, 1998; CEPIKU e GIORDANO, 2014). Para Alford (1998) e Ryan (2012), uma vez reconhecida a necessidade de coprodução pelos usuários, a função dos agentes governamentais necessariamente se volta mais à indução dos usuários para a coprodução do que para a própria execução da política.

O governo induz a participação dos usuários das seguintes formas: (a) como líder, apresentando ideias e promovendo atividades; (b) como árbitro, regulando a relação de reciprocidade entre profissionais e usuários; e (c) como financiador, fornecendo recursos financeiros para os projetos (LAM, 1996). De acordo com Alford (1998), para encorajar usuários a contribuir com seu tempo e esforço, administradores e seu *staff* não devem exercer autoridade direta, mas, sim, influência indireta. Aliás, isso revela uma face menos coercitiva e mais cooperativa por parte do governo em relação aos usuários quando se trata de coprodução.

Arranjos institucionais da coprodução

Apesar do governo atuar de maneira menos coercitiva em coprodução, ainda se mostra necessário estabelecer sistemas de regras (ou arranjos institucionais) para definir quais serão os incentivos e as atribuições individuais dos participantes, assim como regular o abuso de autoridade nos relacionamentos (LAM, 1996; BIFULCO e LADD, 2006). Segundo Catalá (2015), é preciso garantir que os atores se comportem de acordo com determinadas regras, para assim conseguir responder aos desafios impostos pela realidade social. As regras precisam definir as competências dos profissionais, os recursos disponíveis e as possíveis formas de interação com os usuários (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012). Além disso, a presença de regras simplifica processos, estabelece rotinas e diminui a incerteza nos relacionamentos (FLEDDERUS, BRANDSEN e HONINGH, 2015).

No entanto, Parks, Baker, Kiser et al. (1981) afirmam que os arranjos institucionais podem afetar negativamente a probabilidade de coprodução quando: (1) barram ou limitam o uso de *inputs* em particular; (2) falham em fornecer incentivos suficientes para a utilização de *inputs* específicos; (3) obrigam a utilização de *inputs* em particular; (4) suscitam comportamentos coprodutivos que são economicamente inviáveis. De acordo com Lam (1996), algumas regras são formais, no sentido que são criadas e executadas pela autoridade governamental; outras são consideradas informais, pois são mantidas por ações particulares dos indivíduos. Ostrom (1996) alerta que projetar arranjos institucionais de forma que induzam estratégias coprodutivas é muito mais difícil do que simplesmente demonstrar sua existência teórica. Ao projetar um arranjo institucional, é preciso considerar a quantidade de tempo, dinheiro, tecnologia e esforços que os participantes precisam investir na relação (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012). A qualidade de um arranjo será demonstrada quando ocorrerem repetidas interações. Em outras palavras, a qualidade consiste no fato do arranjo fazer com que os usuários participem continuamente (ALFORD, 2014).

Além dos arranjos institucionais, existem algumas “considerações institucionais” que incidem sobre os esforços produtivos de profissionais e usuários. Enquanto os arranjos institucionais se referem aos sistemas de regras que estabelecem as oportunidades e incentivos à coprodução, as considerações institucionais determinam se o *mix* de esforços é apropriado, isto é, se apresentam “capacidade técnica” e “viabilidade econômica” que possibilitem a relação de coprodução (PARKS, BAKER, KISER et al., 1981). Embora a literatura sobre coprodução mantenha separado esses termos (arranjos e considerações institucionais), fica evidente que algumas vezes os sistemas de regras podem tornar uma relação de coprodução economicamente inviável,

enquanto outras vezes, os arranjos institucionais devem adaptar-se aos recursos técnicos disponíveis para a produção de serviços (principalmente quando se trata do setor público). Observa-se, contudo, que tanto os arranjos quanto as considerações institucionais são essenciais para o estabelecimento de relacionamentos coprodutivos, em que poderiam ser observados em pesquisas futuras como fatores de ordem técnica, econômica e legal que afetam na dinâmica de implementação.

Capacidade técnica e viabilidade econômica

Sobre as considerações institucionais, de acordo com Parks, Baker, Kiser et al. (1981), capacidade técnica significa que a quantidade de *outputs* obtidos seria uma função dos *inputs* de “produtores regulares” (profissionais) e “consumidores regulares” (usuários), enquanto viabilidade econômica se refere à medida de eficiência na relação de produtores e consumidores regulares. O caso apresentado por Ostrom (1996) sobre o sistema brasileiro de distribuição de água, mencionado na seção introdutória deste artigo, exemplifica a presença dessas duas características. O *mix* de esforços mais viável para o fornecimento do serviço foi aquele em que estavam presentes *inputs* advindos de profissionais e usuários (capacidade técnica), que proporcionou a redução dos custos de produção em 25% (viabilidade econômica).

No que se refere a “capacidade técnica”, existem 2 tipos de relacionamentos possíveis: (1) os *inputs* de profissionais e usuários são substitutos entre si; ou (2) os *inputs* são interdependentes, em que sem a presença de ambos (profissionais e usuários), nenhum *output* pode ser obtido (PARKS, BAKER, KISER et al., 1981). Ryan (2012) define *inputs* como os recursos e as capacidades que as partes trazem à relação de coprodução. De acordo com Ostrom (1996), quando os *inputs* são substituíveis, nenhum potencial para sinergia existe; no entanto, quando *inputs* são complementares, melhores *outputs* podem ser produzidos. Segundo Alford (1998; 2002), na coprodução os *inputs* são complementares quando há uma relação de interdependência entre profissionais e usuários em que os propósitos dos primeiros não podem ser atingidos sem que usuários contribuam com seu tempo e esforço. O’Toole Junior (2010) afirma que, se a participação de cada uma das partes for essencial ao sucesso da implementação, então, serão criados esforços compartilhados para a produção dos resultados. Como observado, o sucesso da coprodução depende do interesse dos usuários em cooperar (FLEDDERUS, BRANDSEN e HONINGH, 2015).

Contudo, a coprodução não pode ser em qualquer caso garantida, mesmo que os *outputs* sejam otimamente produzidos pelos *inputs* de profissionais e usuários. Nesse caso, a “viabilidade econômica” se apresenta como um elemento fundamental a ser considerado. Alguns produtores regulares (profissionais) podem sentir que os custos de oportunidade são baixos e desejar fornecer os serviços com seus próprios recursos. Outros usuários podem sentir que os custos de oportunidade excedem os salários dos produtores regulares e desejar que estes forneçam todos os serviços (PARKS, BAKER, KISER et al., 1981; OSTROM, 1996). Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) apontam, também, a existência de custos de transação na entrega dos serviços. Assim, os participantes avaliam a quantidade de tempo e esforços necessários à implementação. Caso julguem que a coprodução não é a alternativa mais viável para a implementação, tanto profissionais quanto usuários irão procurar outras alternativas para produzir ou ter acesso aos serviços.

Há críticas quanto a esse aspecto econômico da coprodução, em que o governo muitas vezes a veria (coprodução) apenas como uma possibilidade de reduzir custos (CEPIKU e GIORDANO, 2014; PESTOFF, 2014; BOVAIRD, VAN RYZIN, LOEFFLER et al., 2015; FOTAKI, 2015). Entretanto, Lam (1996) afirma que a viabilidade do fornecimento de serviços apenas por agências governamentais vem sendo seriamente desafiada. Da mesma forma, a atuação isolada de organizações locais também não é a solução para todos os problemas. A administração de assuntos públicos muitas vezes envolve complexas tarefas. Lidar com elas pode exigir capacidades e/ou recursos que os cidadãos em geral não têm. Como exposto, o ponto fundamental da coprodução é a participação tanto de profissionais quanto dos usuários na produção de diversos serviços públicos, onde a transformação desejada é produzida conjuntamente (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007). As evidências sugerem que a falta de capacidade técnica e/ou viabilidade econômica podem inviabilizar a coprodução. Assim, convém levar esses quesitos em consideração na escolha de coprodução para a implementação de uma política pública.

Aspectos democráticos

Esse conceito envolve a capacidade dos cidadãos influenciarem os rumos da política pública que estão coproduzindo. Na implementação via coprodução, os agentes governamentais podem encorajar, ilustrar técnicas e fornecer orientações, mas

não conseguem produzir sozinhos o resultado almejado. Por isso, Whitaker (1980) indica que ao invés desses agentes apresentarem um “produto final” (conjunto de atividades a ser realizadas) aos usuários, ambas as partes devem discutir qual é a transformação desejada. Para King, Feltey e Susel (1998), a apresentação de uma agenda pronta para a comunidade não funciona bem e os usuários precisam ser incluídos logo no princípio do processo. Esses autores criticam a forma como normalmente ocorre a interação entre usuários e produtores de serviços, pois a comunicação aparenta ser mais uma forma de convencer a população do que um meio de estabelecer diálogo entre as partes. Deixam implícito que a incorporação dos usuários no processo de tomada de decisão aumentaria seu comprometimento para com as ações propostas.

Para DeLeon e DeLeon (2002) e Fledderus, Brandsen e Honingh (2015), obter algum grau de consentimento por parte dos usuários oferece legitimidade ao processo. Por sua vez, Bovaird (2007) recomenda que o relacionamento entre profissionais e usuários para atividades de coprodução seja desenvolvido de forma que ambas as partes “assumam riscos”. Nesse contexto, assumir riscos significa que os usuários precisam confiar nas sugestões e no suporte dos profissionais, assim como os profissionais precisam estar preparados para confiar nas decisões e nos comportamentos dos usuários, ao invés de uma parte ditar decisões e comportamentos à outra (BOVAIRD, 2007).

Incluir os usuários no início do processo significa não tratá-los mais como simples “recipientes” onde se executam as políticas, como exposto por Alford (1998). Para Brandsen e Honingh (2016, p. 430), “não é a questão de uma pessoa ter o conhecimento supremo e aplicar em outra”. Aliás, quando o governo exerce um papel preponderante nas ações, são criados menos esforços coprodutivos pelos usuários (FLEDDERUS, BRANDSEN e HONINGH, 2015). Para que exista equidade entre as partes, Jakobsen e Andersen (2013) propõem que os usuários estejam bem preparados, seja em relação aos conhecimentos ou outros recursos necessários. Esses apontamentos são necessários para que não se observe os usuários como meros executores das políticas, mas também como parceiros capazes de influenciar os rumos de política pública.

DeLeon e DeLeon (2002) consideram que uma orientação mais democrática em políticas públicas estaria alinhada a essa maior possibilidade de envolvimento direto e indireto da população na esfera pública. Tratando especificamente sobre coprodução, Vanleene, Verschuere e Voets (2016) estabelecem critérios do que entendem que a qualidade democrática em coprodução significa: (1) um relacionamento inclusivo entre cidadãos e profissionais, em que a contribuição direta e ativa desses cidadãos possa, (2) realmente, influenciar os resultados, e esses cidadãos (3) estejam cientes dos riscos e tenham acesso aos benefícios da coprodução. Fotaki (2015) e Rantamaki (2017) argumentam que a mudança no relacionamento entre profissionais e usuários em coprodução deveria ser entendida em um contexto mais amplo, da devolução da democracia ao povo.

Embora se esteja utilizando o termo “usuários” nessa subseção, o termo mais adequado seria “cidadão”, pois, como explicado por Alford (2002), os cidadãos estão mais voltados ao aspecto político da coprodução. Aliás, essa discussão permite esclarecer que os indivíduos podem ocupar mais de uma posição dentro da estrutura de coprodução, atuando como executores da política (usuário) e como influenciadores nos processos de tomada de decisão (cidadãos) (ALFORD, 2014; VAN EIJK e STEEN, 2014; FLEDDERUS, BRANDSEN e HONINGH, 2015).

Para sintetizar a discussão empreendida nesta seção, os conceitos identificados e discutidos são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1

Conceitos da literatura de coprodução

Conceitos	Descrição dos conceitos	Principais autores
Participantes da coprodução	Relação de coprodução é estruturada fundamentalmente sobre o relacionamento entre produtores regulares (profissionais) e consumidores regulares (usuários) dos serviços. Soma-se a esses participantes a presença de cidadãos e voluntários.	Parks, Baker, Kiser et al. (1981), Ostrom (1996) e Alford (2002).
Motivações à coprodução	Participantes da coprodução precisam estar motivados para contribuir com seu tempo e esforço. Diferentes tipos de participantes apresentam diferentes tipos de motivações.	Kiser e Percy (1980) e Alford (2002, 2014).
Nível da coprodução	Coprodução pode ocorrer em 3 níveis, dependendo do alcance dos esforços e benefícios pretendidos pelos usuários: coprodução individual, coprodução grupal e coprodução coletiva.	Brudney e England (1983), Pestoff (2014) e Bovaird, Van Ryzin, Loeffler et al. (2015).
Formas de coprodução	A forma em que são ajustadas as demandas dos usuários e os procedimentos dos profissionais. Três formas de coprodução podem ocorrer: (1) novo entendimento das demandas dos usuários, levando à reformulação de procedimentos pelos profissionais; (2) usuários apoiando as ações propostas pelo governo; e (3) ajuste mútuo ao respeito das atividades entre usuários e profissionais para a coprodução das políticas.	Whitaker (1980) e Ostrom (1996).
Papel do governo	Além de atuar como produtor, regulador e provedor de subsídios, o governo tem o papel de induzir os usuários a se engajarem nas ações de coprodução.	Lam (1996) e Alford (1998).
Arranjos institucionais	Os sistemas de regras que definem as competências dos profissionais orientam as formas de interação com os usuários, estabelecem os <i>inputs</i> necessários e, ainda, podem facilitar ou reprimir o relacionamento da coprodução.	Parks, Baker, Kiser et al. (1981), Lam (1996) e Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012).
Capacidade técnica	O grau de complementaridade entre os esforços de profissionais e usuários, sendo a interdependência desses esforços necessária para caracterizar as ações como de coprodução.	Parks, Baker, Kiser et al. (1981) e Ostrom (1996).
Viabilidade econômica	O grau de eficiência da relação de coprodução, em que os esforços coprodutivos se apresentam como a alternativa com menor custo de implementação.	Parks, Baker, Kiser et al. (1981) e Ostrom (1996).
Aspectos democráticos	Capacidade dos cidadãos influenciarem nos rumos da política pública, não atuando apenas como executores das atividades que o poder público indica.	Vanleene, Verschuere e Voets (2016) e Rantamaki (2017).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pondera-se que a sistematização realizada no Quadro 1 pode servir futuramente para facilitar uma maior integração dos conceitos que compõem a abordagem de coprodução, permitindo a realização de análises do tipo “um-por-um”, que buscam compreender como um conceito se relaciona (ou poderia se relacionar) a outro. É relevante destacar que essas análises constituem, por si, uma agenda de pesquisa em coprodução. Considerando que o esboço de um quadro teórico mais integrado em coprodução não é algo que aconteceria da “noite para o dia”, devido ao número de conceitos envolvidos e a complexidade das relações, análises do tipo um-por-um podem funcionar como os próximos passos nesse sentido. A título de exemplo, ao tratar apenas do cruzamento dos dois últimos conceitos do Quadro 1 (viabilidade econômica e aspectos democráticos), poderia ser estudado se a influência dos cidadãos nos rumos da política pública aumenta ou diminui a eficiência da relação de coprodução. Devido às limitações de espaço deste artigo, a confrontação dos conceitos um-por-um é sugerida para futuros trabalhos.

Esse tipo de análise já foi realizado por Klein Junior, Salm, Heidemann et al. (2012), que em seu estudo relacionaram o conceito “nível da coprodução”, de Brudney e England (1983), com o conceito “formas de coprodução” de Whitaker (1980). Os autores sugerem que uma agenda de pesquisa em coprodução estaria alinhada à incorporação de mais conceitos em sua análise (KLEIN JUNIOR, SALM, HEIDEMANN et al., 2012). A compreensão de quais conceitos seriam esses e como poderiam se relacionar é uma das contribuições deste artigo. Outra contribuição estaria em apontar um percurso metodológico consistente aos pesquisadores que queiram empreender estudos sobre a abordagem de coprodução. Nessa empreitada, o amplo levantamento dos conceitos realizado aqui pode facilitar na elaboração de instrumentos de coleta de dados e na definição de categorias de análise dos dados para as políticas estudadas.

Diante do exposto, nas conclusões, tecemos algumas reflexões sobre a discussão empreendida envolvendo os conceitos de coprodução.

CONCLUSÕES

O objetivo deste artigo foi sistematizar e articular os conceitos que compõem o quadro teórico para a abordagem de coprodução, como contribuição à construção de uma teoria mais robusta e integrada. Esse objetivo foi estimulado pela percepção de que, embora a coprodução seja um dos tópicos reconhecidos como de maior potencial para a administração pública na última década (VERSCHUERE, BRANDSEN e PESTOFF, 2012; JAKOBSEN e ANDERSEN, 2013; BRANDSEN e HONINGH, 2016), esse potencial não se realiza, pelo menos em parte por causa da falta de articulação entre os conceitos que compõem a abordagem.

O esforço de integrar e sistematizar os conceitos em coprodução já era indicado como uma agenda de pesquisa por Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), Cepiku e Giordano (2014) e Brandsen e Honingh (2016). Neste artigo, a partir da revisão bibliográfica empreendida, a tentativa de integração e sistematização dos conceitos foi iniciada no Quadro 1. Os seguintes conceitos foram identificados e discutidos: participantes da coprodução, motivações à coprodução, nível da coprodução, formas de coprodução, papel do governo, arranjos institucionais, capacidade técnica, viabilidade econômica e aspectos democráticos. Procurou-se, ao elencar e descrever os conceitos e ao discuti-los, possibilitar sua análise conjunta, assim como a identificação de pontos de aderência entre eles e de novas inter-relações.

Sugeriu-se, como o próximo passo rumo à integração dos conceitos do marco teórico de coprodução, a realização de análises um-por-um desses conceitos, para poder compreender como um se relaciona (ou poderia se relacionar) ao outro. Foi destacado que essas análises constituem, por si, uma agenda de pesquisa em coprodução. Argumenta-se que esse procedimento, embora possa parecer fragmentado em relação ao alcance do quadro teórico geral almejado para a abordagem, além de ser capaz de orientar uma rica e ampla agenda de pesquisas em coprodução, caracteriza-se como necessário para a apreensão do quadro teórico maior.

Algumas propostas concretas de pesquisa já foram levantadas no decorrer do texto, como: (1) relacionar **viabilidade econômica e aspectos democráticos**, isto é, se a influência dos cidadãos nos rumos de política pública aumenta ou diminui a eficiência da relação de coprodução; outra estaria em (2) relacionar **arranjos institucionais, capacidade técnica e viabilidade econômica** como fatores de ordem legal, técnica e econômica que afetam a dinâmica de implementação. De qualquer forma, aponta-se que quaisquer dois (ou mais) conceitos apresentados no Quadro 1, se relacionados, poderiam fomentar pesquisas relevantes em coprodução.

Além de indicar um possível rumo em direção a uma maior integração teórica dos conceitos, este artigo contribui, ainda, com o estabelecimento de um roteiro metodológico consistente aos pesquisadores que queiram empreender estudos em coprodução. A identificação e definição dos conceitos presentes na dinâmica de coprodução facilitam a elaboração de instrumentos de coleta de dados e a definição de categorias de análise para as políticas públicas implementadas por meio da abordagem. Faz parte desse roteiro a identificação de quem participa, como participa, o que motiva essa participação, assim como chama atenção para outros aspectos fundamentais da implementação via coprodução, questões como: o alcance dos esforços e benefícios pretendidos nas atividades de coprodução, a forma tomada no ajuste das demandas dos usuários e os procedimentos dos profissionais, os papéis realizados pelo governo, os arranjos institucionais que regem a relação profissional/ usuário, as atividades e os *inputs* da coprodução e o grau em que a capacidade técnica, viabilidade econômica e qualidade democrática estão presentes na implementação da política pública de interesse via coprodução.

Pondera-se que todos os apontamentos aqui realizados, tanto teóricos quanto metodológicos, podem auxiliar na estruturação de um futuro modelo conceitual em coprodução. Para tanto, será necessário um esforço por parte dos pesquisadores interessados no tema, não somente no sentido de identificar, refinar e relacionar os conceitos, mas também de empreender estudos empíricos para elucidar se os componentes teóricos refletem a realidade das políticas públicas.

A realização de estudos empíricos a partir dos pontos elencados poderia demonstrar que há políticas públicas sendo implementadas por meio da abordagem de coprodução sem que se esteja consciente disso. Algumas políticas que podem adequar-se à análise por meio da abordagem de coprodução são aquelas que envolvem, por exemplo: (i) coleta seletiva de lixo, tendo em vista que a separação dos materiais a montante pelos usuários facilitaria o processo de reaproveitamento dos resíduos; (ii) disque denúncia, pois as informações fornecidas pela população servem de insumo para o desenvolvimento de ações policiais e combate a crimes; (iii) vacinação infantil, pois embora o governo disponibilize materiais e profissionais, é necessário que os pais levem os filhos para ser vacinados. De modo geral, aponta-se que políticas que poderiam ser analisadas por meio da coprodução são aquelas que dependem de uma alteração no comportamento dos usuários.

Neste artigo, observou-se a coprodução como uma abordagem de implementação. Como mencionado, os estudos em implementação visam a aumentar a probabilidade de sucesso na entrega das políticas públicas (BARRETT, 2004). Implementar políticas por meio da coprodução remete a um maior envolvimento dos usuários na entrega dos serviços (O'TOOLE JUNIOR, 2000; BRANDSEN e HONINGH, 2016) e, conseqüentemente, ao desenvolvimento de um novo, mais cooperativo tipo de relacionamento entre profissionais e usuários (BOVAIRD, 2007; RANTAMAKI, 2017). Há autores que argumentam que esse maior envolvimento direto e indireto dos usuários estaria alinhado a uma orientação mais democrática em políticas públicas (ver DENHARDT, 2012; PAULA, 2012). Essa orientação mais democrática é até considerada uma “aposta” para a renovação do campo dos estudos em implementação (DELEON e DELEON, 2002). Assim, este artigo almeja contribuir não apenas com a abordagem de coprodução, mas, também, com o campo da implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. A public management road less travelled: clients as co-producers of public services. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 128-137, 1998.
- ALFORD, J. Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. **Administration & Society**, v. 34, n. 1, p. 32-56, 2002.
- ALFORD, J. The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. **Public Administration Review**, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2014.
- BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BERMAN, P. The study of macro and micro implementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 157-184, 1978.
- BIFULCO, R.; LADD, H. F. Institutional change and coproduction of public services: the effect of charter schools on parental involvement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 4, p. 553-576, 2006.
- BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.
- BOVAIRD, T. et al. Activating citizens to participate in collective co-production of public services. **Journal of Social Policy**, v. 44, n. 1, p. 1-23, 2015.
- 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.
- BRINKERHOFF, D. W. Process perspectives on policy change: highlighting implementation. **World Development**, v. 24, n. 9, p. 1395-1401, 1996.
- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of coproduction concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.
- CATALÁ, J. P. Governabilidade democrática na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015. p. 271-314.
- CEPIKU, D.; GIORDANO, F. Co-production in developing countries: insights from the community health workers experience. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 317-340, 2014.
- CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Conditions for policy implementation via co-production: the control of dengue fever in Brazil. **Public Management Review**, [s.n], p. 1-18, 2016.
- DELEON, P.; DELEON, L. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FLEDDERUS, J.; BRANDSEN, T.; HONINGH, M. E. User co-production of public service delivery: an uncertainty approach. **Public Policy and Administration**, v. 30, n. 2, p. 145-164, 2015.
- FOTAKI, M. Co-production under the financial crisis and austerity: a means of democratizing public services or a race to the bottom? **Journal of Management Inquiry**, v. 24, n. 4, p. 433-438, 2015.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e questões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-260, 2000.
- HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist State**. 2. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- JAKOBSEN, M. Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 1, p. 27-54, 2013.
- JAKOBSEN, M.; ANDERSEN, S. C. Coproduction and equity in public service delivery. **Public Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 704-713, 2013.
- KING, C. S.; FELTEY, K. M.; SUSEL, B. O. The question of participation: toward authentic public administration in public administration. **Public Administration Review**, v. 58, n. 4, p. 317-326, 1998.
- KISER, L. L.; PERCY, S. L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. In: WORKSHOP IN POLITICAL THEORY AND POLICY ANALYSIS; 1980, Bloomington. **Proceedings...** Bloomington, IN: [s.n], 1980. p. 1-24.
- KLEIN JÚNIOR, V. H. et al. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 25-47, 2012.
- 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, 1996.
- LESTER, J. P.; GOGGIN, M. L. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. **Policy Currents**, v. 8, n. 3, p. 1-11, 1998.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- O'TOOLE JUNIOR, L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.
- O'TOOLE JUNIOR, L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. Brasília, DF: Ed. Enap, 2010. p. 229-248.
- PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood, 1990.
- PARKS, R. B. et al. Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, p. 1001-1011, 1981.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.
- PESTOFF, V. Collective action and the sustainability of co-production. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 383-401, 2014.

RANTAMAKI, N. J. Co-production in the context of Finnish social services and health care: a challenge and a possibility for a new kind of democracy. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 28, n. 1, p. 248-264, 2017.

RYAN, B. Co-production: option or obligation? **Australian Journal of Public Administration**, v. 71, n. 3, p. 314-324, 2012.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

VAN EIJK, C. J. A.; STEEN, T. P. S. Why people co-produce: analyzing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 358-382, 2014.

VANLEENE, D.; VERSCHUERE, B.; VOETS, J. The democratic quality of coproduction: a theoretical review and initial research design. 2016. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/6909645/file/6909646.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

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

WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, v. 40, p. 240-246, 1980.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: *status* e reconsideração. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. Brasília, DF: Ed. Enap, 2010. p. 209-228.

Gemael Chaebo

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); Professor Adjunto na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande - MS, Brasil. E-mail: gemael.chaebo@ufms.br

Janann Joslin Medeiros

Doutora em Administração Pública pela University of Southern California; Pesquisadora Associada na Universidade de Brasília, Brasília - DF, Brasil. E-mail: janmedeiros@gmail.com