

Victor Burigo Souza

**A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO APLICADA AOS
PROJETOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREMIADOS
PELAS NAÇÕES UNIDAS**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa Catarina
para obtenção do Grau de Mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luís Moretto Neto

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Burigo, Victor

A coprodução do bem público aplicada aos projetos de administração pública premiados pelas Nações Unidas / Victor Burigo ; orientador, Luís Moretto Neto - Florianópolis, SC, 2015.

166 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Coprodução. 3. Administração Pública. 4. Modelos. 5. Participação. I. Neto, Luís Moretto. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Victor Burigo Souza

**A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO APLICADA AOS
PROJETOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREMIADOS
PELAS NAÇÕES UNIDAS**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis/SC, 6 de julho de 2015.

Prof. Marcus Vinicius Andrade de Lima, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luís Moretto Neto, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. José Francisco Salm, PhD.
Centro Universitário Internacional - UNINTER

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. André Luís da Silva Leite, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Aos meus familiares, em particular, meu pai Carlos Cesar da Silva Souza, minha mãe Marisa de Fátima Burigo Souza e meu irmão Lucas Burigo Souza. No geral, a todos que acreditam ser possível o desenvolvimento de uma administração pública mais democrática, em sintonia com as múltiplas dimensões do ser humano e com o interesse público.

AGRADECIMENTOS

As circunstâncias que viabilizaram a construção desta dissertação envolveram diferentes pessoas.

A decisão de desbravar a vida acadêmica na Pós-Graduação só foi possível graças ao apoio, em todas as circunstâncias, que recebi de meus familiares. Meus pais Cesar e Marisa, além do meu irmão Lucas, foram os pilares mais fortes desse processo, sendo incentivadores e apoiadores em todos os momentos. Não posso deixar de mencionar minhas tias Márcia e Malsi, que sempre colaboraram de alguma forma para meus estudos, desde quando deixei de residir com meus pais na cidade de Lages. Agradeço ainda, aos meus tios José Carlos Burigo e Eliete Burigo, que, gentilmente, me disponibilizaram moradia durante o mestrado e todos os meus familiares que de alguma forma colaboraram para que essa pesquisa se concretizasse.

Também devo meu mestrado aos professores que me inseriram na vida acadêmica e construíram para os cidadãos catarinenses dois cursos que estão revolucionando o campo da administração pública. Graças a estes professores eu conheci a temática da coprodução dos serviços públicos, o pensamento de Alberto Guerreiro Ramos, de Robert Denhardt e de outros autores que propõem uma administração pública orientada para e pelos cidadãos.

A professora Maria Ester Menegasso, fica meu agradecimento pela bondade em sempre ajudar a todos em qualquer hora. Meus pais lembram até hoje daquela coordenadora do, então, curso de Administração de Serviços Públicos da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), ofertado pelo Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), que nos recebeu de forma extremamente simpática no dia de minha matrícula naquele curso. A professora Ester se tornou para mim a personificação do que Robert Denhardt chama de “servir ao cidadão”.

Ao professor José Francisco Salm, externo minha gratidão por sempre acreditar na formação e atuação de jovens administradores públicos tanto para seguirem na área acadêmica quanto na área profissional. Fui um desses privilegiados que tiveram a oportunidade de conhecer e trabalhar com esse professor que formou muitos dos meus demais professores. Seu auxílio em desvendar minhas inquietações ontológicas e epistemológicas que impulsionaram o pré-projeto que propus ao me candidatar ao mestrado, desabrochou ainda mais minha paixão pelo campo da administração pública. Agradeço, ainda, a este professor por ter me apresentando ao meu “anjo da guarda” no mestrado.

Conheci o professor Luís Moretto Netto, em sua sala, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), quando gentilmente atendeu um pedido do Professor Salm para me tirar dúvidas acerca do curso de mestrado da UFSC, suas áreas de concentração e linhas de pesquisa. Meses mais tarde, após ser aprovado no curso de mestrado da UFSC, acabei sendo recebido novamente pelo professor Moretto, agora, para iniciar uma parceria de muita lealdade recíproca como meu orientador. Assim, agradeço ao professor Moretto por ter me selecionado como seu orientando e compartilhado conhecimentos e oportunidades que foram basilares para esta dissertação. Também agradeço pela visão acadêmica crítica e construtiva que o senhor ensinou para mim e para muitos colegas de mestrado em suas disciplinas de Teoria das Organizações e Seminários em Administração.

Por fim, agradeço à UFSC por ter me acolhido, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Administração e seus servidores técnicos e docentes pelo excelente curso que ofereceram a mim e aos meus colegas. Essa universidade me proporcionou experiências acadêmicas que marcaram minha formação e consolidaram meu conhecimento e minhas convicções acerca da administração pública.

“A tarefa e a grandeza dos mortais residem em sua capacidade de produzir coisas – obras, feitos e palavras – que mereciam estar e, pelo menos até certo ponto, estão confortáveis na eternidade, de sorte que por meio delas os mortais pudessem encontrar o seu lugar em um cosmo onde tudo é imortal, exceto eles próprios”.

Hannah Arendt, *A Condição Humana*.

RESUMO

Esta dissertação, tem como objetivo geral identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos, a partir das tipologias de participação, que prepondera nos projetos premiados pelas Nações Unidas, especificamente pela categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”, no Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA), no ano de 2014. Com esse foco são levantados os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política. Então, são identificadas as tipologias de participação presentes nos casos escolhidos e verificadas quais as características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso. Em relação a metodologia, a natureza desta pesquisa é qualitativa, se caracterizando, em relação aos seus fins como exploratória, descritiva e explicativa. Quanto aos meios, esta pesquisa se caracteriza como um estudo multicase, documental e bibliográfica. Seus procedimentos de análise são realizados por meio de modelos de análise construídos com base no referencial teórico e nos objetivos específicos. Foram identificados dois casos premiados pelas Nações Unidas em que houve participação política. O primeiro caso é a participação da comunidade na gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia. O segundo caso é a participação no Fórum Interconselhos, no Brasil. No primeiro caso foi identificada a tipologia de participação em parceria ou funcional. No segundo caso, foi identificada a tipologia de participação simbólica. A verificação das principais características da coprodução dos serviços públicos presentes no primeiro caso, demonstra que o há o protagonismo do Estado e do mercado que compartilham responsabilidades e poder. O engajamento e o envolvimento dos cidadãos, vistos como consumidores, são motivados pela eficiência e eficácia dos serviços produzidos. A responsividade se dá aos consumidores assim como a transparência que obedece, ainda, as exigências da lei. A *accountability* é orientada para o mercado e a concepção de interesse público está relacionada com a agregação de interesses individuais. O objetivo da coprodução dos serviços públicos nesse caso é tornar os serviços mais eficientes e eficazes. Com base na tipologia de participação e na avaliação das características da coprodução dos serviços públicos é identificado o modelo de coprodução funcional nesse caso. A verificação das principais características da coprodução dos serviços públicos presentes no segundo caso, demonstra há o protagonismo do Estado, que não compartilha a responsabilidade de prestar os serviços públicos e concentra o poder. Há pouco engajamento,

ocorrendo por ajustamento, solicitação ou assistência. Também há pouco envolvimento, sendo passivo e manipulativo. A responsividade é restrita a legislação e à clientela. A transparência ocorre de acordo com a lei. A *accountability* é hierárquica e a concepção de interesse público corresponde a definição política e expressa pela lei. O objetivo da coprodução dos serviços públicos nesse caso é demonstrar a presença do Estado. Com base na tipologia de participação e na avaliação das características da coprodução dos serviços públicos é identificado o modelo de coprodução simbólica nesse caso.

Palavras-chave: Coprodução. Administração pública. Modelos. Participação.

ABSTRACT

This work has as main objective to identify the co-production model of public services from the types of participation that prevail in the projects awarded by the United Nations, specifically the category "encouragement of participation in decisions about public policy through innovative mechanisms" in Award of the United Nations Public Service (UNPSA) in the year 2014. With this focus cases awarded by the United Nations are raised, in 2014, when there was political participation. Then the contribution of this types are identified and verified in selected cases where the coproduction of public services features are present in each case. The nature of this research is qualitative and is characterized, in relation to its purpose as exploratory, descriptive and explanatory. As for the means, this research is characterized as a multi-case study, document and literature. His analysis procedures are performed through analysis models built on the theoretical framework and specific objectives. Two cases awarded by the United Nations in which there was political participation have been identified. The first case is the community participation in effective management of malaria in Tha Song Yang, Thailand. The second case is the participation in Inter-council Forum in Brazil. In the first case was identified the type of participation in a partnership or functional. In the second case it was identified the type of symbolic participation. The verification of the main co-production characteristics of public services present the first case shows that there is the role of the state and the market that share responsibilities and power. The engagement and involvement of citizens, seen as consumers, are motivated by efficiency and effectiveness of services produced. Responsiveness is given to consumers as well as the transparency that meets also the requirements of the law. The accountability is market-oriented and the design of public interest is related to the aggregation of individual interests. The purpose of the co-production of public services in this case is to make more efficient and effective services. Based on the type of participation and evaluation of public services co-production characteristics is identified functional co-production model in this case. The verification of the main characteristics of the co-production of public services present in the second case demonstrates the State's role, which does not share a responsibility to provide public services and concentrates power. Just engagement, occurring by adjusting, or request assistance. There is also little involvement, being passive and manipulative. Responsiveness is restricted to legislation and clientele. The transparency

occurs according to the law. Accountability is hierarchical and the design of public interest corresponds to policy definition and expressed by law. The purpose of the co-production of public services in this case is to demonstrate the presence of the state. Based on the type of participation and evaluation of co-production characteristics of public services is identified the symbolic co-production model in this case.

Keywords: Co-production. Public Administration. Models. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão Regional de Inscrições	106
Figura 2 - Número de projetos por categorias, em 2014.....	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características do paradigma de mercado e do paradigma paraeconômico	60
Quadro 2 - Características dos modelos de administração pública	70
Quadro 3 - Principais características da coprodução em relação aos modelos de administração pública.....	77
Quadro 4 - Tipologias de participação proposta por Arnstein	84
Quadro 5 - Tipologias de participação proposta por Pretty.....	85
Quadro 6 - Tipologias de participação proposta por White	86
Quadro 7 - Agrupamento das tipologias de participação	87
Quadro 8 - Modelo de análise para levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política ...	97
Quadro 9 - Modelo de análise para identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos	98
Quadro 10 - Modelo de análise para identificar as principais características da coprodução dos serviços públicos	101
Quadro 11 - Síntese da análise das características da participação no projeto da Tailândia, premiado no UNPSA, em 2014	116
Quadro 12 - Síntese da análise das características da participação no Fórum Interconselhos, premiado no UNPSA, em 2014.....	120
Quadro 13 - Síntese da análise da tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i> , Tailândia.....	126
Quadro 14 - Síntese da análise da tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, Brasil	130
Quadro 15 - Síntese da análise das características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i> , na Tailândia	136
Quadro 16 - Síntese da análise das características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UN – *United Nations* (Nações Unidas)

UNPAN – Rede de Administração Pública das Nações Unidas

UNPSD – Dia do Serviço Público das Nações Unidas

UNPSA – Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

DCDMSP - Departamento de Controle de Doenças do Ministério da Saúde Pública da Tailândia

OP – Orçamento Participativo

PPA – Planejamento Plurianual

FI – Fórum Interconselhos

SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 O CONTEXTO EM QUE O TEMA SE INSERE	24
1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	30
1.3 OBJETIVOS	30
1.3.1 Objetivo geral.....	31
1.3.2 Objetivos específicos	31
1.4 JUSTIFICATIVA	31
1.5 OS LIMITES DA DISSERTAÇÃO	34
1.6 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS	34
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO	35
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	39
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MUDANÇA, PARADIGMAS E MODELOS	40
2.1.1 Mudança e paradigma	41
2.1.2 A teoria da delimitação dos sistemas sociais como base para um novo paradigma	48
2.1.2.1 Os principais conceitos que servem como base para a delimitação dos sistemas sociais	48
2.1.2.2 A teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico	56
2.1.3 A Definição de modelos e os modelos de administração pública	61
2.1.3.1 Modelos	62
2.1.3.2 Os modelos de administração pública	64
2.2 A COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO E MODELOS	73
2.2.1 A coprodução dos serviços públicos	74
2.2.2 A participação na esfera pública	80
2.2.3 Tipologias de participação	83
2.2.4. Os modelos de coprodução dos serviços públicos	90
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	95
3.1 A NATUREZA DA PESQUISA	95
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO, PERSPECTIVA DE ANÁLISE E MODO DE INVESTIGAÇÃO	96
3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: MODELOS DE ANÁLISE.....	96
3.3.1 Modelo de análise para levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política	97

3.3.2 Modelo de análise para identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos	98
3.3.3 Modelo de análise para verificar quais características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso ..	101
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	105
4.1 O PRÊMIO DO SERVIÇO PÚBLICO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNPSA)	105
4.2 OS CASOS PREMIADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS EM QUE HOVE PARTICIPAÇÃO	110
4.2.1 A participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i>, na Tailândia	112
4.2.2 A participação no Fórum Interconselhos, no Brasil	117
4.3 A TIPOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO PRESENTE NOS CASOS ESCOLHIDOS	121
4.3.1 A tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i>, na Tailândia	122
4.3.2 A tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, no Brasil	127
4.4 AS CARACTERÍSTICAS DA COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESENTES EM CADA CASO	131
4.4.1 As características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i>, na Tailândia	132
4.4.2 As características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil	138
4.5 O MODELO DE COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS QUE PREPONDERA EM CADA CASO	144
4.5.1 O modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em <i>Tha Song Yang</i>	145
4.5.2 O modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera no Fórum Interconselhos	147
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS.....	157

1 INTRODUÇÃO

A coprodução do bem público ou dos serviços públicos, quando aplicada na administração pública, pode proporcionar diversos benefícios, tanto para o Estado quanto para a sociedade e os cidadãos. Nesse sentido, os objetivos da administração pública, que levam à coprodução do bem público, podem ser variados, assim como os objetivos do cidadão que participa de forma individual, em grupos comunitários ou em organizações.

Para a administração pública, os benefícios estão relacionados, principalmente, com a materialização de valores transcendentais que envolvem democracia, participação, transparência e responsividade. Esses benefícios podem estar relacionados, também, à eficácia dos serviços que não estão sendo produzidos de forma adequada às demandas dos cidadãos, à eficiência desses serviços ao diminuir os custos de produção e melhorar os resultados e demonstrar que o Estado está presente.

Em relação aos cidadãos, seu envolvimento pode estar relacionado à busca de espaços que possibilitem, também, a atualização humana e a interação com os demais membros da comunidade em espaços diferentes daqueles proporcionados pelas relações que envolvem o mercado. O sentimento de pertencimento e de mudança, além da busca pela conquista da possibilidade de participar e de tomar decisões se incluem na motivação dos cidadãos.

Esses benefícios que a coprodução do bem público proporciona para a administração pública, para o ser humano e para a sociedade, são relevantes para este trabalho. Eles servem de justificativa para a participação do cidadão em diferentes sistemas sociais, coproduzindo o bem público, merecendo ser mais bem discutidos em momento oportuno nesta dissertação.

Antes de aprofundarmos no tema que orienta a presente dissertação, é necessário, nesta introdução, discutir o (1.1) contexto em que o tema se insere, possibilitando a (1.2) delimitação do problema de pesquisa. Ademais, serão definidos os (1.3) objetivos e exposta a (1.4) justificativa que demonstra a relevância do tema pesquisado. Enfim, serão apontados alguns (1.5) limites da dissertação e da (1.6) estrutura do trabalho.

Abordar esses itens da pesquisa é fundamental para as próximas seções que envolvem a fundamentação teórica e seus aspectos metodológicos. A seguir, será discutido o contexto em que o tema se insere.

1.1 O CONTEXTO EM QUE O TEMA SE INSERE

O presente estudo tem como tema central a coprodução do bem público. Este tema está inserido num contexto que envolve a participação do cidadão na produção dos serviços públicos com o Estado ou a administração pública. Assim, as características da administração pública e seus modelos, além da participação e suas tipologias, são fundamentais para a coprodução do bem público. Esses assuntos, ora influenciam, ora são influenciados pelas mudanças de paradigmas que ocorrem na sociedade. Logo, essas mudanças também são determinantes para a conjuntura que envolve a coprodução do bem público.

A sociedade está em processo constante de mudança que gera reflexos no ser humano, em seus costumes, no seu comportamento, nas formas de interação com os demais membros da sociedade e em seus propósitos de vida. Uma das mudanças que mais gerou consequências e transformações na vida humana e reflexos para a vida no planeta, ocorreram entre os séculos XVII e XVIII. Essa mudança está relacionada com o surgimento do mercado que transformou não apenas os meios de produção, mas principalmente o ser humano, que deixou de lado suas paixões gloriosas (HIRSCHIMAN, 2002) e passou a viver pautado pelos interesses.

Em face à essas mudanças, o mercado se tornou um paradigma que transformou a sociedade e passou a delinear a vida humana em praticamente todas as suas relações sociais. Movido pelos interesses particulares, o ser humano se tornou um operário que se comporta de acordo com as normas do mercado, reiteradamente em busca de determinados fins e objetivos individuais. A noção do interesse público passou a ser relacionada com a aglutinação de vários interesses individuais ou de pequenos grupos e não mais relacionado com o interesse comunitário (ETZIONI, 1995; SANDEL, 2005) e coletivo, definido em conjunto.

A vida no planeta, ao menos as formas que conhecemos na atualidade, passou a estar em constante risco. A busca incessante por produção e fontes de energias está esgotando os recursos naturais do planeta e afetando as diversas espécies existentes na biosfera (GEORGESCU-ROEGEN, 2012). O próprio ser humano tem sua vida colocada em risco. Neste caso há o risco biológico ou físico, relacionado à poluição, ao desemprego, a qualidade dos alimentos, a fome e a miséria. Mas, também há o risco da própria condição de ser humano (ARENDETT, 2014) ser perdida, uma vez que o homem tem se individualizado em sua esfera privada, vivendo apenas em sua dimensão relacionada ao mercado

e deixando de lado a vivência política, comunitária e social. Ainda, quando participa na política e na comunidade, muitas vezes está dominado pelas características da esfera privada e pelos reflexos do individualismo. Essas são algumas das causas que levam multidões de pessoas às ruas, nos dias de hoje, pedindo por mudanças.

Essas questões, relacionadas às mudanças que afetaram o contexto atual da vida humana associada, se mostram fundamentais para o tema da coprodução do bem público. Autores como Hirschman (2002), Polanyi (2012) e Kuhn (1998) colaboram para o esclarecimento desse assunto. Com base nesses autores, dentre outros, elas precisam ser aprofundadas no referencial teórico uma vez que afetam diretamente a participação do cidadão na esfera pública e, por consequência, a sua relação com o Estado e a administração pública na coprodução do bem público.

Em resposta à essas mudanças às suas consequências para o ser humano e para a sociedade, a coprodução do bem público também se fundamenta na teoria da delimitação dos sistemas sociais e no paradigma paraeconômico proposto por Ramos (1981). Esse autor demonstra os reflexos do paradigma de mercado na vida humana associada. Ele propõe que o sistema social do mercado seja um espaço delimitado pela administração pública, que precisa oferecer outros sistemas sociais, baseados na racionalidade substantiva, onde o ser humano tenha diversas possibilidades para se atualizar.

A coprodução do bem público, pode ser uma possibilidade objetiva para o ser humano participar desses sistemas sociais que proporcionam a atualização humana. Uma vez que a teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico são alternativas ao paradigma de mercado, servindo como fundamento para a coprodução, eles precisam ser bem explorados por esta pesquisa.

A administração pública também foi influenciada por essas mudanças que ocorreram na sociedade. Partindo de uma característica de burocracia patrimonialista, a administração pública precisou aumentar o controle sobre seus processos administrativos devido ao aumento das demandas da sociedade no final do século XIX e início do século XX. Em outras palavras, ela precisou se burocratizar ainda mais para produzir os serviços públicos necessários (RAMOS, 2008).

Face à essas mudanças provocadas pelo paradigma de mercado o próprio estudo da administração pública foi influenciado. Conforme afirma Waldo (1964), autores como Woodrow Wilson pregavam a separação entre administração pública e política. Waldo explica que esse pensamento tem origem no paradigma de mercado que influenciou na aplicação das ciências naturais no campo da administração pública. Ele

demonstra que não há como separar fatos e valores sendo que os valores da política são intrínsecos à toda administração pública.

Esse paradigma ainda gera reflexos na administração pública. A própria ideia de separação da política e da administração pública persiste nesse campo. A nova gestão pública, que insere na administração pública a noção dos negócios e do mercado, está diretamente ligada a esse paradigma.

Modelos de administração pública que consideram fundamental a participação do cidadão na produção dos serviços públicos, não simplesmente por fatos relacionados à eficácia e eficiência, mas por valores democráticos, são alternativas ao paradigma predominante. O novo serviço público se enquadra nessas características que vão ao encontro das demandas da sociedade e do pensamento de Ramos (1981).

Discutir esses modelos de administração pública é relevante para esse trabalho, uma vez que a coprodução do bem público ocorre de formas diferentes de acordo com cada modelo. Não obstante, a análise desses modelos pode fornecer conceitos importantes para a definição das características da participação do cidadão na coprodução do bem público. Muitas das demandas apresentadas pela sociedade, no presente, inclusive nas manifestações que ocorrem por todo o mundo, envolvem a necessidade de mais participação.

A participação, suas características e suas tipologias, são fundamentais para que ocorra a coprodução do bem público. A noção de participação passou por diversas discussões ao longo dos séculos. De visões que abordavam a participação como um método para eleger representantes que tomariam as decisões e promoveriam o bem comum (SCHUMPETER, 1988), até pensamentos que compreendem participação na tomada de decisões e implementação dos serviços públicos como essencial ao ser humano (PATEMAN, 1992).

O ser humano como um animal político (*zoon politikon*), definição dada por Aristóteles (2007), só pode ser compreendido à luz do entendimento de que ele não se inclui completamente no reino natural, sendo que tem atividade própria em função de sua psique e no exercício da razão se transforma num ente político. Essa condição única se expressa por meio da multidimensionalidade do ser humano (RAMOS, 1981) e de sua participação na esfera pública.

Essas diferentes noções de participação precisam ser discutidas neste estudo, bem como suas diferentes tipologias. Elas influenciam diretamente na forma como os serviços públicos são coproduzidos, de acordo com o nível e a intensidade com que a participação se realiza.

Conforme a tipologia de participação, há maior ou menor necessidade de transparência e de empoderamento da comunidade, por exemplo.

A temática da coprodução do bem público começou a ser discutida na década de 1970 nos Estados Unidos, de acordo com Brandsen e Pestoff (2006), principalmente devido às mudanças legislativas que determinavam uma contenção dos gastos públicos. Com o tempo, a coprodução passou a ser estudada também em outros países como Inglaterra, Portugal, Austrália e Brasil (SALM; MENEGASSO, 2010).

Desde seus primeiros estudos, até às pesquisas mais recentes, a coprodução vem sendo compreendida e aplicada de diversas formas. No início, motivada pela crise fiscal que assombrava diversos países do mundo, inclusive os Estados Unidos, a coprodução foi entendida como um meio de diminuir o tamanho do Estado. Essa concepção foi estudada por autores como Bjur e Siegel (1977), por exemplo.

Nessa noção de coprodução do bem público, a administração pública repassa recursos e contrata serviços, principalmente, de organizações não governamentais. Então, há uma hegemonia do Estado que centraliza a responsabilidade de produzir os serviços públicos, de acordo com as necessidades relacionadas a eficácia e eficiência (WHITAKER, 1980).

No presente, há uma noção de coprodução do bem público que não é fundamentada apenas nesses critérios mencionados acima. Essa noção se baseia na multidimensionalidade humana e compreende o ser humano como um ser político que precisa participar das tomadas de decisões na esfera pública (SALM; MENEGASSO, 2009).

Com base nessa noção, a coprodução do bem público se caracteriza pelo envolvimento de organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos que podem compartilhar entre si responsabilidades e poder na produção dos serviços públicos (SALM, 2014). Quando ocorre dessa forma, a coprodução se realiza por meio de uma rede que coproduz o bem público. Há a participação de diversos agentes em diferentes níveis e tipos de participação.

Salm e Menegasso (2010) desenvolveram, com base em tipologias de participação propostas por Arnstein (1969), Pretty (1995) e White (1996), modelos de coprodução dos serviços públicos. Esses modelos possuem características que variam de acordo com os tipos e os níveis de participação. O primeiro modelo é a coprodução nominal, que corresponde ao compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da sociedade, voluntários que realizam trabalho criativo, para a prestação de serviços públicos. O segundo modelo é a coprodução simbólica, que

corresponde a prestação de serviços que envolve pessoas da sociedade para demonstrar a presença do Estado, constituindo-se em uma forma de manipulação do cidadão pelo Estado. A coprodução funcional é o terceiro modelo, envolve o indivíduo, o grupo ou a coletividade na prestação dos serviços públicos com base em resultados e no menor custo, em outros termos, com base na eficiência. O quarto modelo é o da coprodução representativa com sustentabilidade que resulta da interação entre os cidadãos e as organizações da comunidade, que, no seu conjunto, produzem os serviços públicos. A coprodução por meio da automobilização comunitária é o quinto modelo. Ocorre quando a comunidade está permanentemente mobilizada e envolvida na realização dos serviços públicos, guiada por princípios éticos e de democracia participativa.

As características da coprodução dos serviços públicos em relação ao protagonismo, responsabilidade, poder, engajamento, envolvimento, responsividade transparência, *accountability*, interesse e o objetivo, se alteram conforme seu modelo. Compreender qual o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em determinada situação, permite analisar se os cidadãos estão tendo a possibilidade de agir em diferentes sistemas sociais que vão além daqueles relacionados com o mercado. Os espaços proporcionados pela coprodução dos serviços públicos podem, de acordo com seu modelo, contribuir para a multidimensionalidade humana e para a atualização dos cidadãos.

Todos esses estudos referentes a coprodução dos serviços públicos, essenciais para a contextualização desta dissertação, foram levantados a partir de estudos preliminares realizados por meio de uma pesquisa bibliográfica. Eles serão abordados com mais profundidade no referencial teórico. Os estudos preliminares também envolveram uma pesquisa documental para conhecer algumas ações realizadas pelas Nações Unidas (UN)¹, voltadas à administração pública.

O estudo de casos empíricos de administração pública, com base nos modelos de coprodução do bem público, podem contribuir para a evolução conceitual acerca da participação do cidadão na produção dos serviços públicos. Com isso, esta pesquisa pretende realizar um estudo multicaso de experiências de participação cidadã em projetos premiados pela UN. Isso possibilita a análise de diversas realidades internacionais em relação à administração pública e à participação na coprodução dos serviços públicos.

¹ Abreviatura das Nações Unidas em inglês – *United Nations (UN)*.

A melhora na qualidade dos resultados dos serviços públicos vem fazendo parte da agenda de projetos da UN. Desde o ano de 1999, a UN possui, dentro do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, o programa intitulado de Rede de Administração Pública das Nações Unidas (UNPAN)², que em português corresponde à “Rede de Administração Pública das Nações Unidas”.

A UNPAN tem como objetivo ajudar os administradores públicos e a administração pública dos países a diminuir a desigualdade social e promover seu desenvolvimento. Para isso a UNPAN realiza diversos projetos voltados aos administradores públicos, principalmente para sua capacitação e aperfeiçoamento. Dentre esses projetos, há o Dia do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSD)³, criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 57/277, comemorado anualmente no dia 23 de junho (UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK, 2015).

Desde o ano de 2003 o UNPSD é comemorado pela UN por meio da realização de uma conferência entre administradores públicos de várias partes do mundo. Além de palestras e debates acerca do serviço público também há a premiação de projetos relacionados à administração pública, chamada de Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA)⁴. Esses projetos, foram divididos, em 2014, por categorias quatro categorias temáticas: categoria 1 - aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos⁵; categoria 2 - estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores⁶; categoria 3 - promoção de abordagens integradas para todo o governo na era da informação⁷; e, categoria 4 - promoção de prestação de serviços públicos responsivos a gênero⁸.

² Originalmente descrito em inglês como *United Nations Public Administration Network* (UNPAN).

³ Originalmente descrito em inglês como *United Nations Public Service Day* (UNPSD).

⁴ Originalmente escrito em inglês como *United Nations Public Service Awards* (UNPSA).

⁵ Originalmente descrito em inglês como *Improving the Delivery of Services*.

⁶ Originalmente descrito em inglês como *Fostering Participation in Policy-Making Decisions through Innovative Mechanisms*.

⁷ Originalmente descrito em inglês como *Promoting Whole-of-Government Approaches in the Information Age*.

⁸ Originalmente descrito em inglês como *Promoting Gender Responsive Delivery of Public Services*.

Os projetos de administração pública premiados pela segunda categoria mencionada acima, devem ser relacionados a participação na administração pública. Esses projetos serão os casos estudados pela presente pesquisa a partir do referencial teórico que alicerça a temática da coprodução do bem público. Na sequência, será delimitado o problema que motiva este estudo.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A coprodução dos serviços públicos pode ocorrer de diferentes formas na administração pública. Conforme o modelo de coprodução dos serviços públicos, os objetivos se alteram, os níveis de participação podem ser maiores ou menores, os resultados para a administração pública mudam e os reflexos no ser humano também.

A identificação do modelo de coprodução que prepondera numa determinada situação passa a ser importante, tanto para a administração pública quanto para os cidadãos. Essa importância aumenta quando os modelos de coprodução dos serviços públicos são estudados em relação a mais de uma situação. Nesse caso, o estudo de várias realidades, denominado de administração pública comparada, pode demonstrar diferentes formas de participação na coprodução dos serviços públicos, conforme seu modelo.

Em face à essa situação descrita e mediante a contextualização do tema da pesquisa realizada anteriormente, o problema é delimitado do seguinte modo:

Qual é o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera nos projetos premiados pelas Nações Unidas (UN), especificamente pela categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”, no Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA), no ano de 2014?

Delimitado o problema que origina o presente estudo, é possível tratar, agora, dos objetivos.

1.3 OBJETIVOS

Com base no tema e na pergunta que expressa a curiosidade e o foco do presente estudo, acerca do modelo de coprodução que prepondera nos projetos premiados pela UN, podem ser estabelecidos os objetivos que se deseja alcançar com esta dissertação. Com isso, serão elucidados, a seguir, o objetivo geral e os objetivos específicos.

1.3.1 Objetivo geral

Identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos, a partir das tipologias de participação, que preponderam nos projetos premiados pelas Nações Unidas, especificamente pela categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”, no Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA), no ano de 2014.

1.3.2 Objetivos específicos

Considerando a problemática exposta e o objetivo geral estabelecido, a pesquisa delimita-se, especificamente, a:

- a) levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política.
- b) identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos.
- c) verificar quais características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso.

1.4 JUSTIFICATIVA

A justificativa para o tema que será discutido nessa dissertação envolve a possibilidade de conhecer casos premiados pela UN sobre participação na administração pública e como ocorre a participação nesses casos. A oportunidade de fazer um estudo de administração pública comparada também se insere nesse conjunto de justificativas.

A administração pública ainda pode ser considerada um campo em formação (FADUL; DE AGUIAR MAC-ALISTER DA SILVA; PINTO DA SILVA, 2012) face aos longos debates e disputas que ocorrem no meio acadêmico, em relação ao seu conceito e finalidade. A realização de uma pesquisa empírica relacionada à administração pública pode colaborar com insumos para essa discussão.

A busca pelo conhecimento na área da administração pública não está relacionada apenas com a teoria, baseadas em pensamentos subjetivos e ensaios teóricos. O estudo da administração pública está diretamente relacionado com a relação da teoria com a prática (DENHARDT, 2012), capacitando o administrador público a integrar ação e reflexão.

O presente estudo se torna relevante para o campo da administração pública não apenas por contribuir com insumos para sua

formação. Mas, também, porque contempla a ação, analisada por meio do estudo de caso empírico, bem como a reflexão proporcionada pelo referencial teórico e pela análise dos dados. Portanto, há a possibilidade de integrar a teoria com a prática da administração pública.

O referencial teórico que serve de base para essa pesquisa, contempla pensamentos que buscam não apenas métodos e estratégias para a administração pública obter mais eficiência ou eficácia. Esses dois aspectos são muito importantes para o interesse público, todavia, não são os únicos fatores a serem observados. A partir do momento em que a pesquisa se alicerça em teorias de cunho crítico, mas propositivo de alternativas ao paradigma predominante na vida humana associada, sua contribuição ultrapassa os benefícios acadêmicos e contempla o próprio bem público.

Não obstante, conhecer os casos premiados pela UN sobre projetos de administração pública que utilizam a participação no processo decisório da formulação e implementação de políticas públicas é muito valioso para o campo. A UN, por meio da UNPAN tem promovido diversas ações para contribuir com a administração pública de vários países. A premiação desses projetos pode oferecer pesquisas, na área, embasadas em casos de várias partes do mundo. As diferentes realidades de cada caso podem ser preciosas para compreender as características da coprodução dos serviços públicos aplicada na administração pública.

Entender as características da participação, nesses casos, também é importante para o estudo da administração pública. Uma vez que a administração pública deve levar em conta as múltiplas dimensões do ser humano como cidadão que participa da coprodução do bem público, compreender as principais categorias da participação é elementar. As diferentes tipologias de participação auxiliam à análise da coprodução dos serviços públicos.

Compreender como ocorre a coprodução dos serviços públicos, seus modelos e características, também é relevante para a administração pública. A participação é essencial para que haja coprodução dos serviços públicos. Os diferentes modelos de coprodução apresentam níveis e características distintas. Quanto maior o empoderamento da comunidade e a transparência da administração pública maior é o nível de participação na coprodução dos serviços públicos. Identificar o modelo que prepondera em cada caso de administração pública, proporciona, além do conhecimento acerca das características da coprodução, compreender o quanto as múltiplas dimensões do ser humano, como cidadão que participa, estão sendo atendidas.

Identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos a partir das tipologias de participação que preponderam nos projetos premiados pela UN não tem sua importância centrada apenas nesse processo de detectar essas características. A relevância principal desse objetivo perseguido, está na possibilidade de conhecer se os projetos premiados pela UN realmente possuem alto nível de participação, de empoderamento, *accountability*, envolvimento e, também, se estão próximos às características do paradigma paraeconômico. Dessa forma, essa pesquisa pode colaborar para que a UN avalie seus programas de incentivo à participação cidadã e os requisitos de análise dos projetos premiados no UNPSA.

Conforme foi demonstrado na contextualização do tema, a coprodução dos serviços públicos vem sendo estudada desde os anos de 1970. Desde então, os estudos dessa temática foram avançando conforme as mudanças na administração pública e na sociedade. Analisar esse arcabouço teórico que envolve a coprodução dos serviços públicos, seus modelos e as tipologias de participação em relação a casos atuais é significativo para o campo da administração pública.

A preciosidade da presente pesquisa, também está relacionada com o alicerce teórico que fundamenta a coprodução dos serviços públicos. Quando essa temática está baseada na teoria da delimitação dos sistemas sociais e na ação do cidadão na esfera pública, a identificação dos modelos de coprodução que preponderam em cada caso pode contribuir para compreender se essas características estão sendo atendidas nesses casos. São características que foram sufocadas pelo paradigma de mercado, preponderante em nossa era, que podem ser alcançadas quando a administração pública se realiza por meio da coprodução dos serviços públicos.

Fazer um estudo de administração pública comparada, considerando casos de vários países, é uma ótima oportunidade para ampliar o conhecimento acerca da administração pública e da participação na coprodução dos serviços públicos. Essa contribuição é muito significativa para a consolidação do campo da administração pública enquanto ciência do conhecimento.

O estudo de administração pública comparada pode necessitar de diversos recursos para sua execução. Esse fato ocorre porque o pesquisador precisa levantar informações a respeito de diferentes casos empíricos de administração pública, que podem ocorrer em diferentes locais, regiões, países ou continentes. Contudo, a presente pesquisa tem sua viabilidade garantida, uma vez que se propõe a analisar documentos

e bibliografias a respeito dos casos que serão estudados, além de realizar entrevistas por meio eletrônico.

Entretanto, a presente dissertação encontra alguns limites. Essas limitações serão tratadas na sequência.

1.5 OS LIMITES DA DISSERTAÇÃO

Os limites dessa dissertação estão relacionados aos meios de investigação que ela utiliza e também a uma peculiaridade do estudo comparado de administração pública.

A pesquisa será realizada, principalmente, por meio de investigações documentais e bibliográficas. Esses meios de pesquisa são suficientes para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados, conforme será demonstrado no capítulo que aborda os procedimentos metodológicos. Porém, o fato de não haver investigação de campo, no local onde ocorrem ou ocorreram os fenômenos estudados, se configura um limite à essa dissertação.

O estudo de administração pública comparada, apresenta limitação relativa a realidade específica dos países e das localidades onde os casos ocorreram ou ocorrem. A realidade de cada caso precisa ser analisada com base numa apreciação crítica de cada um deles, conforme ensina Ramos (1996) na redução sociológica. Por meio dessa apreciação crítica da realidade de cada caso, é possível compreender suas especificidades para melhor identificar as tipologias de participação, as características da coprodução dos serviços públicos e seus modelos.

Realizada essas observações limitantes da pesquisa, será realizada a definição dos principais termos desse estudo, para facilitar a discussão dos próximos assuntos.

1.6 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS TERMOS

Os apontamentos realizados até aqui conduzem à necessidade de se apresentarem os diversos conceitos que são tratados ao longo desta dissertação. A caracterização dos termos e as definições que seguem têm o propósito de uniformizar a linguagem, contribuindo para o entendimento dos argumentos.

Coprodução do bem público ou dos serviços públicos: se caracteriza pelo envolvimento de organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos que podem compartilhar entre si responsabilidades e poder na produção dos serviços públicos (SALM, 2014).

Bem público: está relacionado à busca pela felicidade natural da coletividade, sendo um valor político subordinado à moral e a ética (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010). Os **serviços públicos**, quando voltados à essa característica, podem ser entendidos como parte do bem público.

Administração Pública: é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos (bem público) para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente (SALM; MENEGASSO, 2009).

Modelos: são generalizações, abstraídas e simplificadas, da realidade, com características heurísticas (WEBER, 2012) com o propósito de ajudar a compreender melhor a realidade. As **tipologias** também possuem essas características dos modelos. A base teórica que fundamenta a utilização de modelos será tratada com mais profundidade no referencial teórico da presente dissertação.

Paradigma: conjunto de crenças e valores que estruturam os grupos sociais (KHUN, 1998).

Accountability: termo em inglês referente à transparência, imputabilidade, controle, responsabilidade e responsividade (KOPPELL, 2005). Também está relacionada ao comprometimento com os valores comunitários e os esforços sistemáticos para o alcance efetivo de suas características (ETZIONI, 2014).

Empoderamento: forma de força ou poder, própria da comunidade. Surge a partir da sua articulação e está fora do controle da autoridade legal (GOHN, 2011).

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

Com o fito de facilitar a organização dos assuntos que serão abordados, será demonstrada, neste momento, a estrutura do trabalho. Além das discussões da (1) introdução que antecederam esta seção, fazem parte deste estudo a sua (2) fundamentação teórica, os (3) procedimentos metodológicos, (4) análise e discussão dos resultados e as (5) considerações finais. A estrutura desses quatro assuntos, mencionados por último, será exposta a seguir, iniciando pela fundamentação teórica que se divide em dois assuntos gerais.

O primeiro é a (2.1) administração pública: mudança, paradigmas e modelos. Para isso, discute, primeiramente, sobre (2.1.1) mudança e paradigma. Na sequência é explorado o assunto referente (2.1.2) a teoria da delimitação dos sistemas sociais como base para um novo paradigma.

São discutidos nesse tópico (2.1.2.1) os principais conceitos que servem como base para a delimitação dos sistemas sociais e, também, (2.1.2.2) a teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico. Por último, aborda (2.1.3) a definição de modelos e os modelos de administração pública, contemplando especificamente a teorização sobre (2.1.3.1) modelos, seguido das premissas teóricas que envolve (2.1.3.2) os modelos de administração pública.

O segundo assunto é (2.2) a coprodução dos serviços públicos: tipologias de participação e modelos. Com isso, é definida (2.2.1) a coprodução dos serviços públicos, (2.2.2) a participação na esfera pública, (2.2.3) tipologias de participação e (2.2.4) os modelos de coprodução dos serviços públicos.

O terceiro assunto dessa dissertação aborda os (3) procedimentos metodológicos, contemplando a (3.1) natureza da pesquisa e a (3.2) caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação. Também serão expostos os (3.3) procedimentos de análise qualitativa.

O quarto assunto é (4) a análise e discussão dos resultados. Primeiramente, será descrito como ocorre (4.1) o prêmio do serviço público aas Nações Unidas (UNPSA). Em seguida, são escolhidos (4.2) os casos premiados pelas Nações Unidas em que houve participação: (4.2.1) a participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia; (4.2.2) a participação no Fórum Interconselhos, no Brasil.

Após a seleção dos casos, é identificada (4.3) a tipologia de participação presente nos casos escolhidos: (4.3.1) a tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia; (4.3.2) a tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, no Brasil.

Na sequência, são analisadas (4.4) as características da coprodução dos serviços públicos em cada caso: (4.4.1) as características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia; (4.4.2) as características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil.

A partir das tipologias de participação é identificado (4.5) o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em cada caso: (4.5.1) o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia; (4.5.2) o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera no Fórum Interconselhos.

Após a análise e discussão dos resultados são realizadas as (5) considerações finais. As referências bibliográficas encerram este trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para que os objetivos dessa pesquisa sejam alcançados é necessário que o referencial teórico fundamente as análises que serão realizadas acerca dos dados levantados, demonstrando, assim, os pressupostos que fundamentam a coprodução dos serviços públicos.

À vista disso, é essencial que o referencial teórico embase a análise, demonstrando que, no presente, a forma predominante de produzir os serviços públicos, já não é condizente com as demandas existentes na vida das pessoas. Essas demandas estão constantemente sendo impostas à administração pública, inclusive em manifestações que ocorrem em vários continentes, onde as multidões reclamam por mudanças que conduzam a sociedade a um novo paradigma.

Os fundamentos da coprodução dos serviços públicos estão relacionados com esse novo paradigma. A coprodução apresenta características diferentes conforme o modelo de administração pública existente. Ocorre com maior ou menor intensidade de acordo com as características desse modelo que propiciam diferentes tipologias de participação.

Em busca de possibilidades objetivas para essas demandas, o referencial teórico, após essa abertura, discorre a respeito da (2.1) administração pública: mudança, paradigma e modelos. Além das teorias e tecnologias que servem à administração pública, esta, também, deve levar em conta valores transcendentais à vida humana que perduram no tempo. Essa temática que será abordada, fundamenta a participação e a coprodução dos serviços públicos, servindo de base tanto para o objetivo geral, quanto para os objetivos específicos dessa pesquisa. Em vista disso, os conceitos referentes a (2.2) participação e a coprodução dos serviços públicos também serão abordados. Com isso, é possível trazer para essa produção científica, bases ontológicas e epistemológicas sólidas, bem como, teorias e técnicas que proporcionem uma combinação essencial para o alcance de seus objetivos.

Por meio desse complexo de temas que serão abordados, o arcabouço teórico, também, possibilitará a constatação das principais características de cada modelo de coprodução dos serviços públicos. Com base nessas características e nas discussões anteriores, serão estabelecidas categorias de análise para que, no processo de reflexão e descrição dos dados, seja possível identificar os modelos que preponderam nos casos estudados.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MUDANÇA, PARADIGMAS E MODELOS

As mudanças que estão ocorrendo nos valores e crenças de nossa era vêm impulsionando algumas transformações nos padrões da administração pública convencional e, por consequência, na forma com que os serviços públicos são produzidos. Por esse motivo, uma breve análise das mudanças passa a ser fundamental para a compreensão dos fundamentos da participação na produção dos serviços públicos. Essa averiguação ajuda, ainda, a compreender os reflexos das mudanças na administração pública, que interferem nas tipologias de participação e nos modelos de coprodução.

Essas mudanças fazem parte dos limites atingidos pelos valores e crenças que têm servido de paradigma para a vida humana associada. As necessidades do presente e do futuro não se coadunam mais com os padrões desse paradigma, ao passo que requerem transformações, entre outras, no tamanho do Estado e na sua relação com o cidadão, na busca incessante pelo crescimento econômico, na preservação do meio ambiente frente à escassez das fontes de energia sob a forma de baixa entropia, na questão da unidimensionalidade humana.

Desse modo, a vida humana associada precisa de um novo paradigma alicerçado por uma teoria que não esteja centrada apenas no sistema social proporcionado pelo mercado (RAMOS, 1981). Para isso, questões como a multidimensionalidade humana devem ser mais bem exploradas e aplicadas aos modelos de organizações públicas e privadas, formais ou informais que participam ou possam participar da produção do bem público.

A administração pública, analisada sob a ótica dos modelos, precisa proporcionar padrões que contemplem as teorias tradicionais de organização e de novas tecnologias. No entanto, é essencial, que contemple os valores e crenças que perduram ao longo da existência humana. Interesse público, participação, transparência, controle social, também, são exemplos desses princípios que vão ao encontro da teoria da delimitação dos sistemas sociais e da multidimensionalidade humana e que precisam ser observados no modelo de administração pública utilizado.

Com o objetivo de versar sobre esses assuntos, a presente subseção, após essa abertura, apresenta uma sustentação teórica que discute (2.1.1) mudança e paradigma, dando apoio à (2.1.2) teoria da delimitação dos sistemas sociais como base teórica para um novo paradigma e que corresponda às necessidades do presente. Na sequência,

também será discutida (2.1.3) a definição de modelos e os modelos de administração pública, possibilitando a identificação de suas principais características e sua relação com as mudanças. A análise dos modelos de administração pública também tornará possível identificar as categorias de análise que nele se fazem presentes e que, identificam as tipologias de participação e os modelos de coprodução. Isso é fundamental para que o objetivo geral e os objetivos específicos sejam alcançados.

A abordagem desses temas identificará os principais fundamentos da coprodução dos serviços públicos, além da importância da democracia, cidadania e da participação. Esses temas serão discutidos na seção seguinte, juntamente com os modelos de coprodução dos serviços públicos.

2.1.1 Mudança e paradigma

O processo de mudança e de transformações é inerente à vida humana. Não é objeto dessa dissertação, realizar um estudo histórico detalhado das mudanças que ocorreram na história. Entretanto, é essencial demonstrar como algumas mudanças estão afetando o ser humano, a sociedade, a administração pública e a forma como os serviços públicos são produzidos.

Essas mudanças podem ser mais bem compreendidas por meio da assimilação das transformações que ocorreram entre os séculos XVII e XVIII. As transformações, que deram origem ao atual modelo de mercado, foram estudadas por Hirschman (2002) e Polanyi (2012), sendo abordadas a seguir.

Partindo dos estudos realizados por Hirschman, é possível identificar como o surgimento do capitalismo influenciou a substituição dos padrões da virtude humana pelos interesses enquanto uma paixão branda. As paixões, refletidas em sentimentos como a honra e a glória foram fontes inspiradoras das principais movimentações da sociedade, principalmente, até o século XVII. Esses sentimentos deram base para a vida das pessoas e para a própria forma como elas se relacionavam entre si, se caracterizando como prova da virtude de cada ser humano.

Hirschman (2002) menciona, ainda, Santo Agostinho, expondo suas críticas em relação ao desejo incessante pelo poder que estas paixões geravam. Elas geravam este tipo de distorções no homem, que refletiam no bem-estar da sociedade da época, sendo causadoras de conflitos pela busca de poder. O forte desejo por louvor e glória, como um motivo central para a vida, foi se exaurindo, até não corresponder mais as necessidades das pessoas, no início do século XVII.

Os avanços das ciências naturais proporcionaram uma nova visão do indivíduo, que passou a ser visto cada vez mais como ele realmente é e não como se gostaria que ele fosse. Em outras palavras, a visão romântica de ser humano, visto como um herói foi deixando de existir. Com o surgimento e a intensificação do capitalismo as paixões, como a honra e a glória, foram substituídas por outras paixões que estão relacionadas à vantagem ou interesses (HIRSCHMAN, 2002).

Sob o domínio dessas novas paixões os indivíduos, influenciados pela ascensão do capitalismo, passam a ter suas ações baseadas em seus interesses pessoais enquanto paixões mais brandas. Esses interesses estão relacionados à busca incessante pelo crescimento econômico ou de acúmulo de riquezas. Com isso, as grandes mudanças nos valores e crenças da sociedade deram origem ao atual modelo de mercado e foram aceitas rapidamente pela sociedade, conforme demonstrado pelos estudos de Hirschman.

As mudanças relatadas por esse autor, são uteis a este estudo porque estão diretamente relacionadas à origem e ascensão do paradigma de mercado vigente. Esse paradigma, conforme será analisado mais adiante, tem servido como a base de valores para as relações da vida humana associada e para a administração pública. Antes, é preciso compreender melhor o processo de ascensão do mercado sob os sistemas sócias.

Polanyi (2012) demonstra esse processo de transformação pelo qual a sociedade atravessou e emancipou o sistema de mercado do sistema social. O processo de autorregulação do mercado é demonstrado por ele como um processo de dominação da sociedade pela transformação do trabalho, dos recursos naturais, do dinheiro e do próprio indivíduo em mercadoria.

Por intermédio dessa transformação, ao invés do mercado ser utilizado como um sistema delimitado, regulamentado para colaborar com a vida das pessoas e estar presente, dessa forma, nas relações sociais, ocorreu o inverso. O mercado passou a agir como um sistema autônomo, onde as pessoas e todas as relações sociais passaram a estar delimitadas por ele. Por isso, uma vez que o mercado sempre esteve de certa forma presente na vida das pessoas, a sociedade capitalista tem que ser entendida como um caso excepcional (POLANYI, 2012), onde o mercado passou a ser um sistema sem delimitação.

As mudanças relatadas nas pesquisas de Hirschman e de Polanyi demonstram como a vida humana associada foi afetada pelo surgimento de um novo paradigma que passou a pautar suas relações e seus comportamentos. A ciência, por meio de diversos pensadores como

Hobbes, Santo Agostinho, Maquiavel, Rousseau, entre outros, também participou desse processo de mudança de paradigma, influenciando e sendo influenciado por ele. Logo, a administração pública e suas formas de produzir os serviços públicos também foram influenciadas. Destarte, é importante para a presente pesquisa, compreender como pode ocorrer o processo de mudança paradigmática.

O processo de mudança de paradigma é descrito por Kuhn (1998) ao conceituar paradigma, ciência normal, anomalia, crise e revolução científica. Cada um desses conceitos possui características peculiares e podem ser vistos como etapas do processo de mudança de paradigma.

Paradigma, para Kuhn (1998), pode ser entendido como um conjunto de crenças, valores, técnicas e conhecimentos aceitos e compartilhados por um grupo científico. Esse grupo de cientistas, atraído pelos precedentes e resultados do paradigma, passam a compartilhar das mesmas certezas e ficam comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática científica. O paradigma, praticado dentro desse arquétipo é o que identifica uma ciência normal.

A ciência normal é a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações passadas que evolui explorando o alcance potencial e a precisão do velho paradigma (KUHN, 1998). Então, os problemas e as dificuldades são isolados, o que permitirá, por meio do seu estudo, a emergência de um novo paradigma.

As anomalias, na visão de Kuhn (1998), estão relacionadas aos problemas e dificuldades que o velho paradigma não foi capaz de solucionar. As anomalias, que aparecem devido ao próprio paradigma, são entendidas como normais e inerentes ao processo de transformação paradigmática ocasionando a concepção de novas teorias. Em outras palavras, as anomalias podem seguir dois caminhos. O primeiro é a possibilidade de serem resolvidas pelo avanço das teorias que compõem a própria ciência normal. O segundo é a oportunidade das teorias alternativas se sobreporem às teorias originais.

A revolução científica é a sobreposição das teorias alternativas em relação às teorias originais (KUHN, 1998). À vista disso, quando um paradigma velho ou antigo, é total ou parcialmente substituído por um novo ou alternativo, antagônico ao anterior, ocorre uma nova revolução científica, instituindo o novo paradigma. O processo de evolução e sobreposição desse novo paradigma ocorre na mesma sequência de possibilidades.

À luz da noção de paradigma de Kuhn, é possível analisar, de forma análoga, o processo de mudança e de transformação descrito por Hirschman e por Polanyi, como uma revolução científica que culminou

na origem do paradigma de mercado. A partir do século XVII o paradigma centrado em paixões como a honra e a glória, passou a apresentar anomalias, como a escassez de bens materiais e serviços elementares para a sobrevivência das comunidades. Ocorre que aquelas convicções românticas acerca do indivíduo, que não correspondiam mais as demandas da época, foram sendo esvaziadas pela evolução da ciência natural e do mercado. Houve, então, uma revolução que estabeleceu o mercado como um sistema autônomo (POLANYI, 2012) e que controla as relações sociais em nossa era, por meio dos interesses particulares dos indivíduos. Contudo, Hirschman (2002) argumenta que essa revolução nasce do velho conjunto de crenças parecendo mais um surgimento incremental do que uma revolução propriamente dita.

Ramos (1981), por meio de seu legado científico às ciências sociais, à administração e à administração pública, demonstra ao longo de sua obra a influência do domínio do paradigma de mercado. Ele comprova que o paradigma vigente afetou vários aspectos do indivíduo e da vida humana associada, conforme seus principais pensamentos, acerca do assunto, que serão descritos a seguir.

A razão, considerada por Ramos como o conceito básico da moderna ciência social, prescreve como os seres humanos devem ordenar sua vida pessoal e social. A liberação do mercado gerada pelo paradigma vigente, fez com que a racionalidade funcional ou instrumental dominasse a ação humana deixando a psique de lado. Esse processo transforma o ser humano numa criatura que tem suas decisões limitadas ao cálculo utilitário de consequências. Sob a influência do predomínio da racionalidade funcional, o indivíduo participa dos espaços sociais como um ator, que cumpre um papel pré-estabelecido, baseado no cálculo dos ganhos e das vantagens pessoais que ele terá.

Ramos (1981), também, afirma que há mais de 300 anos a racionalidade funcional tem escorado o esforço das populações ocidentais a buscarem o aumento incessante de sua capacidade de produção e da busca pelo crescimento econômico contínuo. Neste sentido, a ciência social está sob o domínio da ciência natural, reducionista, que fornece o paradigma teórico para o estudo e interpretação de todos os assuntos e questões suscitados pela realidade. Essas características acabam influenciando diretamente no desenvolvimento das sociedades.

A ideia de modernização também é afetada pelo paradigma de mercado. Para a ciência social dominada por este paradigma e baseada na racionalidade funcional o sentido da história pode ser captado pelo conhecimento, que se revela através de uma série de determinados estados empírico-temporais. Há uma lei da necessidade histórica, serialista, que

compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas (RAMOS, 2014).

Os critérios para a ordenação das associações humanas, no paradigma de mercado, são dados por um processo de socialização. Esse processo de socialização, numa sociedade centrada no mercado, acaba sendo dominado pelos preceitos e consequenciais deste paradigma, baseado na racionalidade funcional. Dessa forma a associação humana ocorre conforme o cálculo utilitário.

A condição essencial dessa ordem social é que a economia se transforme num sistema autorregulado. Há uma dicotomia entre valores e fatos, o que faz com que o estudo científico das associações humanas seja livre do conceito de valor, como se isso fosse possível (RAMOS, 1981).

Na vida organizacional, uma vez que, neste caso, as organizações estão dominadas pelos preceitos do mercado, ou seja, voltadas apenas para eficiência e eficácia como forma de maximização dos lucros, o ser humano passa a desenvolver uma peculiar síndrome do comportamento. Ramos (1981) demonstra que esta síndrome faz com que o ser humano deixe de agir e passe apenas a se comportar. A ação é inerente ao ser humano que delibera sobre coisas porque está consciente das finalidades intrínsecas a essas coisas. Já o comportamento é uma forma de conduta baseada na racionalidade funcional, mecanizada, ditada pelos imperativos exteriores de eficiência, sem a consciência das finalidades intrínsecas a suas ações.

Deste modo, as organizações possuem estruturas burocráticas voltadas para a eficiência de suas atividades que servem como padrões cognitivos. Os indivíduos, para terem condições de enfrentar os desafios dessas organizações e da sociedade moldada dessa forma, interiorizam seus padrões cognitivos, sem perceber. Ramos (1981) demonstra que a disciplina administrativa padrão, ao admitir que os seres humanos sejam individualidades fluídas, capturadas pelos pressupostos do perspectivismo, do formalismo e do operacionalismo não pode ajudar o indivíduo a superar essa situação.

A sociedade centrada no mercado, baseada na racionalidade funcional e com influência da síndrome do comportamento faz com que os indivíduos sejam afastados da esfera pública e passem a atuar principalmente na esfera privada (ARENDDT, 2014). O ser humano, praticamente deixa de ter aquelas características de um animal político atribuído por Aristóteles e ressaltado por Arendt (2014) e Ramos (1981). É no domínio político que o homem é destinado a agir por si mesmo, como portador da razão no sentido substantivo. Essa limitação do

exercício da política se dá porque a dimensão econômica na vida do ser humano toma conta de suas ações. Devido a isso, o ser humano, conforme Ramos (1981) passa a estar em desequilíbrio, esvaziando suas dimensões política, social e comunitária.

O paradigma de mercado que vem dominando há mais de 300 anos a vida pessoal e social, com a busca por dominar a natureza e aumentar a própria capacidade de produção, não corresponde mais às anomalias geradas pelo próprio paradigma (RAMOS, 1981). Seus reflexos sob a vida humana associada estão chegando a um esgotamento que caracteriza a nossa era pela necessidade de mudança.

A sociedade vem dando sinais de que estão ocorrendo mudanças nos valores e crenças que tem servido de base ao paradigma de mercado, uma vez que já não aceita mais um modelo de desenvolvimento centrado no crescimento econômico, passando a exigir, conforme demonstra Sachs (2009) e Sen (2010), que também sejam observados os aspectos social e ambiental. As manifestações populares que ocorrem em vários países (CASTELLS, 2013) demonstram essa busca por mudança no paradigma que orienta a vida humana associada, na busca por mais democracia, participação, transparência, entre outras reivindicações que se aplicam à administração pública.

A forma como os serviços públicos são produzidos, concentrados no aparato burocrático da administração pública e no mercado já não apresenta consistência. Isso ocorre porque a maioria das teorias e tecnologias administrativas que tomam por base os valores e crenças do paradigma de mercado, não corresponde mais as necessidades do presente. Esses fatores se associam às anomalias da noção de paradigma de Kuhn (1998) que estão ocasionando um processo de formação de um novo paradigma para a vida humana associada, por consequência à administração pública.

A sociedade requer, portanto, organizações públicas fundamentadas nos valores e crenças, como àqueles expostos nas manifestações populares e que fazem parte desse novo paradigma em formação. Esses novos valores em construção, que servem de base para o novo paradigma, podem ser sistematizados a partir dos limites que o paradigma de mercado impõe sobre o presente e o futuro.

Dentre os limites impostos pelo paradigma predominante, está o excessivo tamanho do aparato burocrático do Estado. Ele concentra na administração pública e no mercado as tomadas de decisões e a produção dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2009). Neste caso, a natureza burocrática da administração pública utiliza estratégias que aproveitam a unidimensionalidade do ser humano, para extrair deste o

máximo de eficiência na produção dos serviços públicos. Dessa forma, há uma limitação quanto à participação do indivíduo na produção dos serviços públicos, uma vez que ele participa quando está incluído na estrutura burocrática de alguma organização que produz serviço público movido por interesses econômicos ou fazendo parte do próprio Estado.

O meio ambiente, fragilizado pelos valores intrínsecos ao paradigma de mercado (SACHS, 2009), também é apresentado como um limite a este paradigma que não se mantêm sem o foco na eficiência e na produção em massa. Este limite está diretamente relacionado com a contrariedade do processo econômico em relação à lei da entropia.

Georgescu-Roegen (2012) relaciona o primeiro princípio da termodinâmica, que trata da conservação de matéria-energia, à ecologia e à economia. Por meio da descrição desta lei da física, esse autor demonstra que no processo econômico há os recursos naturais, que na termodinâmica seriam equivalentes a matéria-energia em estado de baixa entropia. Mas também há os resíduos, matéria-energia sem valor que são, na física, matéria-energia de alta entropia. No mundo em que vivemos há uma finitude de matéria-energia sob a forma de baixa entropia, ou seja, é um limite gigantesco à noção da busca pelo crescimento incessante. Por fim, a questão da unidimensionalidade do ser humano, acaba sendo um fator que ora influencia nas limitações anteriormente mencionadas e ora é influenciada por elas.

A identificação destes limites que afetam o arranjo social, associada à identificação dos valores intrínsecos às mudanças que estão ocorrendo e que são demandadas pela sociedade pode servir de base a um novo paradigma da vida humana associada. À luz deste novo paradigma é possível estabelecer novas diretrizes para a ação humana, associando os espaços burocráticos aos espaços isonômicos (RAMOS, 1981). Também será possível que a administração proporcione espaços de participação aos indivíduos, influenciando e sendo influenciada por eles.

Para que este processo seja possível, conforme destacaram Polanyi (2012) e Ramos (1981), é necessária uma delimitação dos sistemas sociais da vida humana que coloque limites políticos ao mercado, devolvendo ao homem sua característica de animal político, que age na esfera pública (ARENDDT, 2008), uma vez que passa a ser multidimensional e vive numa sociedade multicêntrica. A teoria da delimitação dos sistemas sociais, descrita no item seguinte, pode ser considerada a referência desse novo paradigma e servir de orientação ontológica e epistemológica para a administração pública e a coprodução dos serviços públicos.

2.1.2 A teoria da delimitação dos sistemas sociais como base para um novo paradigma

O processo de mudança que se deu com base no mercado e o estabeleceu como um paradigma para a vida humana associada, gerou e continua gerando diversas anomalias. Os apontamentos realizados anteriormente demonstraram o quanto essas anomalias se refletem na vida pessoal, social e na administração pública. Há então a necessidade de um novo paradigma que corresponda às demandas e anomalias geradas pelo paradigma de mercado.

A teoria da delimitação dos sistemas sociais, como já discutido anteriormente neste trabalho, pode servir de base para o novo paradigma. Ela se baseia na visão da sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves, onde o ser humano se empenha em tipos diferentes de atividades substantivas e integrativas. O mercado é apenas um desses enclaves. Também se baseia num sistema em que o governo é capaz de formular e implementar políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais.

Com este objetivo, a seguir, serão discutidos (2.1.2.1) os principais conceitos que servem como base para a delimitação dos sistemas sociais. Baseado nas implicações ontológicas e epistemológicas levantadas será possível discutir com mais propriedade (2.1.2.2) a teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico. A discussão desses conceitos e da teoria da delimitação dos sistemas sociais servirá, mais adiante, como parâmetro para a análise dos modelos de administração pública. Também é relevante porque ela é um dos fundamentos para a coprodução dos serviços públicos (NETTO; SALM; BURIGO, 2014).

Abordar essas duas implicações da teoria da delimitação dos sistemas sociais é essencial para o propósito do referencial teórico em construção. Porém, antes disso, é preciso evidenciar alguns temas trabalhados por Ramos (1981), que dão sustentação a essa teoria e a um novo paradigma orientador da sociedade. São conceitos compostos pela discussão das características da razão, da síndrome do comportamento, da colocação desapropriada de conceitos, da política cognitiva e da abordagem substantiva da organização.

2.1.2.1 Os principais conceitos que servem como base para a delimitação dos sistemas sociais

Nesta etapa do trabalho, será realizada uma discussão sucinta dos principais conceitos que servem de base para a teoria da delimitação dos

sistemas sociais. Esses conceitos são importantes para esta pesquisa, tanto por servirem de base para a teoria da delimitação dos sistemas sociais, quanto para uma melhor análise do paradigma de mercado e do paradigma paraeconômico. Por meio desses conceitos será possível relacionar, posteriormente, os paradigmas e os modelos de administração pública.

O primeiro conceito é a razão. Descrita por Ramos (1981), como o conceito básico da moderna ciência social, prescreve como os seres humanos devem ordenar sua vida pessoal e social. Em sua obra *Administração e Estratégia do Desenvolvimento* de 1966, reeditada com o título *Administração e Contexto Brasileiro* em 1983, Ramos trabalhou com uma ideia de sociologia especial da administração, considerando que esta seria parte da sociologia geral que estuda a realidade social da administração e dentre suas expressões exteriormente observáveis a ação administrativa. É dessa forma que inicia a abordagem de seus estudos em relação à racionalidade, sendo complementados principalmente em sua última obra *A Nova Ciência das Organizações* de 1981.

A análise das proposições de Ramos acerca das racionalidades é relevante, uma vez que no âmbito social, organizacional e também na administração pública, tem preponderado à racionalidade funcional ou instrumental, produto de um modelo de sociedade centrada no mercado. Está relacionada, ainda, ao cálculo utilitário de meios para atingir determinado objetivo. As suas bases se encontram nas leis do mercado, utilizando uma visão exclusivamente competitiva e utilitária. Prevalece nessa racionalidade a busca pelo sucesso individual, desprezado do julgamento ético e norteado pelo comportamento das pessoas através das leis do mercado, ou seja, pautado no êxito econômico. Para a sociedade contemporânea, esta tem como resultado indivíduos que se comportam da maneira que o mercado demanda e de forma delineada pela ética da responsabilidade. A sociedade contemporânea, centrada no mercado, restrita à lógica utilitarista, o que inibe os espaços de manifestação prática do outro tipo de racionalidade que privilegia o desenvolvimento humano e social (RAMOS, 1981). Nesse sentido, o paradigma de mercado, reduz toda e qualquer outra dimensão do ser humano a uma só.

Por seu turno, a racionalidade substantiva está relacionada a um atributo natural do ser humano, sustentando que a razão reside na psique humana. É a partir dela que os indivíduos podem buscar conduzir sua vida pessoal na direção da autorealização e do autodesenvolvimento. Dessa forma, a psique humana e o paradigma meta-histórico (RAMOS, 1981) devem ser considerados o ponto de referência para a ordenação da vida social e da ciência social. Para Ramos (1983), a racionalidade substantiva, atrelada à ética da convicção, deve ter por objetivo a busca sistemática da

eliminação das compulsões desnecessárias, agindo dessa maneira sobre as atividades humanas e nas organizações econômicas, tornando plenas as potencialidades do ser humano. Com isso, a racionalidade substantiva tem como elemento central a valorização individual e coletiva do ser humano baseada nos padrões éticos que permitam ao indivíduo analisar, julgar e pensar criticamente acerca do ambiente ao seu redor.

É importante ressaltar que a razão humana não existe sem a racionalidade substantiva ou a racionalidade instrumental. As duas racionalidades estão num processo de tensão constante, atreladas com a ética da convicção e a ética da responsabilidade, respectivamente (RAMOS, 1983). O que ocorre é que devido ao paradigma de mercado, o indivíduo tende a se comportar e a agir demasiadamente conforme a racionalidade instrumental e a ética da responsabilidade.

A razão, por ser o conceito básico de qualquer ciência da sociedade e das organizações, gera reflexos na teoria da vida humana associada, na ciência social e por consequência, na administração pública. Abordar alguns desses reflexos na ciência social formal e na ciência social substantiva é importante para essa dissertação, ao passo que possibilitará, mais a diante, compreender suas influências na administração pública. Desse modo, o segundo conceito a ser tratado é o de ciência social formal e ciência social substantiva.

Na ciência social formal, os critérios para a ordenação das associações humanas são dados socialmente; a economia se transforma num sistema autorregulado; o estudo científico das associações humanas é livre do conceito de valor, havendo uma dicotomia entre valores e fatos; o sentido da história pode ser captado pelo conhecimento, que se revelam através de uma série de determinados estados empíricos temporais; e, a ciência natural fornece o paradigma teórico para a correta focalização de todos os assuntos e questões suscitados pela realidade (RAMOS, 1981).

Na ciência social substantiva, os reflexos para a teoria da vida humana associada são diferentes. Para ela os critérios para ordenação das associações humanas são racionais, ou seja, decorrem do senso comum individual, independentemente de qualquer processo particular de socialização; a economia, como condição para a ordem social, sofre regulação política; o estudo científico das associações humanas é normativo, sem dicotomia entre fatos e valores, considerada falsa e causadora de distorções; o sentido da história, por não poder ser captado por categorias serialistas de pensamento, se torna significativa para o homem por meio do método paradigmático de auto interpretação da comunidade organizada; o estudo científico adequado das associações

humanas é mais abrangente que as ciências naturais e distinto dela, sendo um tipo de investigação em si mesmo (RAMOS, 1981).

Pela análise acerca da razão é possível identificar que na racionalidade instrumental a sociedade é centralizada no mercado e o ser humano passa a estar em desequilíbrio, sendo unidimensional, uma vez que vivencia apenas a sua dimensão econômica reducionista. A unidimensionalidade está relacionada com a internalização profunda da essência do mercado, atuando como se essa essência fosse um padrão normativo supremo a ser utilizado em todas as suas relações sociais. Já numa teoria da vida humana associada baseada na racionalidade substantiva, a sociedade é multicêntrica, uma vez que o mercado sofre uma delimitação política e o ser humano passa a ser multidimensional.

Verificar a racionalidade que caracteriza os modelos de administração pública e de coprodução dos serviços públicos se mostra, dessa forma, pertinente e será realizada em momento oportuno neste trabalho. A multidimensionalidade também se mostra relevante, uma vez que por meio de espaços de participação oferecidos pela administração pública podem colaborar para que o ser humano esteja em equilíbrio com suas dimensões.

O terceiro conceito é o da multidimensionalidade humana. Está associado com o fato do ser humano conviver em equilíbrio nas dimensões política, social, comunitária e biológica ou econômica (MENEGASSO, 1998). Também corresponde à razão humana que deixa de estar sob a influência determinista do mercado, permanecendo em equilíbrio na sua tensão de racionalidades e éticas, proporcionando que o indivíduo passe a agir de forma substantiva. Essas noções são fundamentais para a teoria da delimitação dos sistemas sociais que servirão de base para um novo paradigma e para a coprodução dos serviços públicos.

A síndrome do comportamento é o quarto conceito a ser discutido. As organizações são sistemas sociais cognitivos, que são assimilados, interiormente, por seus membros. Ocorre que as organizações existentes no paradigma de mercado, influenciadas pela própria teoria social formal, se utilizam de sistemas cognitivos que buscam a máxima eficiência por meio do cálculo utilitário das consequências. Segundo Ramos (1981) a conduta geralmente adequada aos seres humanos, levando em consideração tanto requisitos substantivos como instrumentais, deve ser avaliada por uma teoria científica da organização que não se baseie em sistemas cognitivos inerentes a qualquer tipo de organização.

Quando ocorre a primeira situação, as pessoas, ao assimilarem o sistema social cognitivo da organização, passam a confundir as regras e

normas de operação peculiares aos sistemas sociais episódicos dela com regras e normas de conduta como um todo. O indivíduo passa a utilizar o sistema social cognitivo próprio da organização em atos de sua vida fora dela. Nas sociedades onde o paradigma de mercado prevalece, ocorre este processo denominado por Ramos (1981) de síndrome do comportamento.

Então, na síndrome do comportamento, o ser humano deixa de agir e passa a se comportar (PAES DE PAULA, 2007). A ação é a capacidade de a pessoa tomar decisões em sua vida pautadas pela ética e pelos seus valores, de forma consciente das finalidades intrínsecas dessa decisão. Segundo Ramos (1981) essas deliberações são baseadas em causas finais e não apenas eficientes, sendo que nas organizações, neste caso, a eficiência é incidental e não causa final. Em contraposição, o comportamento é uma forma de conduta mecanizada ditada por imperativos exteriores e desprovida de conteúdo ético, uma vez que se baseia na racionalidade instrumental e no cálculo utilitário das consequências (RAMOS, 1981). Neste caso predomina a busca pela eficiência.

Analisar a síndrome do comportamento e suas características é importante para a teoria da delimitação dos sistemas sociais, uma vez que seus traços estão afetando constantemente as instituições e organizações existentes na sociedade centrada no mercado. Por conseguinte, os membros da sociedade interiorizam a síndrome comportamentalista e seus traços para enfrentar desafios dessa sociedade. A administração pública precisa oferecer espaços adequados à ação humana. Assim, essa análise da síndrome do comportamento passa a ser valiosa para essa dissertação uma vez que também serve de justificativa para a participação do cidadão na administração pública.

Na preparação do caminho para a discussão dos alicerces de uma nova ciência das organizações e da administração pública ou de um novo serviço público, é preciso discutir os reflexos da política cognitiva. Com isso, a política cognitiva é o quinto conceito a ser discutido.

A política cognitiva, é o uso consciente ou inconsciente da linguagem distorcida, para induzir as pessoas a interpretarem a realidade conforme os interesses dos agentes diretos ou indiretos que praticam este tipo de política. Ramos (1981) aponta a política cognitiva como um fenômeno histórico, com características peculiares na sociedade centrada no mercado, condizente com uma visão paroquial da natureza humana, afetada pela comunicação instrumental e que faz do indivíduo um alegre detentor de emprego.

A política cognitiva está presente na sociedade centrada no mercado, sendo um espaço onde, talvez, ela mais se desenvolva. Ela é

encontrada nas políticas de governo, para impor modelos e políticas de interesse correlato ao de mercado. Na comunicação e na publicidade, por intermédio de seus meios de comunicação, a realidade é constantemente distorcida pelos interesses inerentes ao mercado que se refletem na comercialização de produtos indesejados ou desnecessários aos indivíduos. Ela também se reflete no processo de socialização dos membros de estruturas organizacionais formais. Nas circunstâncias atuais onde predomina o paradigma de mercado, a política cognitiva é essencial para difundir na sociedade os padrões do mercado. Dessa forma, Ramos entende que a disciplina organizacional precisa estudar de forma crítica e consciente essas circunstâncias. O contrário disso corresponde ao sucesso da política cognitiva preponderante hoje.

Os teóricos da teoria da organização, da economia, da administração e da administração pública foram afetados pelo domínio da política cognitiva. O reflexo disso são teorias organizacionais e administrativas, como as humanistas, que buscam transformar a sociedade numa sociedade organizacional para a maximização da produção e dos lucros. Na econômica, a política cognitiva influencia na perpetuação de economistas que buscam expandir as raízes do paradigma de mercado, inclusive, para países tidos como não desenvolvidos. A política cognitiva, na administração pública, tem colaborado para a produção de políticas públicas inoperantes que não correspondem às demandas da sociedade, mas a impõe políticas que mantenham o paradigma de mercado em funcionamento. Esses reflexos são características do que Ramos (1981) chama de visão paroquial da natureza humana.

A relação do indivíduo com a organização formal onde atua, também é afetada pela política cognitiva. Na sociedade de mercado, para que o sujeito consiga se adequar às implicações impostas pela burocracia, ele precisa se despersonalizar para cumprir seu papel como um ator que executa as ações de forma eficiente, passando a se comportar conforme as características da síndrome do comportamento. O indivíduo perde o contato com sua verdadeira individualidade, deixando de lado a atualização pessoal, para se adaptar à realidade da organização, inclusive nas organizações públicas. Entretanto, Ramos (1981) demonstra que há uma tensão contínua entre os sistemas sociais organizados e os atualizadores e essa tensão é utilizada por indivíduos que conseguem cumprir seu papel na organização formal, mas age também em espaços atualizadores, como grupos informais, recreativos, dentre outros, conseguindo manter seus objetivos de vida.

A organização formal, de natureza econômica, é por natureza instrumental e a teoria organizacional existente deixa de perceber que neste contexto a comunicação será um sistema instrumental, no sentido de que se preocupa com estratégias finalísticas relacionadas à eficiência dos processos (RAMOS, 1981). Quando o indivíduo está inserido nesse tipo de sistema ele está condenado a rejeitar sua experiência direta da realidade devido à comunicação deturpada que o induz a acreditar numa realidade distorcida.

A discussão acerca da política cognitiva, corrobora para a necessidade de uma delimitação dos sistemas sociais, baseada num novo paradigma alternativo ao de mercado. É importante que a administração pública esteja atenta a este novo paradigma. Para isso é preciso que o estudo das organizações questione os pressupostos que derivam da sociedade centrada no mercado e que estão predominando na teoria, na prática e no ensino da administração pública. Ramos (1981) alerta que também é preciso um novo paradigma onde o mercado seja apenas uma das lógicas existentes, mas não a lógica central, que deturpa o senso comum por meio da comunicação em massa.

A teoria organizacional formal não desenvolveu a capacidade crítica para analisar sua estrutura teórica, o que a impede de atingir um nível maior de conhecimento. Para este fato, Ramos (1981) propõe uma abordagem substantiva da organização.

Então, o sexto conceito é a abordagem substantiva da organização, sendo elementar para os apontamentos desenvolvidos nesta dissertação. A administração pública pode adotar modelos que contribuam baseados numa abordagem substantiva da organização, envolvendo a comunidade na produção dos serviços públicos. Esses modelos serão discutidos mais a diante.

Na abordagem substantiva, a organização é vista como um sistema epistemológico. Todo sistema, consiste de uma estrutura, uma tecnologia e uma teoria, de acordo com Schon (1971). Dessa forma, quando um ser humano passa a fazer parte de um sistema social, se depara com categorias preestabelecidas de uma teoria que descrevem a identidade da organização, a definição dos objetivos, a natureza e o alcance de suas operações e as relações com o ambiente externo.

Nas organizações formais o sistema epistemológico é voltado aos fins da organização correspondentes ao paradigma de mercado. Esse sistema pode ser oculto por estruturas que pareçam flexíveis e pelo uso de tecnologias comportamentalistas, que aparentam observar questões importantes ao ser humano, contudo, seu fim é o de gerar maior eficiência. A teoria desse sistema epistemológico é central para ele. Quando alterada,

ocasiona desestabilidade grave, uma vez que as mudanças podem afetar a identidade, as metas, a forma como as operações são realizadas e as relações com o ambiente externo. Na administração pública esses sistemas variam de acordo com seu modelo.

Outro problema da teoria organizacional formal é que nela predomina os preceitos de organização econômica. Isso se dá, de acordo com Ramos (1981), porque as organizações formais não distinguem o significado instrumental e o significado substantivo das organizações e não levam em conta o significado substantivo da economia e seu histórico. Segundo Polanyi (2012), as organizações econômicas fazem parte da história recente da humanidade. Antes do paradigma de mercado a ordem econômica fazia parte da tessitura social, na qual realizava uma função social. No presente, a ordem econômica se tornou autônoma e passou a englobar a tessitura social, de forma que a sociedade está submetida às suas exigências. Todavia, a esfera econômica condiz com poucas das diversas finalidades da vida humana (RAMOS, 1981).

A teoria organizacional formal também não compreende claramente a interação simbólica. Esse problema é decorrente da própria incompreensão da natureza humana e de sua visão unidimensional. No entanto o ser humano, devido a sua multidimensionalidade, precisa realizar ações simbólicas, condicionadas, que fazem parte do seu significado de existência, em conjunto com as ações biológicas, condicionadas à sua sobrevivência. A teoria formal das organizações enxerga apenas as necessidades biológicas ligadas à satisfação por meio de condutas ligadas ao mercado. As ações relacionadas à interação simbólicas se fazem de pessoa para pessoa sendo um fim em si mesmo, sendo intrinsecamente compensadoras ao ser humano, por meio de uma experiência direta da realidade. Já as ações ligadas mercado são compensadoras em relação aos seus resultados extrínsecos e práticos. Com isso, é importante que a administração pública seja estruturada para proporcionar espaços de interação simbólica. Os modelos de administração pública e, também, de coprodução dos serviços públicos serão, em momento oportuno, analisados conforme esta importante condição.

Ainda sobre a teoria da organização formal, Ramos (1981) destaca que ela não distingue trabalho e ocupação, concebendo uma visão mecanomórfica da atividade produtiva do ser humano. O trabalho está relacionado com o esforço empenhado numa atividade para produzir algo determinado externamente por necessidades objetivas. Já a ocupação está relacionada com atividades exercidas autonomamente pelo ser humano em busca de sua atualização pessoal. É importante destacar que na

coprodução dos serviços públicos muitas atividades podem ser levadas a cabo por meio da ocupação.

Os problemas relatados por meio da análise das características da razão, da síndrome do comportamento, da colocação desapropriada de conceitos, da política cognitiva e da abordagem substantiva da organização, dentre outros temas destacados por Ramos, são oriundos da dominação do paradigma de mercado em relação aos demais sistemas sociais vitais à atualização humana. Os limites da teoria organizacional formal e do mercado precisam ser delineados com base em um novo paradigma que proporcione múltiplos espaços sociais e transforme a sociedade num sistema multicêntrico.

Com base nesses pressupostos formulados por Ramos, no próximo item será discutida sua proposta de delimitação dos sistemas sociais, com base num novo paradigma.

2.1.2.2 A teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico

Para atender as demandas contemporâneas por mudança, impostas pela sociedade e já destacadas anteriormente, a administração pública precisa se basear em um novo paradigma. A teoria da delimitação dos sistemas sociais e o paradigma paraeconômico se tornam fundamentais para essa dissertação, porque fornece um escopo teórico para o modelo de um novo serviço público que proporcione a coprodução dos serviços públicos.

A vida humana associada em nossa era, dominada pelo paradigma de mercado, está centrada no sistema social que predomina nesse paradigma, a economia. Neste sistema, o ser humano só consegue atingir os objetivos prescritos quando ordenado pela racionalidade instrumental, o que o possibilita se comportar conforme as técnicas imanentes que proporcionam resultados mais eficientes em seu trabalho e nas relações sociais. Esse processo de operacionalização, transmitido pela política cognitiva, impede a interação simbólica e a atualização do homem. A administração pública também não é uma exceção neste caso.

Por meio da delimitação dos espaços sociais, onde o sistema do mercado é delimitado e regulado politicamente com base em novo paradigma, é possível alterar essas características da vida humana associada, que estão culminando na violência urbana, corrupção, degradação da qualidade de vida, poluição, desperdício das fontes de energia de baixa entropia, e assim por diante. Isso possibilita que o ser humano realize suas ações na vida pessoal e social, também, com base na

racionalidade substantiva, evitando a síndrome do comportamento, uma vez que deixa de ser alguém que se comporta e passa a agir. Isso evita a disseminação da lógica de mercado pela política cognitiva, proporcionando que o ser humano aja em diversos sistemas sociais, com a oportunidade de se ocupar, colaborando para o processo de interação simbólica e, conseqüentemente, para sua atualização. Baseado nisso, também é possível uma nova concepção acerca da produção dos serviços públicos.

O paradigma paraeconômico apresentado pela teoria da delimitação dos sistemas sociais tem formas distintas de orientação com prescrição ou com ausência de normas, além de categorias delimitativas que constituem a sociedade. Ramos (1981) ressalta que as categorias que representam dimensões presentes na sociedade do paradigma paraeconômico têm conotação heurística, no sentido weberiano, sendo tipos ideais que não realizam nessa totalidade na vida social. Conhecer essas categorias é importante para os objetivos deste trabalho, porque a administração pública para atender ao bem público, precisa proporcionar esses espaços.

A forma de orientação individual, segundo Ramos (1981), está relacionada a pequenos ambientes exclusivos que podem colaborar para a atualização do indivíduo. As categorias delimitativas que fazem parte dessa orientação são o isolado, a anomia e a fenonomia. O isolado corresponde a um indivíduo que vive sob a influência da prescrição de normas sociais, tomando algumas dessas normas como crenças delineadoras de uma única possibilidade de se comportar em sua vida pessoal e social, sempre escondendo essas crenças e se omitindo de participar. A categoria anomia, ambiente sem prescrição de normas, condiz com o indivíduo incapaz de construir tanto internamente essas normas delimitadoras de sua conduta quanto externamente conviver com as normas sociais, vivendo às margens da sociedade. A fenonomia é um sistema social estabelecido por uma ou poucas pessoas, providas de consciência social, que permite a seus membros o máximo de opção pessoal e um mínimo de subordinação a prescrições; as pessoas têm plena liberdade de criatividade automotivada, ocupadas ao extremo na atividade realizada, desprovida de objetivos e resultados econômicos que, se ocorrem, são incidentais.

A forma de orientação comunitária está associada a espaços coletivos que podem permitir a atualização do indivíduo (RAMOS, 1981). As categorias delimitativas pertencentes a essa orientação são a economia, o motim e a isonomia. A economia corresponde a um contexto organizacional formal, altamente prescritivo, com o objetivo de produzir

bens ou serviços com máxima eficiência aos clientes, possui grande tamanho, complexidade e membros que cumprem seus papéis como detentores de emprego. O motim é a categoria que corresponde a uma coletividade sem prescrição de normas o que, assim como na anomia, se torna um risco para a atualização humana que precisa de um mínimo de regras estabelecidas com o pleno consentimento dos indivíduos. A isonomia condiz a essa necessidade uma vez que seu objetivo essencial é a atualização de seus integrantes, sendo orientada pela igualdade da coletividade, inclusive, na tomada de decisões; nas atividades as pessoas se ocupam, sendo compensadoras em si mesmas.

Outro objetivo do paradigma paraeconômico é apresentar requisitos e diretrizes adequadas para o desenho e controle dos sistemas sociais em que tenham como escopo proporcionar cenários adequados à atualização humana. A administração pública, quando estruturada por um modelo embasado nesse paradigma, pode proporcionar desenhos de sistemas sociais participativos que assegurem a atualização humana. A teoria formal das organizações possui esse conhecimento para os sistemas sociais econômicos, entretanto, no paradigma paraeconômico as atividades econômicas são, na melhor hipótese, de caráter incidental. Em vista disso, Ramos (1981) descreve a lei dos requisitos adequados, que parte do pressuposto de que os sistemas sociais devem ser variados e determinar seus próprios requisitos de planejamento.

Para que a administração pública possa proporcionar desenhos de sistemas sociais participativos, inclusive, com base na coprodução dos serviços públicos, ela precisa observar a lei dos requisitos adequados. Portanto, passa a ser pertinente identificar esses requisitos de planejamento. O processo de planejamento dos sistemas sociais deve levar em conta as dimensões essenciais de qualquer sistema social, como tecnologia, tamanho, cognição, espaço e tempo descritos por Ramos (1981).

A tecnologia condiz às normas e instrumentos operacionais de apoio ao sistema social por meio dos quais os resultados são produzidos. Essa dimensão, inerente a qualquer sistema social, precisa ser analisada no planejamento para que se tenha certeza de que é adequada ao alcance dos objetivos estabelecidos.

O tamanho dos sistemas sociais está relacionado com o número de indivíduos presentes num determinado sistema, correspondente à sua complexidade. Essas características são fundamentais para que haja interação simbólica entre os membros de um sistema social. No entanto, ele precisa ter tamanho adequado à sua realidade para que perdure e evite falsas relações interpessoais e se transforme em anomia.

A cognição está relacionada às formas de conhecimento em uso em cada sistema social, que pode ser variadas num único sistema social. Pode ter as seguintes formas: funcional, quando seu interesse dominante é a produção ou o controle do ambiente; política, na situação em que o objetivo dominante é o estímulo dos padrões de bem-estar social, em seu conjunto; e, personalista, quando o objetivo dominante for o desenvolvimento do conhecimento pessoal.

O espaço, que no paradigma vigente está cada vez mais sob a presença do mercado nos sistemas sociais, é essencial à realização das finalidades do sistema social, devendo ser adequado aos seus requisitos. O desenho do espaço do sistema social também precisa ser adequado para que proporcione a interação afetiva entre as pessoas.

Outra dimensão dos sistemas sociais é o tempo que pode ser assimilado de acordo com a forma como é utilizado. No paradigma paraeconômico o tempo não é observado sob uma única dimensão serialista, conforme a dimensão observada pelo mercado. O tempo é visto conforme uma abordagem multidimensional, podendo ser serial ou linear, convivial, de salto e também errante. Antes de analisar suas formas, cabe salientar que Ramos (1981) lembra que tempo e espaço estão mutuamente envolvidos.

Analisadas as características da delimitação dos sistemas sociais delineadas pelo paradigma paraeconômico, é possível tratar de outra noção que Ramos atribui a este paradigma. A paraeconomia consiste nos alicerces de uma teoria política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais nos diferentes sistemas sociais essenciais à sobrevivência, atualização e autorrealização dos cidadãos. Esta questão relacionada com diferentes sistemas sociais é importante para os objetivos deste trabalho porque a coprodução dos serviços públicos requer a participação e a alocação de recursos advindos de múltiplos sistemas sociais.

O paradigma paraeconômico representa as tendências da sociedade, que já não está mais passional aos problemas sociais, ambientais e políticos que permeiam suas vidas. Essa situação pode ser compreendida como uma possibilidade objetiva (RAMOS, 2014) à própria administração pública na medida em que pode produzir os serviços públicos por meio da coprodução. É importante ressaltar que não se trata de uma evolução com base nas teorias serialistas do século XIX, mas de um momento de transformação e de mudanças em face às anomalias do paradigma vigente, evidentes no cotidiano.

Uma sociedade diversificada, que permite a seus membros que cuidem de assuntos substantivos de vida, é proporcionada pelo paradigma

paraeconômico, uma vez que isso condiz com as necessidades do presente na vida das pessoas, que a administração pública precisa estar atenta. Para isso, Ramos (1981) deixa claro que não é objetivo do paradigma paraeconômico suprimir o mercado, mas delimitar este sistema para preservar suas capacidades e evitar seus reflexos ou precedentes.

Com base nas características do paradigma de mercado e do paradigma paraeconômico tratadas até aqui, é possível categorizar alguns conceitos que ocorrem de diferentes maneiras em cada um desses paradigmas. O Quadro 1 apresenta esses conceitos relacionados aos dois paradigmas em análise.

Quadro 1 – Características do paradigma de mercado e do paradigma paraeconômico

Categorias de Análise	Paradigma de Mercado	Paradigma Paraeconômico
Racionalidade	Instrumental	Substantiva
Ética	Responsabilidade	Convicção
Perspectiva de modernização	Necessidade histórica	Possibilidade objetiva
Paradigma teórico	Positivismo de origem nas ciências naturais	Estudo de investigação em si mesmo
Visão de ciência social	Ciência social formal que se considera livre dos valores	Ciência social substantiva que considera impossível a separação de fatos e valores
Constituição do ser humano	Unidimensional, centrado no mercado	Multidimensional, política, social, comunitária e biológica
Sociedade	Unicêntrica, centrada no sistema econômico	Multicêntrica, possui diversos sistemas sociais, onde a economia é apenas um deles
Conduta	Baseada no comportamento	Baseada na ação
Comunicação	Política cognitiva, comunicação instrumental	Interação simbólica
Atividade	Atua nas economias por meio do trabalho como detentor de emprego	Age e se ocupa nos diferentes sistemas sociais
Tempo	Apenas linear ou serialista	Convivial, de salto ou errante

Objetivo	Oferecer à sociedade bens e serviços que até então eram escassos	Oferecer diversos sistemas sociais substantivos que proporcionem a atualização e a autorrealização
-----------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ramos (1981) e Salm e Menegasso (2010)

Com base nos principais conceitos abordados acerca do paradigma de mercado e do paradigma paraeconômico, o Quadro 1 demonstra as diferentes noções que estes conceitos possuem conforme o paradigma vivente. Essas categorias possibilitarão a análise dos modelos de administração pública a fim de determinar a qual paradigma cada modelo condiz.

A sociedade multicêntrica, proporcionada pelo paradigma paraeconômico, envolve o planejamento e a implementação de um novo modelo de administração pública. Este modelo, para atender as demandas atuais da sociedade, deve proporcionar cenários e sistemas sociais, adequados à atualização pessoal, aos relacionamentos de convivência e às atividades comunitárias aos cidadãos como a participação e a coprodução dos serviços públicos. Neste processo os cidadãos também precisam tomar iniciativas para sair do mercado sob sua própria vontade, responsabilidade e risco.

Relacionado ao assunto do próximo item do presente referencial teórico, que tratará dos modelos de administração pública, é pertinente a menção que Ramos (1981) faz a Schon (1971) ao tratar do conservadorismo dinâmico proporcionado pelo paradigma de mercado e do papel da paraeconomia. Ramos corrobora com o entendimento de Schon de que a administração pública precisa fomentar a descentralização e a participação para transformar o governo num planejador e administrador das redes que coproduzem os serviços públicos. A seguir, serão discutidos os modelos de administração pública.

2.1.3 A Definição de modelos e os modelos de administração pública

As transformações que vêm ocorrendo na sociedade, discutidas anteriormente, são repercutidas, de diferentes formas, também, no momento ímpar em que atravessa a administração pública. No processo histórico, a administração pública em alguns momentos colabora para essas mudanças influenciando na vida das pessoas e na sociedade em

geral. Em outros momentos, a administração pública, também, é influenciada pelo processo dinâmico de mudanças que ocorrem na vida das pessoas e na sociedade.

No passado, o estudo da administração pública seguiu exclusivamente os traços da burocracia, como meio para se organizar, garantir a impessoalidade e produzir os serviços públicos (WEBER, 2013). Na história recente, a administração pública absorveu as propriedades do mercado tanto em sua estrutura, quanto na forma de produzir os serviços públicos e se relacionar com a sociedade (KETTLE, 2006).

Na atualidade, as demandas da sociedade, exteriorizadas no sentimento de indignação e de esperança (CASTELLS, 2013) das manifestações populares que ocorrem em vários continentes, são por mais democracia, transparência, responsividade, eficácia, eficiência, participação e preservação do meio ambiente. Em outras palavras, a sociedade está mostrando que o paradigma que delimitou os rumos da existência e da convivência humana no planeta já não corresponde mais aos anseios do presente.

Em consequência disso, a administração pública precisa estar atenta aos seus aspectos imanentes, próprios dos desdobramentos do processo histórico e as diferentes tecnologias para a produção dos serviços públicos. Mas também precisa observar seus aspectos transcendentais, relacionados a valores como a atualização, autorrealização e a multidimensionalidade humana, condizentes a participação, transparência, responsividade e a ética, por exemplo, que perduram no tempo (SALM; MENEGASSO, 2010).

Os processos de transformação da administração pública podem ser mais bem compreendidos por meio da análise de seus modelos. Ao identificar as principais características de cada modelo de administração pública é possível, por meio de um olhar crítico, identificar qual modelo é mais adequado às necessidades do presente. Assim, após uma breve exposição da definição de (2.1.3.1) modelos, no sentido weberiano, serão analisados (2.1.3.2) os modelos de administração pública, suas características e relações com as mudanças e com os paradigmas.

2.1.3.1 Modelos

Para dar sequência à construção do referencial teórico é preciso realizar essa breve ponderação a respeito dos modelos, uma vez que, mais adiante, dentre outras temáticas, serão discutidos os modelos de administração pública e os modelos de coprodução dos serviços públicos.

Com isso, a definição de modelos passa a ser indispensável para o alcance dos objetivos almejados.

A discussão acerca de modelos, tem como base o arcabouço teórico de Max Weber, a respeito do tipo ideal. Na busca por um método próprio de investigação para as ciências sociais, Weber (2012) elaborou o método do tipo ideal. Essa busca realizada por Weber estava relacionada com sua concepção de que as ciências sociais poderiam ser compreendidas assim como as ciências naturais. Sob essa ótica, as ciências sociais poderiam ser analisadas, estudadas com base em mecanismos quantitativos que possibilitassem a montagem de hipóteses e a realização de inferências acerca de determinado fenômeno social.

No entendimento de Weber (2012), o tipo ideal seria um método próprio de investigação para as ciências sociais, referente a formação de certos elementos da realidade numa concepção logicamente precisa, se constituindo em casos puros. Dessa maneira, o tipo ideal serve como um conjunto de conceitos construídos e ordenados pelo pesquisador, de cunho heurístico, com a finalidade de serem utilizados para o estudo de casos da vida. Esse conjunto de conceitos corresponde ao modelo ideal de determinado assunto.

O tipo ideal, no sentido weberiano do termo, é uma construção conceitual destinada a facilitar o entendimento da realidade empírica, por meio de abstrações e simplificações da realidade (RAMOS, 2006). Se constitui num arcabouço de pensamentos e de teorias que não se confunde com a realidade histórica ou com a realidade autêntica. Esse conjunto de pensamentos e de teorias podem ser considerados um modelo ideal de certa realidade que, devido as suas características, não se pode esperar sua completa realização empírica.

Os modelos estão relacionados ao tipo ideal de Weber não sendo propriamente descritivos de situações empíricas concretas, mas essencialmente heurísticos, isto é, se destinam a servir como instrumentos abstratos de um tipo de raciocínio a múltiplas variáveis. Quando Weber (2012) analisa o feudalismo, capitalismo e as religiões, por exemplo, ele está tratando diferentes modelos típico ideais políticos, econômicos e normativos.

Em todo caso, apesar do caráter abstrato dos modelos, Ramos (1983) demonstra que, na fase de construção dos modelos, se os aspectos empíricos forem levados em conta, de modo sistemático, suas características deixam de ser arbitrarias. De tal modo, os modelos se aproximam tanto quanto possível da realidade concreta, apesar de manter sua essência heurística.

Para que os modelos sejam aplicados à realidade peculiar de determinado local é necessário realizar a uma redução sociológica nos moldes descritos por Ramos (1996). Assim, é possível que o modelo seja abstraído, analisado de forma crítica e aplicado conforme a realidade da situação específica. Esclarecidas as características dos modelos é possível tratar, a seguir, dos modelos de administração pública e, futuramente, dos modelos de coprodução dos serviços públicos.

2.1.3.2 Os modelos de administração pública

A administração pública se realiza por meio de diferentes formas organizacionais e estratégias para a produção do bem público ou serviços públicos. Essas estratégias estão em constante transformação, refletindo as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade que demanda atualização na forma de produzir os serviços públicos. Logo, é relevante para esta dissertação a análise dessas estratégias que apresentam características típicas de acordo com o modelo de administração pública adotado.

As estratégias para a produção dos serviços públicos utilizadas pela administração pública se modificam conforme o ritmo de transformação da sociedade. É possível perceber essas mudanças no percurso histórico da transformação do Estado e dos modelos de administração pública que vão da velha ou antiga administração pública ao novo serviço público.

Com o surgimento da propriedade privada, o direito de liberdade e o enfraquecimento das monarquias, após a Revolução Francesa, consequências do iluminismo (LOCKE, 1998), a tradição ou patrimonialismo, que até então eram características inerentes da administração pública, passam por um processo de diminuição ou até anulação. A administração pública, que até então condizia à tradição e ao patrimonialismo, passa a incorporar as características da administração racional do trabalho, por meio da implantação da burocracia e suas características, como, eficiência e impessoalidade (RAMOS, 2008). Assim, a administração pública pode ser melhor compreendida por meio de três modelos, a saber: a velha ou antiga administração pública; a nova gestão pública; e, o novo serviço público.

O primeiro modelo, denominado de velha ou antiga administração pública, também conhecido como administração pública burocrática, se caracteriza pela organização burocrática e suas características apontadas por Weber (2013), sob o domínio do Estado. Havia sido promovida, como esclarece Secchi (2009), tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, tendo como desígnio evitar práticas como empreguismo e nepotismo predominantes no patrimonialismo, por meio de um modelo de

administração pública capaz de aplicar os pressupostos de eficiência e de impessoalidade.

No Brasil, por exemplo, esse modelo de administração pública ocorreu no período em que a reforma do Estado brasileiro estava em pleno andamento nos governos de Getúlio Vargas, iniciada pelo governo provisório (1930-1934), passando pelo governo constitucional (1934-1937), com auge na ditadura do Estado Novo (1937-1945) e presente na volta de Getúlio Vargas em 1951-1954 (NETO, 2013). A reforma, segundo Matias-Pereira (2010), foi um processo de transição da administração pública patrimonial à administração pública racional burocrática.

A responsabilidade pela produção dos serviços públicos, nesse modelo, é concentrada nas organizações burocráticas do Estado. Esse modelo, sob o manto da impessoalidade, por um longo período, serviu aos propósitos de produção dos serviços públicos para o cidadão.

O modelo da velha administração pública tem como sua base teórica, além da burocracia, a teoria política fundamentada nas ciências naturais (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014). Devido à essas características, predominam a racionalidade instrumental e a ética da convicção. O interesse da administração pública está voltado às determinações políticas e legais que devem ser seguidas pela burocracia.

A administração pública concentra nela a produção dos serviços públicos com linhas politicamente definidas devido ao protagonismo que o Estado possui nesse modelo. O administrador público, neste modelo, é motivado principalmente pela remuneração e demais benefícios oferecidos pela função que exerce.

Para produzir os serviços públicos e atingir seus objetivos, a administração pública burocrática se estrutura por meio de agências governamentais, concentrado seu poder no Estado. A responsividade, que segundo Denhardt (2012), corresponde à administração pública observar o interesse público em suas decisões, neste modelo reflete à eficácia do interesse da clientela restrito à legislação.

A legislação, da mesma forma, define a transparência que a administração terá em relação à sociedade. Então, a *accountability* segue as características da burocracia, sendo hierárquica, uma vez que os administradores respondem aos líderes políticos. Por consequência, o envolvimento da comunidade é muito reduzido, o que colabora para a unidimensionalização humana. Isso ocorre porque os indivíduos da comunidade deixam de participar da esfera pública (ARENDDT, 2014) e passam a concentrar suas vidas no trabalho e no operacionalismo consequente deste. Essas características demonstram também que a velha

administração pública condiz com as características do paradigma de mercado.

Apesar da crítica que se faz ao modelo da antiga administração pública ou mais precisamente à organização burocrática, conforme pode ser constatado em muitos trabalhos que tratam desse tema, esse modelo continua em uso no aparato público. Entretanto, esse modelo concentrador da produção dos serviços públicos se desgastou ao longo do tempo, principalmente devido às crises fiscais que exigiam austeridade nos gastos do Estado (KEINERT, 2009). Os custos e a ineficiência desse modelo, perante o aumento da complexidade dos serviços públicos demandados pela sociedade, fizeram com que a administração pública buscasse modelos mais eficientes para a produção dos serviços públicos (SILTALA, 2013).

A nova gestão pública é o segundo modelo de administração pública. Foi desenvolvido devido à insuficiência do Estado que, ao concentrar toda a produção dos serviços públicos, passou a enfrentar problemas fiscais, de ineficiência e ineficácia, acentuadas nos anos de 1970 e 1980 (SALM; MENEGASSO, 2009).

Esse modelo é baseado no mercado e na teoria da escolha pública. Essa teoria compreende que o indivíduo faz suas escolhas com base no autointeresse (OSTROM; OSTROM, 1971), onde a administração pública cumpre sua responsabilidade para com os cidadãos ao garantir a existência de serviços efetivos. À administração pública cumpre, ainda, propiciar uma arena de mediação onde os autointeresses possam ser exercidos. A noção de democracia está relacionada com eleições e representações, onde o cidadão deve desenvolver a capacidade de fazer suas escolhas.

O modelo da nova gestão pública também foi influenciado, conforme discutido na parte introdutória dessa pesquisa, pela utilização das ciências naturais no campo das ciências sociais. Waldo (1964) faz uma crítica essa utilização inadequada, que culminou na ideia de separação entre política (valores) e a administração pública. A aludida ideia faz parte do escopo teórico desse modelo.

Em países como Nova Zelândia, Canadá, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos esse modelo pode ser bem identificado nas reformas administrativas, no funcionalismo público e na privatização de funções públicas (KETTL, 2006). No Brasil, a nova gestão pública é chamada também de administração pública gerencial. Ocorreu principalmente no final do século XX, na reforma do Estado (PEREIRA; SPINK, 2006).

A utilização da organização burocrática, pública e privada, que privilegia o mercado e as suas práticas para a prestação dos serviços

públicos são características desse modelo (MOTTA, 2013). Ao invés de concentrar suas ações no aparato burocrático do Estado, a administração pública passa a ocupar a função de direção ou gerenciamento dos recursos, transferindo as iniciativas públicas ao mercado, inclusive para organizações sem fins lucrativos.

Devido às características da teoria da escolha pública e da teoria econômica, neste modelo preponderam a racionalidade instrumental juntamente com a ética da responsabilidade e o interesse público representa agregação dos interesses individuais. Para diminuir o tamanho da administração pública e cortar gastos ela passa a cumprir o papel de direção na produção dos serviços públicos realizada pelas organizações públicas e privadas. Isso amplia o protagonismo do mercado ao lado do Estado. Na visão de autores como Osborne e Gaebler (1992), é por meio do mercado que as mudanças relacionadas a qualidade dos serviços e sua eficácia serão alcançados nesse modelo.

A administração passa a criar mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio de agências privadas e sem fins lucrativos (PEREIRA; SPINK, 2006). Essas estruturas expressam o compartilhamento do poder entre o Estado e o mercado, que exige estruturas organizacionais descentralizadas, com controle primário dentro das agências.

Na nova gestão pública, o administrador público encontra motivação em seu espírito empreendedor, baseado numa ideologia de reduzir o tamanho do governo a qualquer custo (MATIAS-PEREIRA, 2010). A responsividade passa a ser aos cidadãos vistos como consumidores devido a lógica de mercado inerente ao modelo. A transparência, além de observar a legislação, é voltada às exigências dos consumidores. Em consequência disso, a *accountability* é orientada para o acúmulo dos interesses individuais dos consumidores e do mercado.

Conforme a necessidade de transferir a produção dos serviços ao mercado o envolvimento externo pode aumentar ou diminuir. Essas características colaboram para a unidimensionalidade humana, com os indivíduos centrados na esfera privada. A sociedade é centrada no mercado, predominando, assim como no modelo da velha administração pública, o paradigma de mercado.

De acordo com as características descritas acima, não há grandes mudanças desse modelo em relação ao modelo da velha administração pública. Há uma alteração na estratégia de produção dos serviços públicos, onde a administração pública busca transferir essa atribuição para as organizações privadas em busca de maior eficiência e eficácia.

A nova gestão pública foi amplamente utilizada na segunda metade do século passado e início deste. A exagerada importância dada ao mercado como alocador dos serviços públicos e a descaracterização da administração pública pelo emprego das tecnologias das organizações privadas levaram ao enfraquecimento desse modelo.

O novo serviço público é o terceiro modelo de administração pública. Denhardt e Denhardt (2011), autores dessa proposta, afirmam que as raízes desse modelo estão na cidadania democrática, nos modelos de comunidade e de sociedade civil, na promoção da dignidade e no interesse público. É um modelo emergente que, assim como os demais, tem caráter normativo, além de se configurar como modelo ideal.

A cidadania democrática está relacionada com o compartilhamento de interesses e responsabilidades, onde o cidadão não observa além do autointeresse, baseado no interesse público, compartilhando o autogoverno (DENHARDT; DENHARDT, 2011). Não basta que o cidadão eleja seus representantes, mas que participe diretamente das decisões (PATEMAN, 1992) com base no interesse pelo todo que envolve a comunidade.

A noção de comunidade é uma peculiaridade importante nesse modelo. As características da comunidade segundo Etzioni (1995) estão relacionadas não apenas aos direitos dos cidadãos, mas também às suas responsabilidades coletivas. Esse autor destaca a importância dos laços afetivos, do compartilhamento de valores e o compromisso com a responsividade. O modelo do novo serviço público se baseia também nos grupos que constituem a sociedade civil e que servem de instituições mediadoras para resolver problemas dos cidadãos e servir como espaço de experiência política (DENHARDT, 2012). As associações, fundações, famílias, grupos religiosos, representantes dos trabalhadores, entre outros, fazem parte da sociedade civil.

O interesse público é definido por Denhardt e Denhardt (2011), como um interesse amplo que considera o todo, sendo resultado do diálogo com base em valores societários publicamente definidos. Esse interesse não incorpora apenas as demandas por eficiência e eficácia, mas principalmente os valores e as preferências da comunidade definidos com a participação dos cidadãos.

A participação direta do cidadão é preponderante para esse modelo. Ele se caracteriza mais como uma orientação para administração pública, mesmo porque advoga a premissa de que os serviços públicos são coproduzidos pelo aparato público do Estado, pelas organizações não governamentais que permeiam a sociedade, pelas comunidades e pelo cidadão. Desse modo, o novo serviço público se caracteriza pela rede que

coproduz os serviços públicos, seguindo a normativa das premissas que o constituem.

Entre essas premissas cabe citar: servir ao cidadão, não a consumidores ou clientes; buscar sempre o interesse público; valorizar sempre a cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; reconhecer a importância da *accountability* e que esta não é simples; servir, ao invés de dirigir a sociedade e valorizar as pessoas, não apenas a produtividade. Este modelo faz com que as concepções em relação à administração pública e o seu papel em relação aos cidadãos seja reavaliado.

Em síntese, a base teórica do novo serviço público e seus fundamentos epistemológicos se caracterizam pela teoria democrática e pelas diversas abordagens científicas do conhecimento, uma vez que este modelo pode ser considerado um fim em si mesmo. Com base em suas características é possível identificar que há o predomínio da racionalidade substantiva e da ética da convicção.

Uma vez que, nesse modelo o interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados, o papel da administração pública deixa não é mais de produtora exclusiva dos serviços públicos ou de diretora, como nos modelos anteriores. Esse papel passa a ser de intermediadora dos interesses dos cidadãos e dos grupos da comunidade, servindo e criando valores compartilhados. Desse modo, a comunidade se trona protagonista ao lado do Estado.

Esse processo de envolvimento da comunidade, dos cidadãos das organizações formais, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos se caracteriza como uma coprodução dos serviços públicos. A coprodução é o principal mecanismo utilizado nesse modelo para atingir os objetivos políticos. Por consequência, deixa de estar concentrado no Estado ou mercado, havendo o empoderamento dos cidadãos, da comunidade e da sociedade civil.

A administração pública precisa tem sua estrutura organizacional baseada na colaboração e na liderança compartilhada tanto internamente quanto externamente. Isso requer uma base de motivação do administrador público voltada para o desejo de contribuir com a sociedade por meio do serviço público.

A preocupação exclusiva com a legislação, eficácia dos serviços públicos ou com consumidores passa por uma transformação. Há uma noção de responsividade aos cidadãos, ao invés de clientes ou consumidores, dirigidas às demandas da comunidade. A transparência e a *accountability* também ocorrem de acordo com essas demandas e valores da comunidade.

No modelo do novo serviço público há um contínuo envolvimento externo da comunidade e da sociedade civil, mas principalmente dos cidadãos. Logo, com a ação humana ocorrendo principalmente na esfera pública, a constituição do ser humano passa a ser composta também pelas dimensões política, comunitária, social e biológica, sendo multidimensional. A sociedade passa a ser multicêntrica, contendo diferentes sistemas sociais para a ação humana.

Esse modelo atende as demandas por mudança impostas à administração pública que podem ser atingidas pelo paradigma paraeconômico descrito por Ramos (1981). As características do novo serviço público se coadunam com as particularidades do paradigma paraeconômico. As principais características dos modelos de administração pública podem ser comparadas no Quadro 2, exposto a seguir.

Quadro 2 - Características dos modelos de administração pública

Categorias de Análise	Velha ou Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Base teórica e fundamentos epistemológicos	Teoria política, social e tratado político agravado pelas ciências sociais ingênuas	Teoria econômica, escolha pública e ciência positivista	Teoria democrática e diversas abordagens científicas para o conhecimento
Racionalidade	Instrumental	Instrumental	Instrumental / Substantiva
Ética	Responsabilidade	Responsabilidade	Convicção
Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso pela lei	O interesse público representa a agregação de interesses individuais	O interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados
Papel da Administração Pública	Remar: formula e implementa políticas focadas num único objetivo	Dirigir: atua como um catalizador para desencadear as forças do mercado	Servir: negocia e intermedia os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade,

	politicamente definido		criando valores compartilhados
Protagonismo	Estado	Estado e mercado	Estado (diante da rede de coprodução) e a comunidade
Mecanismos para atingir objetivos políticos	Administração de programas através de agências governamentais existentes	Criação de mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos através de agências privadas e sem fins lucrativos	A coprodução com o envolvimento de organizações formais, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, comunidade e cidadãos
Poder	Centrado no Estado	O Estado compartilha com o mercado	Sociedade, grupos comunitários e cidadãos empoderados
Estrutura organizacional assumida	Organizações burocráticas, autoridade de cima para baixo dentro de agências de controle e de regulação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas com controle primário restantes dentro da agência	Estruturas de colaboração com liderança compartilhada internamente e externamente
Base de motivação do administrador público	Remuneração e benefícios, proteções-serviço civil	Espírito empreendedor, desejo ideológico para reduzir o tamanho do governo	Serviço público e o desejo de contribuir com a sociedade
Responsividade	À clientela, restrita a definida na legislação	Aos consumidores	Aos cidadãos, dirigida para as demandas da comunidade

Transparência	De acordo com a lei	De acordo com a lei e as exigências dos consumidores	Segue as demandas da comunidade
Noção de <i>accountability</i>	Hierárquica - os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos	Orientada para o mercado - o acúmulo de interesses individuais resulta em resultados desejados por grandes grupos de consumidores	Multifacetada - os funcionários públicos devem atender a lei, os valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos
Envolvimento externo	Muito reduzido	Na medida da necessidade de transferir a produção dos serviços ao mercado	Contínuo, principalmente com os cidadãos
Constituição do ser humano	Unidimensional	Unidimensional	Multidimensional
Esfera	Privada	Privada	Pública
Sociedade	Unicêntrica	Unicêntrica	Multicêntrica
Paradigma predominante	Mercado	Mercado	Paraeconômico

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Denhardt e Denhardt (2011), Netto, Salm e Burigo (2014) e Ramos (1981)

A administração pública demanda uma evolução de seu próprio conceito, de modo que, esta, se identifique com as premissas do novo serviço público, como alternativa a velha administração pública e a nova gestão pública. Sua concepção precisa levar em conta a multidimensionalidade humana e a concepção de sociedade multicêntrica, com predominância da racionalidade substantiva e da ética da convicção, conforme demonstrado no Quadro 2.

Em busca desta nova concepção, Salm e Menegasso (2009) entendem que a administração pública é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos para o ser

humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica e articulada politicamente.

Nas sociedades em que o regime democrático orienta as ações de governo, a participação do cidadão se faz presente de diversas formas, mas de maneira crescente por meio de manifestações que caracterizam uma forma de democracia participativa. Na medida em que a participação do cidadão cresce nessas sociedades, ela também se faz presente na produção dos serviços públicos.

Essa forma de produção dos serviços públicos por meio da qual se realiza a administração pública é definida como coprodução do bem público ou dos serviços públicos. Quando identificada com o bem público, a coprodução se alinha com a mesma orientação de sustentabilidade que rege o moderno conceito de desenvolvimento político, social e econômico (SACHS, 1986; SEN, 2010; VEIGA, 2010; JUSTEN; NETO, 2012). Da mesma forma, a coprodução se realiza por meio da participação com maior ou menor intensidade do cidadão ou de suas organizações, podendo ocorrer como simples participação do cidadão ou como uma rede coordenada pela administração pública com base no compartilhamento de responsabilidades e de poder entre os participantes da rede.

A participação é uma característica fundamental para que haja a coprodução dos serviços públicos. Conforme as tipologias de participação, a coprodução pode ocorrer com diferentes características que podem ser relacionadas com os modelos de administração pública. Com base nas tipologias de participação e nas características dos modelos de administração pública, será possível compreender as peculiaridades dos modelos de coprodução dos serviços públicos desenvolvidos por Salm e Menegasso (2010).

A análise das tipologias de participação e dos modelos de coprodução dos serviços públicos, proporcionará a identificação de suas principais características. Com base nessas características, será possível construir as categorias de análise que permitirão verificar os projetos de administração pública premiados pelas Nações Unidas.

2.2 A COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO E MODELOS

Nesta etapa do trabalho será discutido o conceito da coprodução dos serviços públicos, suas principais características e modelos. Para que seja possível identificar os diferentes modelos de coprodução dos serviços

públicos e suas particularidades, é preciso conhecer as tipologias de participação que dão sustentação a esses modelos.

A temática sobre a coprodução dos serviços públicos requer um corpo de teoria que identifique o ser humano como ente multidimensional que integra a sociedade e ao mesmo tempo participa da construção da comunidade e da produção do bem público. O assunto, ainda, exige que se promova a teorização sobre a coprodução e os seus modelos, com diferentes níveis e propriedades, no âmbito das diferentes abordagens de administração pública.

O estudo desses temas, sob a luz dos assuntos discutidos anteriormente, possibilitará o alcance dos objetivos da presente pesquisa. Para isso, serão associadas as características e categorias dos modelos de administração pública à coprodução dos serviços públicos e seus modelos.

Perseguindo esse propósito, inicialmente será abordado o arcabouço teórico que envolve (2.2.1) a coprodução dos serviços públicos. Na sequência, será explorado a temática relacionada com (2.2.2) a participação na esfera pública, seguida das (2.2.3) tipologias de participação. Por fim, serão examinados (2.2.4) os modelos de coprodução dos serviços públicos.

2.2.1 A coprodução dos serviços públicos

A coprodução dos serviços públicos passou a ter relevância acadêmica entre as décadas de 1970 e 1980 (PESTOFF, 2006), devido à crise fiscal que marcou aquela época. Os programas de austeridade focados em reduzir o tamanho e os custos do Estado, fizeram com que a administração pública buscasse outras estratégias para a produção dos serviços públicos. No presente, a coprodução dos serviços públicos é estudada em vários países do mundo com enfoques que vão além da busca por eficiência.

Por meio do estudo de caso onde a participação da comunidade ajuda na prestação de serviços de saúde Cepiku e Giordano (2014) mostram como a coprodução dos serviços públicos pode gerar o desenvolvimento da própria comunidade e de países. Esses autores, assim como Windrum (2014), além de Eijk e Steen (2014), mencionam que quando as pessoas estão envolvidas em decisões sobre como os serviços de saúde devem ser prestados elas ficam mais propensas a aderirem os serviços de saúde e mudar seus hábitos tradicionais de tratamento de doenças.

O Estado, nesse formato de coprodução, exerce o protagonismo e a hegemonia, que ocorre quando associações ou organizações não governamentais de natureza criativa ou de voluntariado prestam serviços para a comunidade ou segmentos sociais que necessitam dos seus serviços. Dessa forma, o aparato burocrático do Estado repassa recursos ou contrata serviços. Esse formato de coprodução pode ocorrer por solicitação, assistência ou por simples ajuste mútuo entre os participantes da coprodução (WHITAKER, 1980). Também pode ocorrer quando o Estado contrata serviços com organizações de mercado ou do terceiro setor. Nesses casos, o protagonismo e a hegemonia também são do Estado.

A coprodução dos serviços públicos é definida por Salm (2014) como uma estratégia para a produção dos serviços públicos de que podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão que, em conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder.

Quando realizada por meio de uma rede, a coprodução dos serviços públicos associa organizações públicas, privadas, não governamentais, arranjos comunitários e cidadãos que se integram para a produção dos serviços. Assim, não ocorre um ajustamento com protagonismo absoluto do Estado, mas um compartilhamento de responsabilidades e de poder entre os participantes da rede. Nesse caso, há a necessidade do engajamento dos cidadãos, nos termos que propõe as autoras Marshall (2004) e Mitlin (2005), bem como o empoderamento da comunidade e a necessidade de a administração pública criar oportunidades para a participação. De acordo com a legislação local, a coordenação da rede de coprodução dos serviços públicos pode caber ao Estado ou não.

Essa forma de produzir os serviços públicos, pode ser observada na prática, por meio de organizações do terceiro setor, empresas via área de responsabilidade social, comunidades e mesmo cidadãos que, junto com o aparato burocrático do Estado, produzem serviços públicos. As características desses tipos de coprodução podem ser comparadas aos modelos de administração pública. Essa comparação é relevante para os objetivos dessa dissertação, porque possibilitará a identificação das principais características da coprodução dos serviços públicos e das variáveis dessas características.

Os serviços públicos prestados por meio de coprodução em que ocorre o protagonismo do Estado são próprios do modelo da velha ou antiga administração pública. Com frequência, as características desse modelo se fazem presentes na coprodução dos serviços públicos. A responsabilidade pela prestação dos serviços públicos é da administração

pública, assim como o poder está centrado no Estado. Nesse caso, há pouco engajamento dos cidadãos na produção dos serviços públicos. O engajamento acaba ocorrendo por ajustamento entre organizações e cidadãos, solicitação ou pela simples assistência de serviços (SUNDEEN, 1985). Com isso, quando há envolvimento da comunidade ou dos cidadãos, ele se dá de forma passiva, seja por meio de trabalho voluntário, criativo ou simples ator coadjuvante na prestação dos serviços públicos, podendo variar esses formatos de comunidade para comunidade (BEJUR; SIEGEL, 1977; KISSER; PERCY, 1980).

Na coprodução dos serviços públicos que ocorre nesse modelo de administração pública, a responsividade fica restrita à clientela, principalmente no que define a legislação estabelecida pelo Estado, assim como a transparência. A *accountability* é hierárquica, ocorrendo apenas entre os administradores e os líderes políticos. A concepção do interesse público também se restringe à legislação. O objetivo dessa forma de coprodução, geralmente é de demonstrar a presença do Estado.

A prestação de serviços públicos que seguem o modelo da nova gestão pública, sob a forma de coprodução se fundamenta nas premissas que orientam esse modelo. Utiliza estratégias de coprodução para tornar os serviços públicos mais eficientes (BRUDNEY; ENGLAND, 1983) com o protagonismo do mercado junto ao Estado. Desse modo, a responsabilidade pela prestação do serviço passa a ser compartilhada pela administração pública com as organizações privadas e os cidadãos também são visto como consumidores. Então, há um compartilhamento do poder entre o Estado e o mercado na coprodução dos serviços públicos presente nesse modelo.

O envolvimento, quando a coprodução corre nesse modelo de administração pública, é motivado pelo espírito empreendedor dos administradores e dos empreendedores sociais que participam da produção dos serviços, em busca do custo benefício e benefício dos serviços (ALFORD, 2002). Dessa forma, a responsividade é voltada aos consumidores, assim como a transparência que, ainda, atende as previsões da legislação. A *accountability*, é orientada para o mercado e ao acúmulo de interesses individuais. O interesse público representa a agregação desses interesses individuais. Consequentemente, a coprodução dos serviços públicos, quando atrelada ao modelo da nova gestão pública tem seu escopo relacionado à noção de Wtaker (1980), de tornar os serviços públicos mais eficientes em relação ao seu custo e benefício, com foco na eficácia.

O modelo do novo serviço público utiliza estratégias de coprodução dos serviços públicos com fundamento nas premissas que

orientam esse modelo, principalmente na democracia, no interesse público e no ato de servir ao cidadão. Por consequência o protagonismo é do Estado em relação a rede que coproduz os serviços públicos. Há o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os membros da rede de coprodução que estão empoderados, devido a sinergia que se estabelece entre seus membros. Assim, há na coprodução um forte engajamento dos membros da comunidade, assim como menciona Cooper e Kathi (2005), para resolver seus problemas.

O engajamento pode ser espontâneo, com base na automobilização (MITLIN, 2008) ou incentivado (JAKOBSEN, 2013; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2012) pelo Estado, tendo como base os valores democráticos, o interesse público e o desejo de contribuir para a sociedade servindo a ela. Há o envolvimento contínuo do aparato burocrático do Estado, das organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão que, com conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder (SALM, 2014).

A responsividade é dirigida aos cidadãos e às demandas da comunidade, assim como a transparência. A coprodução dos serviços públicos nesse modelo de administração pública exige uma *accountability* multifacetada, que não se baseia apenas na legislação, mas principalmente nos valores da comunidade. A noção de interesse público é baseada no diálogo entre os membros da comunidade, baseado em valores compartilhados. Com isso, o objetivo da coprodução dos serviços públicos, nesse caso, é envolver a comunidade e o cidadão na esfera pública (ARENDDT, 2014), como meio de garantir que o interesse público seja atendido e que a administração pública e os administradores sirvam o cidadão.

No Quadro 3, é possível identificar a síntese das principais características da coprodução dos serviços públicos. Essas particularidades são relacionadas, nesse quadro, com os modelos de administração pública.

Quadro 3 - Principais características da coprodução em relação aos modelos de administração pública

Categorias de Análise	Velha ou Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Protagonismo	Estado	Estado e mercado	Estado (diante da rede de coprodução) e a comunidade

Responsabilidade pela prestação do serviço	Administração pública	Da administração pública compartilhada com organizações privadas e os consumidores	Compartilhada entre o Estado e a rede de coprodução (organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos)
Poder	Centrado no Estado	O Estado compartilha com o mercado	Sociedade, grupos comunitários e cidadãos empoderados
Engajamento	Pouco, ocorrendo por ajustamento, solicitação ou assistência	Motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que recebe	Político, podendo ser espontâneo, relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade servindo aos cidadãos
Envolvimento	Pouco, sendo passivo e manipulativo	Mercado e consumidores para tornar os serviços mais efetivos e menos onerosos	Contínuo, principalmente com os cidadãos
Responsividade	À clientela, restrita a definida na legislação	Aos consumidores	Aos cidadãos, dirigida para as demandas da comunidade

Transpa- rência	De acordo com a lei	De acordo com a lei e as exigências dos consumidores	Segue as demandas da comunidade
Accountability	Hierárquica - os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos	Orientada para o mercado - o acúmulo de interesses individuais resulta em resultados desejados por grandes grupos de consumidores	Multifacetada - os funcionários públicos devem atender a lei, os valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos
Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso pela lei	O interesse público representa a agregação de interesses individuais	O interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados
Objetivo	Demonstrar a presença do Estado	Tornar os serviços públicos mais eficientes (custo e benefício) e eficazes (resultado)	Envolver a comunidade e o cidadão na esfera pública, interesse público e servir ao cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Salm (2014), Denhardt e Denhardt (2011), Netto, Salm e Burigo (2014), Whitaker (1980), Marshall (2004) e Bovaird (2007)

O quadro acima é importante para este trabalho ao possibilitar que futuramente, na coleta e análise dos dados da pesquisa, sejam identificadas as principais características da coprodução dos serviços públicos. Resta, ainda, mencionar que quando realizada nos modelos da velha ou antiga administração pública e da nova gestão pública ela possui algumas características em comum, relacionadas a: racionalidade; ética; esfera de ação humana; tipo de sociedade; e, constituição do ser humano.

A racionalidade é instrumental e a ética que prepondera é a da convicção, uma vez que ela é vultada à eficácia e eficiência, ou seja,

ocorre com base no cálculo utilitário para alcançar os fins estabelecidos. Dessa forma, o indivíduo que participa da coprodução age na esfera privada (ARENDETT, 2014), numa sociedade centrada no mercado, com sua constituição humana unidimensional. Essas características deixam a coprodução dos serviços públicos, quando realizada com base nesses modelos, muito próxima das características do paradigma de mercado.

Quando a coprodução dos serviços públicos está associada ao modelo do novo serviço público, preponderam a racionalidade substantiva e a ética da convicção, já que o ser humano passa a agir com base nos valores relacionados à democracia e ao interesse público. Essa ação ocorre na esfera pública, numa sociedade que passa a ser multicêntrica e o ser humano multidimensional. Ao ser realizada com base nesse modelo de administração pública, a coprodução dos serviços públicos se coaduna com as características do paradigma paraeconômico.

Nesse caso, a coprodução dos serviços públicos passa a ser uma possibilidade objetiva para a produção dos serviços públicos e para a ação humana. Ao estar participando desse tipo de coprodução dos serviços públicos, o cidadão age em sistemas sociais diversos que permitem a interação simbólica e sua atualização enquanto ser humano.

Essa forma de coprodução dos serviços públicos supera o conservadorismo dinâmico das formas de produção dos serviços públicos centradas no Estado e no mercado (SHON, 1971). A administração pública passa a agir no desenvolvimento e planejamento dessas redes, nos termos em que menciona Ramos (1981), realizando uma governança democrática da rede de coprodução dos serviços públicos.

Essa etapa de levantamento das principais características da coprodução dos serviços públicos também é importante para a análise dos modelos de administração pública. Esses modelos, desenvolvidos por Salm e Menegasso (2010) foram construídos a partir de algumas tipologias de participação, uma vez que a participação é fundamental para que exista coprodução. Neste sentido, a seguir, será realizada uma breve discussão acerca da participação.

2.2.2 A participação na esfera pública

A existência do homem e sua própria condição de ser humano se dão na esfera pública e na esfera privada (ARENDETT, 2014), onde o ser humano age nas dimensões política, social/comunitária e econômica (RAMOS, 1981). A participação do ser humano, na qualidade de cidadão, se dá na esfera pública. Essa participação possui algumas características

e requisitos que são fundamentais para que ela exista, como por exemplo o envolvimento pessoal e o engajamento cívico.

Ao agir na esfera pública, como cidadão partícipe, a participação ocorre por meio do compartilhamento de poder entre os agentes públicos e o cidadão. Essa participação é voltada para a tomada de decisão relacionada com a comunidade, se configurando, assim, a participação direta caracterizada pelo envolvimento pessoal e pelo engajamento ativo do cidadão e da coletividade (ROBERTS, 2004). Contudo, a noção de participação direta do cidadão na esfera pública não é vista dessa forma por alguns autores que tratam da democracia.

Schumpeter (1988) por exemplo, compreende que a participação do cidadão numa democracia se restringe ao voto para eleger seus representantes e a possibilidade de realizar discussões. Para este autor, a democracia é vista como um simples método político para administrar o Estado. A visão limitada de democracia proposta por este autor foi criticada amplamente por autores que defendem a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões.

Carole Pateman demonstra que John Stuart Mill é um desses autores. Segundo Pateman (1992), ele compreende o governo sob o aspecto de uma instituição que influencia muito no bem-estar da mente humana. Dessa forma, Mill entende que a participação pode despertar no cidadão um caráter ativo com espírito público.

Pateman (1992), utiliza o pensamento de Mill, dentre outros autores para desenvolver sua própria teoria da democracia participativa. Essa autora entende que a participação do cidadão possui uma característica educativa, uma vez que incentiva e desperta nele qualidades psicológicas para permanecer em constante mobilização na sociedade. Para isso, Pateman entende que todos os sistemas políticos e sociais precisam ser democratizados.

Há também a concepção de participação do cidadão na sociedade civil organizada. Conforme afirma Gohn (2011), a concepção democrático-radical de participação está relacionada com a participação dos grupos de interesse da sociedade civil organizada em espaços participativos como os OP que ocorreram no Brasil. A sociedade civil organizada, composta pela noção da união de interesses individuais pode ser uma forma de as pessoas trabalharem ativamente seus interesses pessoais dentro do contexto das preocupações da comunidade, conforme menciona Denhardt (2012). É importante ressaltar o que esse autor menciona sobre a essencialidade da noção de participação comunitária, onde os cidadãos participam motivados pelo interesse público e não exclusivamente pelo interesse particular ou do seu grupo de interesse. A

noção de participação exclusiva da sociedade civil é criticada por este autor uma vez que se assemelha a teoria da escolha pública a ao modelo da nova gestão pública.

Na visão de Demo (2009) a participação é uma conquista que tem como essência a autopromoção. A autopromoção é compreendida por este autor como a própria conquista que o cidadão alcança ao conseguir participar. Nesse entendimento a participação não pode ser vista como uma dádiva, por que ela não é concedida por alguém, mas conquistada. Por isso, Demo também afirma que a participação não pode ser compreendida como algo preexiste, mas sim como um espaço que foi conquistado pelo cidadão.

Contudo, há que se discutir alguns limites ou dilemas relacionados à participação cidadã. Macpherson (1977) ao tratar da teoria democrática, observou que há uma dificuldade para que haja participação direta do cidadão, principalmente em Estados democráticos liberais do ocidente. Macpherson menciona que estes países estão longe de possuírem um sistema político participativo, principalmente por meio da teoria pluralista que se originou do liberalismo individual. Para ele, a compreensão do cidadão como alguém que busca satisfazer suas vontades e adquirir autonomia pouco agregam para que o indivíduo viva em comunidade e participe buscando o bem coletivo.

O problema mencionado por Macpherson está certamente atrelado aos reflexos do mercado na vida humana. É uma situação relacionada a síndrome do comportamento descrita por Ramos (1981). Quando o ser humano passa a agir em diferentes sistemas sociais que não estão atrelados ao mercado, essa situação tende a se resolver por meio da interação simbólica e da atualização humana, conforme foi descrito com mais profundidade anteriormente.

Além do limite imposto pelo liberalismo individual, há alguns dilemas que merecem destaque nesse trabalho, uma vez que são barreiras também para a coprodução dos serviços públicos. Roberts (2004) destaca alguns dilemas relacionados ao tamanho, aos excluídos, ao risco, à tecnologia e especialização, ao tempo e ao bem comum. Para esses dilemas Salm e Menegasso (2010) propõem algumas alternativas que serão descritas a seguir.

O dilema do tamanho está relacionado a dificuldade de haver a participação de todos os membros dos grandes grupos. Os autores sugerem que esses grupos seja divididos em grupos menores ou equipes. As tecnologias de mídia podem, neste caso, facilitar o contato entre seus membros.

Em relação ao dilema dos excluídos que envolvem questões complexas como a motivação para participar, a proposta é que sejam criados estímulos à participação na comunidade. Esses estímulos podem incentivar as pessoas a participarem e a coproduzirem alguns serviços como a educação, saúde, esporte, entre outros.

O dilema do risco está relacionado às questões ambientais, como segurança de produtos tóxicos ou de movimentos sociais. Neste caso a proposta é a conscientização das pessoas com base no envolvimento, comunicação e informação pode ser a solução e a precaução de problemas maiores causados pela não participação. O dilema da tecnologia e da especialização podem ser resolvidos da mesma forma.

Quanto ao dilema do tempo, este está relacionado ao tempo de discussão que as deliberações demandam para serem tomadas com responsabilidade. A sugestão dada pelos autores a esse dilema é que se proponham formas alternativas de participação como é o caso das consultas públicas por exemplo.

O dilema do bem comum está relacionado com o dilema mencionado por Macpherson (1977), com relação ao individualismo e aos interesses particulares. Esse dilema pode ser resolvido da mesma forma mencionada anteriormente.

Abordar o assunto da participação é fundamental para essa dissertação. Como já foi mencionado anteriormente, ela é essencial para a coprodução dos serviços públicos. Realizadas algumas ponderações acerca da participação cidadã na esfera pública, é possível tratar das tipologias de participação.

2.2.3 Tipologias de participação

As tipologias de participação contribuem para a diferenciação dos níveis de participação, dentre outras características. Elas agrupam diversas possibilidades de realização da participação e colaboram para o esclarecimento da prática da participação. Assim como os modelos, essas tipologias também possuem características heurísticas relacionadas ao tipo ideal de Weber, já discutido neste trabalho.

As tipologias de participação servem de alicerce para a definição dos modelos de coprodução dos serviços públicos. Além disso, estão diretamente relacionadas aos objetivos almejados nesta pesquisa. Por isso, é fundamental explorar esse assunto.

Para formularem a proposta de modelos de coprodução dos serviços públicos, Salm e Menegasso (2010) se basearam nas tipologias

de participação elaboradas por Arnstein (1969), Pretty (1995) e White (1996). A seguir são apresentadas cada uma dessas tipologias.

Arnstein (1969) faz uma analogia entre níveis de participação e os degraus de uma escada. Quanto mais alto o degrau, maior seria o nível de participação e o poder dos cidadãos em relação ao Estado. Essa escada onde estão representados os tipos de participação inicia na não participação, passa pelo poder simbólico e vai até o degrau mais alto que está relacionado com o poder do cidadão sobre o Estado. As características de cada tipologia e sua descrição são sintetizadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Tipologias de participação proposta por Arnstein

Tipologia	Como ocorre
Poder do cidadão sobre o Estado	Controle do cidadão sobre o Estado
	Poder delegado ao cidadão
	Parceria com o cidadão
Poder simbólico	Consulta
	Informação
	Pacificação
Não participação	Manipulação

Fonte: Elaborado a partir de Arnstein (1969)

Com base no Quadro 4, é possível apresentar as principais características de cada tipologia. Na tipologia em que o cidadão tem o poder sobre o Estado, todas as três formas de participação necessitam de transparência contínua do Estado para com a sociedade, entendida como *accountability*. O poder do cidadão sobre o Estado é uma forma de participação que requer o empoderamento da comunidade. O poder delegado ao cidadão depende do empoderamento da comunidade ou de uma concessão do Estado. A parceria com o cidadão é um processo de negociação de interesses comuns.

O poder simbólico exercido pelo cidadão sobre o Estado ocorre por meio de consultas realizadas pelo poder público à sociedade, fornecimento de informações, tolerância e pacificação de ânimos, no caso de reivindicações. De acordo com os autores, as consultas são para obter informações, mas não se tem garantias de que as informações obtidas pelos cidadãos sejam levadas em consideração. Essa tipologia de participação é muito praticada por estados democráticos representativos, onde o cidadão é representado por conselhos e outras instâncias, sendo também convocado para audiências públicas que nem sempre lhe asseguram que os seus pleitos sejam implementados. Nesses casos o

empoderamento e a *accountability* ocorrem de uma forma parcial, porque o poder do cidadão tem um caráter simbólico.

A não participação por meio de manipulação, de acordo com Salm e Menegasso (2010), leva o cidadão a uma falsa ideia de que de fato participa. Essa tipologia pode ocorrer por meio de manipulação via mídia ou por convocação de encontros e eventos que procuram legitimar a participação do cidadão. Essa tipologia é utilizada por regimes ditatoriais, Estados com menos liberdade e regimes autoritários que utilizam aparências democráticas. Nessa tipologia, não há empoderamento nem *accountability*.

A proposta de Pretty (1995), também foi utilizada por Salm e Menegasso (2010). Essa proposta se destina ao desenvolvimento agrícola, partindo da motivação que leva o cidadão a participar. O trabalho do autor, ao construir essa tipologia de participação, encontra-se direcionado ao usuário, com um foco no controle do cidadão sobre o Estado, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Tipologias de participação proposta por Pretty

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

	toma as iniciativas e se articula, permanentemente, como microcosmo que age em prol do bem comum.
--	---

Fonte: Elaborado a partir de Pretty (1995)

Segundo Salm e Menegasso (2010), a participação passiva e por consulta aproxima-se da não participação da primeira proposta de tipologia. Já a participação por meio de incentivos e a funcional apresentam muita similaridade com a tipologia do poder simbólico. A participação interativa e a automobilização estão muito próximas do poder do cidadão sobre o Estado. Observa-se também que, a participação passiva e a participação por consulta não fomentam o empoderamento e a *accountability*. Esses tipos de participação são próprios de regimes ditatoriais e de algumas democracias emergentes. Nos tipos de participação por meio de incentivos e funcional, o empoderamento e a *accountability* são pouco utilizados, uma vez que o incentivo para participar ocorre por meio da cooptação e de incentivos materiais.

De acordo com os autores, os tipos de participação interativa e a automobilização, exigem o envolvimento político do cidadão como parte integrante da comunidade. Esses tipos, quando exercidos, estão próximos à comunidade como um ente democrático participativo. Segundo os autores, o autor dessa tipologia cria uma condição heurística como parâmetro de referência para o ato de participar do cidadão. Embora considerado um tipo ideal, essas tipologias podem fazer-se presentes na sociedade em diversos momentos. Aliás, quanto mais democrática for uma comunidade e mais desenvolvido estiver o seu empoderamento, mais ela tem a possibilidade objetiva de praticar esses tipos de participação. Cabe ressaltar que de acordo com Denhardt e Denhardt (2011), esses dois tipos de participação podem ser denominados também de participação cívica.

A tipologia desenvolvida por White (1996) possibilita, segundo Salm e Menegasso (2010), a verificação de como se faz uso da participação e as ideias conflitantes que se desenvolvem em torno dela, como pode ser observado a seguir no Quadro 6.

Quadro 6 - Tipologias de participação proposta por White

Tipologia	Como ocorre
Participação nominal	Procura legitimar a ação do Estado, promovendo a inclusão, mas serve como efeito de demonstração.
Participação instrumental	Leva à eficiência, compartilha custos e trabalho com a comunidade, visa ao custo/benefício, por meio da participação financeira e do trabalho da comunidade.

Participação representativa	Promove a sustentabilidade, evitando a dependência do cidadão ao Estado, procura o equilíbrio entre Estado e cidadão que define o destino da comunidade.
Participação transformativa	Estrutura-se sobre o empoderamento da comunidade, que age continuamente com base nas suas decisões.

Fonte: Elaborado a partir de White (1996)

Na análise de Salm e Menegasso (2010), sobre a tipologia elaborada por White (1996), a participação nominal é semelhante à participação passiva e à participação por consulta, ambas enquadradas como não participação. Da mesma forma, a participação instrumental aproxima-se da participação por meio de incentivos e da funcional que, também, tem muita similaridade com a tipologia do poder simbólico. Seguindo o pensamento dos autores, a participação representativa aproxima-se da interativa, e a participação transformativa é semelhante à automobilização, ambas se identificam com o poder do cidadão sobre o Estado.

Na participação nominal e na instrumental o empoderamento e a *accountability* pouco ou quase nada se fazem presente. Já a participação representativa e a transformativa exigem que a comunidade tenha empoderamento e que o Estado pratique a *accountability*. Assim como a participação interativa e a automobilização, a participação representativa e transformadora exigem do cidadão a prática cívica, ou seja, exige que o cidadão se dedique primeiro à sua comunidade. Essa prerrogativa empresta um caráter heurístico à proposta da autora, sendo importante lembrar que modelos ou referências heurísticas são construções abstratas que podem servir de referência, mas não se pode esperar que venham a realizar-se concretamente, na íntegra (RAMOS, 1981). Essas tipologias são importantes para este estudo, porque posteriormente será aprofundado o tema da coprodução bem como os modelos de coprodução que foram elaborados por meio das tipologias de participação.

Expostas as tipologias de participação, o Quadro 7 lista a síntese que agrupa as formas de participação propostas pelos autores. Esse agrupamento das tipologias de participação, proposto por Salm e Menegasso (2010), servem de base para os modelos de coprodução dos serviços públicos que serão discutidos no próximo tópico.

Quadro 7 - Agrupamento das tipologias de participação

Tipologia	Tipologias que a constituem	Descrição
------------------	------------------------------------	------------------

Não participação ou participação por convenção	Não participação: manipulação (ARNSTEIN, 1969).	As formas de não participação por meio da manipulação são similares à participação passiva e à nominal. Nesses tipos de participação, o cidadão é manipulado para participar de forma passiva porque assim o Estado demonstra que faz algo em benefício da sociedade.
	Participação manipulativa; Participação passiva (PRETTY, 1995).	
	Participação nominal (WHITE, 1996).	
Participação simbólica	Participação por consulta; Participação para prestar informação; Participação para a pacificação (ARNSTEIN, 1969).	As formas de participação por consulta são similares às participações para obter informação e para a pacificação. Nesses tipos de participação, o cidadão é consultado para fornecer informações ou para se obter dele a tolerância ou anuência em relação a projetos ou outras possíveis ações do Estado. Há uma pequena diferença entre a participação por consulta e a não participação, uma vez que a consulta pode despertar a conscientização.
	Participação por consulta (PRETTY, 1995).	
	Nenhuma das tipologias apresentadas por White (1996) não condizem com a participação simbólica.	
Participação em parceria	Parceria com o cidadão (ARNSTEIN, 1969).	As formas de participação em parceria com o cidadão são similares às formas de participação por incentivo, funcional e instrumental. Nesses tipos de participação, o cidadão é um parceiro do Estado. Ele pode receber um incentivo do Estado para realizar uma atividade ou serviço ou pode oferecer recursos para que uma atividade ou serviço sejam realizados com o Estado.
	Participação por incentivo; Participação funcional (PRETTY, 1995).	
	Participação instrumental (WHITE, 1996).	

Participação representativa com sustentabilidade	Poder delegado ao cidadão (ARNSTEIN, 1969).	As formas de participação representativas com sustentabilidade são similares à participação interativa e à do poder delegado ao cidadão. Nesses tipos de participação, a interação que ocorre entre cidadãos de uma mesma comunidade gera uma forma de poder que está além do poder do Estado. Ela também cria oportunidades para que se constitua a comunidade de aprendizagem a que, já na década de setenta, referiu-se Schon (1973). A forma de participação do poder delegado pelo Estado consta desse grupo porque ela pode criar oportunidades para que venha a ocorrer a participação interativa.
	Participação interativa (PRETTY, 1995).	
	Participação interativa (WHITE, 1996).	
Participação do cidadão no controle sobre o Estado	Controle do cidadão sobre o Estado (ARNSTEIN, 1969).	As formas de participação com controle do cidadão sobre o Estado são similares à participação transformacional e à automobilização. Nesses tipos de participação, a comunidade tem a possibilidade objetiva de vir a exercer poder sobre o Estado que se expressa no modelo heurístico da democracia participativa. Na realidade, esses tipos de participação exercem maior ou menor poder sobre o Estado, dependendo das circunstâncias e da maturidade política e democrática da sociedade, em razão de que podem ser incidentais ou com
	Automobilização (PRETTY, 1995).	
	Participação transformativa (WHITE, 1996).	

		características de maior perenidade.
--	--	--------------------------------------

Fonte: Salm e Menegasso (2010)

Realizada essa discussão referente às tipologias de participação é possível tratar dos modelos de coprodução dos serviços públicos. Esses modelos foram criados por Salm e Menegasso (2010) com base no agrupamento das tipologias de participação exposto no Quadro 7.

2.2.4. Os modelos de coprodução dos serviços públicos

Os primeiros trabalhos de destaque relacionados à temática da coprodução dos serviços públicos ocorreram no final da década de setenta e início da década de oitenta. Salm e Menegasso (2010) apresentam em sua pesquisa o surgimento e desenvolvimento desta temática, até a construção teórica dos modelos de coprodução.

Dentre os trabalhos estudados por Salm e Menegasso (2010) estão Bjur e Siegel (1977), que abordaram das reduções de custos para a administração pública, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o comprometimento dos cidadãos quando participam da coprodução dos serviços públicos. Nesta mesma linha de pensamento, Whitaker (1980) trata da necessidade das pessoas em trabalharem juntas por causas comuns, incentivadas pelos agentes da administração pública, melhorando a eficiência dos serviços públicos. Sob o aspecto da tecnologia, economia e instituições, Kiser e Percy (1980), discutem como estes fatores afetam a coprodução e a eficiência dos serviços públicos.

A eficiência dos serviços públicos também é vista, por Brudney e England (1983), como uma das consequências da coprodução, entendendo, ainda, que esta pode ser utilizada como uma estratégia para o planejamento e a prestação dos serviços públicos. Nesta mesma linha de pensamento, Sundeen (1985) aborda a coprodução, trata das relações entre coprodução dos serviços públicos e comunidade, afirma, ainda, que a coprodução se desenvolveu muito, a partir do final da década de setenta, nos Estados Unidos, devido à perspectiva de redução orçamentária, principalmente a nível municipal.

Esses primeiros estudos referentes à coprodução dos serviços públicos estão ligados principalmente à eficiência dos serviços públicos e aos problemas fiscais enfrentados por diversos países neste período, ocasionando mudanças na administração pública, inclusive, no desenvolvimento do modelo da nova gestão pública. Estes autores entendem que os custos da administração pública podem diminuir,

conforme os cidadãos participam e se engajam na coprodução dos serviços públicos.

Outro autor que se destaca nesta visão em relação à coprodução é Schneider (1986), que observa apenas a participação como um aspecto importante para a implementação das políticas públicas. Dessa forma, houve a necessidade de recorrer a estratégias alternativas para a produção dos serviços públicos. Este fator contribuiu para que, inicialmente, a participação do cidadão na coprodução dos serviços públicos fosse mais valorizada pelo aspecto da eficiência do que de outros.

A concepção de cidadão como cliente que participa da coprodução dos serviços públicos por motivos de eficiência e economia para o Estado foram temas muito criticados. Os motivos de sanções, recompensas materiais, recompensas intrínsecas e a solidariedade foram observados por Alford (2002) ao desenvolver estudos sobre coprodução na Austrália. Inclusive, em encontros e seminários de administração pública, houve críticas à coprodução dos serviços públicos e a defesa de entendimento de que a prestação de serviços públicos caberia apenas ao aparato administrativo do Estado (SALM; MENEGASSO, 2010).

Essas concepções foram se transformando ao logo dos anos, assim como nos modelos de administração pública, o papel do cidadão passou por modificações, no modelo da administração pública burocrática, da nova gestão pública e do novo serviço público.

Ao longo dos estudos sobre coprodução, o cidadão passa a ser visto como um parceiro da administração pública, que deve ser envolvido a participar na esfera pública por motivos que observem não apenas critérios econômicos e de eficiência, mas que promovam maior confiança na administração pública (LEVINE, 1984), acrescidos aos demais motivos apontados por Alford. Quando os cidadãos criam uma sinergia entre seus diferentes grupos de atuação por meio do ativismo local, seu capital social passa a ser mais bem desenvolvido segundo Ostrom (1996), principalmente quando as relações entre governo e cidadãos são horizontais e há sinergia entre estes. Esta sinergia colabora para o empoderamento dos cidadãos que é facilitado pela *accountability*. Assim, a participação do cidadão passa a ocupar espaço de protagonista nos estudos de coprodução, sendo em Marshall (2004), objeto principal de seu estudo. A autora trata da importância do engajamento cívico para que sejam abertos novos espaços de participação da comunidade, principalmente no âmbito da vizinhança, para a coprodução dos serviços públicos.

Marshall deixa claro que também é fundamental que a administração pública fomente a participação e desenvolva oportunidades

para que esta ocorra. Os argumentos de que a administração pública deve concentrar em seu aparato burocrático a prestação dos serviços públicos são contrapostos por Bovaird (2007). O autor destaca a importância do processo de coprodução onde a administração pública adota estratégias para a participação da comunidade, dos órgãos públicos e usuários na produção dos serviços públicos.

O conceito de coprodução dos serviços públicos foi evoluindo de uma simples participação do cidadão para melhorar a eficiência do Estado, para uma participação que promova a mobilização comunitária e o engajamento cívico. Estudos mais recentes tratam a coprodução como um meio de participação que colabora para a transformação organizacional, conforme entende Mitlin (2008). Este autor entende que a coprodução pode ser uma estratégia para que os cidadãos por meio da mobilização social participem em igualdade de condições com o Estado, alcançando resultados para a comunidade que de outra forma dificilmente alcançariam. Desta forma, a coprodução pode contribuir para superar as limitações da burocracia e em determinados casos possibilitar que os cidadãos fiquem menos dependentes do Estado. Cooper e Kathi (2005) acreditam que a coprodução pode possibilitar esta diminuição da dependência dos cidadãos em relação ao Estado. Estes dois autores acreditam que os cidadãos podem voltar suas atenções à resolução de problemas de sua comunidade, por meio de um engajamento cívico e ético na busca do bem comum.

Esses últimos estudos sobre coprodução condizem com o moderno conceito de coprodução dos serviços públicos estabelecido por Salm (2014), mencionado anteriormente. Na concepção deste autor, a coprodução dos serviços públicos pode ocorrer com a participação das organizações públicas ou privadas, burocráticas ou não, assim como os cidadãos por meio de arranjos comunitários, em conjunto ou individualmente, desde que haja o compartilhamento de responsabilidades. Esta concepção de coprodução ao reconhecer o cidadão ao invés de clientes, buscar o interesse público e valorizar a cidadania e a democracia, se coaduna com as premissas do novo serviço público. Este conceito de coprodução ao entender que os serviços públicos devem ser prestados ao ser humano, levando em conta suas múltiplas dimensões e como cidadão participe de uma sociedade multicêntrica e articulada politicamente, se alinha também ao conceito atual de administração pública.

As possibilidades de participação e a teorização sobre coprodução deram origem aos modelos de coprodução, desenvolvidos por Salm e Menegasso (2010), identificados como coprodução nominal, coprodução

simbólica, coprodução funcional, coprodução representativa com sustentabilidade e coprodução para a automobilização comunitária.

O modelo de coprodução nominal está relacionado com a não participação, onde o objetivo é apenas tornar eficientes os serviços públicos.

No modelo de coprodução simbólica há pouca participação e esta tem caráter manipulativo, servindo apenas para demonstrar a eficiência e eficácia do Estado.

O modelo de coprodução funcional é baseado no princípio do menor custo, sendo uma estratégia utilizada pelo aparato público do Estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz, com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.

Para o modelo de coprodução representativa com sustentabilidade, o empoderamento dos cidadãos e a *accountability* são essenciais, uma vez que neste modelo a coprodução é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.

O modelo de coprodução para a automobilização comunitária é uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com propósito de manter a sociedade permanentemente automobilizada.

Descritos os modelos de coprodução dos serviços públicos, objeto do objetivo geral dessa dissertação, é possível identificar, com base em suas características, qual desses modelos predominam nos casos que serão estudados. Agora, é necessário identificar os procedimentos metodológicos pelos quais a pesquisa se realiza.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do tema, do problema e dos objetivos, anteriormente justificados, os procedimentos metodológicos que servirão de suporte para a pesquisa e, conseqüentemente, para a construção da dissertação.

Neste capítulo ao serem demonstrados os procedimentos metodológicos que viabilizarão a pesquisa, será apontada (3.1) natureza da pesquisa e (3.2) caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação. Também será exposta a (3.3) procedimentos de análise qualitativa.

A identificação do modelo de coprodução predominante nos casos estudados, propósito desta dissertação, é possível a partir da coleta de dados e do modelo de análise construído com base no referencial teórico.

3.1 A NATUREZA DA PESQUISA

Esta dissertação tem como natureza a pesquisa qualitativa. Na atualidade, a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudarem os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes (GODOY, 2006).

Esse tipo de pesquisa se preocupa com um tipo de realidade que não pode ser quantificado. Ela trabalha com um conjunto de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos que não podem ser reduzidos a operacionalizações de variáveis (CRESWEL, 2014). Além disso, a pesquisa qualitativa permite a análise de dados empíricos em suas peculiaridades locais e temporais (FLICK, 2009).

A pesquisa qualitativa, realizada por meio de práticas e materiais interpretativas, colabora para revelar o mundo ao pesquisador e possibilita que sejam produzidas mudanças (VERGARA, 2012). Essas mudanças são proporcionadas devido à algumas características da pesquisa qualitativa descritas por Godoy (2006). Dentre essas características está a possibilidade que o pesquisador possui de ter o ambiente natural como fonte direta dos dados. Além disso ela é descritiva, o que permite a elucidação detalhada de questões que não são quantificáveis. Outra característica citada pela autora, é que a pesquisa qualitativa mantém a necessidade de os pesquisadores analisarem os dados indutivamente.

Sob a luz das características da pesquisa qualitativa, essa pesquisa busca identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que

prepondera nos projetos de administração pública premiados pela UN. Para isso, é necessário discutir acerca da caracterização da pesquisa.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO, PERSPECTIVA DE ANÁLISE E MODO DE INVESTIGAÇÃO

Nesta dissertação, que possui como natureza a abordagem qualitativa, observa os dois enfoques relacionados ao tipo de pesquisa (VERGARA, 2012). Um desses **tipos** está relacionado aos fins da pesquisa e o outro aos meios.

Em relação aos fins, esta pesquisa se caracteriza como **exploratória, descritiva e explicativa**. É exploratória porque na área de administração pública há poucos estudos multicaso que envolvem os modelos de coprodução dos serviços públicos, colaborando, dentro de seus limites, para esclarecer ou modificar conceitos, além de proporcionar a formulação de abordagens posteriores. Ela é descritiva porque demonstra características de determinada população ou de determinado fenômeno, além do fato de que toda pesquisa qualitativa tem caráter descritivo. É explicativa porque torna participação inteligível sob a ótica dos modelos de coprodução dos serviços públicos, podendo esclarecer fatores que contribuem para esse fenômeno.

No que tange aos meios, a presente pesquisa se caracteriza como um **estudo multicaso, documental e bibliográfica**. É um estudo multicaso porque é voltada à mais de um fenômeno particular que ocorre na administração pública e na comunidade. Também é documental porque se baseará em documentos de órgãos públicos e entidades não governamentais. É, ainda, bibliográfica porque se baseará em materiais publicados em livros, revistas, periódicos e redes eletrônicas.

3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: MODELOS DE ANÁLISE

Para atingir seu objetivo geral, a presente pesquisa utilizará modelos de análise relacionados aos seus objetivos específicos. Esses modelos são compostos de categorias de análise estabelecidas no referencial teórico, além de variáveis e dimensões de análise. A utilização de categorias é importante numa pesquisa qualitativa, conforme afirma Minayo (2004), ao mencionar que elas são o elemento conceitual mais importante de uma teoria.

Os modelos de análise serão dispostos a seguir, conforme os objetivos específicos propostos nesta dissertação.

3.3.1 Modelo de análise para levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política

Para alcançar este objetivo específico, será utilizado o modelo de análise exposto no Quadro 8. Esse modelo foi construído com base no escopo teórico exposto, acerca da participação na esfera pública.

Quadro 8 - Modelo de análise para levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política

Características da Participação	Descrição	Dimensão
Envolvimento	A administração pública envolve seus cidadãos na discussão e tomada de decisões; os cidadãos são ouvidos para que demonstrem seus problemas e suas necessidades; a sociedade civil é envolvida a participar; os cidadãos são chamados a participar da produção dos serviços públicos.	Conselho comunitário; audiência pública; referendo; plebiscito; fórum de participação; incentivo ao trabalho voluntário; seminários de prestação de contas.
Engajamento	Os cidadãos tomam a iniciativa de participar; há a utilização por parte dos cidadãos, da comunidade ou da sociedade civil, dos espaços de participação proporcionados pela administração pública; a comunidade se mobiliza para resolver suas demandas, produzindo serviços públicos.	Mobilização comunitária para participar de espaços de participação; trabalho comunitário; mutirões comunitários para realizar serviços públicos.

Fonte: Elaborado a partir de Roberts (2004), Pateman (1992), Gohn (2011), Demo (2009) e Macpherson (1977)

O modelo de análise exposto no Quadro 8, é composto por duas características básicas da participação, o envolvimento e o engajamento.

O envolvimento está relacionado com as ações realizadas pela administração pública para possibilitar a participação direta do cidadão (PATEMAN, 1992; ROBERTS, 2004), da comunidade ou da sociedade civil na produção dos serviços públicos. Ações como essas podem ser observadas no Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado Catarinense, por exemplo. Neste programa, o Governo Federal abre espaço para a participação da comunidade no desenvolvimento do território (FELIPPE, 2013; JUSTEN, 2013). É uma ação positiva de abertura da administração pública. Já o engajamento corresponde a ações proativas que partem dos cidadãos, que em alguns casos pode estar relacionada com a conquista de poder participar (DEMO, 2009), para produzirem serviços públicos. Exemplo de engajamento é o processo de participação dos cidadãos na gestão de resíduos sólidos realizada de diversas formas, como no Departamento de Arquitetura e Urbanismo do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina (ESPÍNDOLA, 2014), por exemplo.

É importante ressaltar que neste modelo de análise não se busca verificar níveis ou tipos de participação, assim como se há ou não o empoderamento dos cidadãos e da comunidade. Esse modelo busca apenas identificar se há participação nos casos que serão estudados, com base nas características da participação relacionadas com o envolvimento e com o engajamento. As demais características da participação serão analisadas, direta ou indiretamente, nos modelos de análise que serão expostos na sequência.

3.3.2 Modelo de análise para identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos

O modelo de análise que será utilizado para identificar a tipologia de participação presente em cada um dos casos que serão estudados foi construído com base nas discussões realizadas no referencial teórico. As tipologias de participação foram construídas por Salm e Menegasso (2010), sendo descritas no Quadro 9.

Quadro 9 - Modelo de análise para identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos

Tipologia	Descrição	Dimensão
Não participação ou participação por convenção	As formas de não participação por meio da manipulação são similares à participação passiva e à nominal. Nesses	Pode ocorrer por meio do trabalho voluntário com uso da tecnologia, em

	tipos de participação, o cidadão é manipulado para participar de forma passiva porque assim o Estado demonstra que faz algo em benefício da sociedade.	busca da eficiência dos serviços públicos.
Participação simbólica	As formas de participação por consulta são similares às participações para obter informação e para a pacificação. Nesses tipos de participação, o cidadão é consultado para fornecer informações ou para se obter dele a tolerância ou anuência em relação a projetos ou outras possíveis ações do Estado. Há uma pequena diferença entre a participação por consulta e a não participação, uma vez que a consulta pode despertar a conscientização.	Consultas populares; audiências públicas consultivas; conselhos comunitários consultivos.
Participação em parceria	As formas de participação em parceria com o cidadão são similares às formas de participação por incentivo, funcional e instrumental. Nesses tipos de participação, o cidadão é um parceiro do Estado. Ele pode receber um incentivo do Estado para realizar uma atividade ou serviço ou pode oferecer recursos para que uma atividade ou serviço sejam realizados com o Estado.	Solicitação de serviços; contratação de organizações não governamentais; incentivos fiscais à indivíduos ou grupos comunitários; parceria com a comunidade para a prestação de serviços públicos visando o custo/benefício.
Participação representativa com sustentabilidade	As formas de participação representativas com sustentabilidade são similares à participação interativa e à do poder delegado ao	O Estado delega poder ao cidadão para que ele tome decisões referentes à assuntos específicos.

	<p>cidadão. Nesses tipos de participação, a interação que ocorre entre cidadãos de uma mesma comunidade gera uma forma de poder que está além do poder do Estado. Ela também cria oportunidades para que se constitua a comunidade de aprendizagem a que, já na década de setenta, referiu-se Schon (1973). A forma de participação do poder delegado pelo Estado consta desse grupo porque ela pode criar oportunidades para que venha a ocorrer a participação interativa.</p>	
<p>Participação do cidadão no controle sobre o Estado</p>	<p>As formas de participação com controle do cidadão sobre o Estado são similares à participação transformacional e à automobilização. Nesses tipos de participação, a comunidade tem a possibilidade objetiva de vir a exercer poder sobre o Estado que se expressa no modelo heurístico da democracia participativa. Na realidade, esses tipos de participação exercem maior ou menor poder sobre o Estado, dependendo das circunstâncias e da maturidade política e democrática da sociedade, em razão de que podem ser incidentais ou com características de maior perenidade.</p>	<p>Os membros da comunidade estão em constante mobilização, participando o tempo todo e tomando decisões autônomas.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Salm e Menegasso (2010)

Além de indicar as tipologias de participação e suas descrições específicas, o Quadro 9 também apresenta algumas dimensões em que cada uma das tipologias podem ocorrer. Apontar essas dimensões é importante para facilitar a identificação dessas tipologias nos casos que serão estudados.

3.3.3 Modelo de análise para verificar quais características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso

As principais características da coprodução dos serviços públicos foram discutidas na fundamentação teórica desta dissertação. Dentre essas características está o protagonismo, compartilhamento de responsabilidade, poder, engajamento, envolvimento, a responsividade, transparência, *accountability*, concepção de interesse público e o objetivo. Essas características, estão expostas no Quadro 10 como categorias de análise da coprodução dos serviços públicos.

Quadro 10 - Modelo de análise para identificar as principais características da coprodução dos serviços públicos

Categorias de Análise	Variáveis
Protagonismo	Estado.
	Estado e mercado.
	Estado (diante da rede de coprodução) e a comunidade.
Compartilhamento de responsabilidade	A responsabilidade está centrada na administração pública.
	A administração pública compartilhada a responsabilidade com organizações privadas e os consumidores.
	Compartilhada entre o Estado e a rede de coprodução (organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos).
Poder	Centrado no Estado.
	O Estado compartilha com o mercado.
	Sociedade, grupos comunitários e cidadãos empoderados.
Engajamento	Pouco, ocorrendo por ajustamento, solicitação ou assistência.

	Motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que recebe.
	Político, podendo ser espontâneo, relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade servindo aos cidadãos.
Envolvimento	Pouco, sendo passivo e manipulativo.
	Mercado e consumidores para tornar os serviços mais efetivos e menos onerosos.
	Contínuo, principalmente com os cidadãos.
Responsividade	À clientela, restrita a definida na legislação.
	Aos consumidores.
	Aos cidadãos, dirigida para as demandas da comunidade.
Transparência	De acordo com a lei.
	Conforme a lei e as exigências dos consumidores.
	Segue as demandas da comunidade.
Accountability	Hierárquica - os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos.
	Orientada para o mercado - o acúmulo de interesses individuais resulta em resultados desejados por grandes grupos de consumidores.
	Multifacetada - os funcionários públicos devem atender a lei, os valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos.
Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso pela lei.
	O interesse público representa a agregação de interesses individuais.
	O interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados.
Objetivo	Demonstrar a presença do Estado.
	Tornar os serviços públicos mais eficientes (custo e benefício) e eficazes (resultado).
	Envolver a comunidade e o cidadão na esfera pública, interesse público e servir ao cidadão.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Salm (2014), Denhardt e Denhardt (2011), Netto, Salm e Burigo (2014), Whitaker (1980), Marshall (2004) e Bovaird (2007)

Para cada categoria de análise, foram atribuídas três variáveis baseadas na análise dos modelos de administração pública, realizada na fundamentação teórica. Essas variáveis, expostas no Quadro 10, correspondem a diferentes formas e características que cada categoria do modelo de análise pode apresentar no caso estudado. As variáveis também vão colaborar para a identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos, uma vez que também são influenciadas pelas tipologias de participação.

Apresentados os procedimentos metodológicos, bem como a natureza da pesquisa e sua caracterização, além dos procedimentos de análise qualitativa, é possível agora, à luz da fundamentação teórica, realizar a análise e discussão dos resultados da pesquisa.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio dos procedimentos metodológicos descritos na seção anterior, foi possível realizar o levantamento dos dados que serão descritos e analisados neste momento. Com isso, será possível atingir os objetivos perseguidos por esta dissertação, que dão origem aos seus resultados.

Os resultados serão discutidos e analisados a partir da descrição das principais características e critérios que envolvem (4.1) o Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA). A compreensão dessas características e critérios que envolvem o UNPSA são importantes para a identificação dos casos premiados em que houve participação e para a análise das demais etapas da pesquisa.

Os demais itens deste capítulo, perseguem os objetivos da pesquisa, ao descrever (4.2) os casos premiados pelas Nações Unidas em que houve participação política, (4.3) a tipologia de participação presente nos casos escolhidos, além de verificar (4.4) as características da coprodução dos serviços públicos presentes em cada caso. Após essas análises, será possível (4.5) identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em cada caso.

4.1 O PRÊMIO DO SERVIÇO PÚBLICO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNPSA)

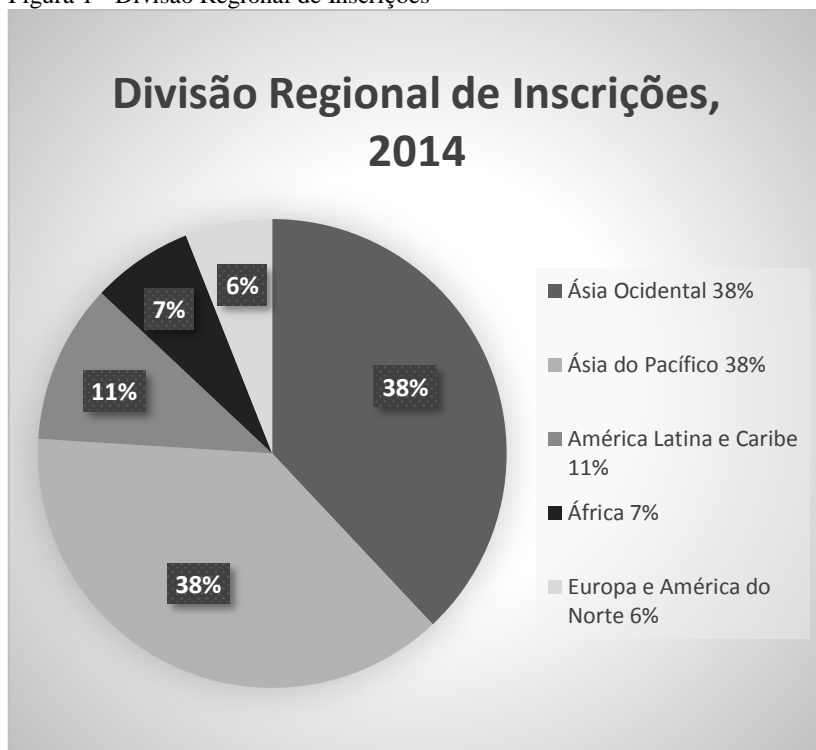
Por meio da pesquisa documental, foi possível ter acesso ao relatório do UNPSD de 2014, que apresenta algumas descrições acerca do evento, além de detalhes em relação à escolha dos projetos que foram premiados neste evento. Também foi possível encontrar uma base de dados dos projetos premiados na UNPSA, mantidas na da UNPAN, na internet, contendo a descrição detalhada de cada projeto.

Com base nesses documentos, foi possível encontrar informações detalhadas acerca dos projetos premiados no UNPSA, edição de 2014, realizado na Coréia do Sul, entre os dias 23 e 26 de junho. Segundo o Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony⁹ (2014), as informações referentes aos prêmios, incluindo as categorias e os critérios de escolha, foram amplamente divulgados entre os Estados membros da UN, por meio da UNPAN.

⁹ Traduzido como: Relatório do Décimo Segundo Fórum do Serviço Público das Nações Unidas, Dia e Cerimônia de Premiação.

Os projetos foram enviados por governos, departamentos ou agências governamentais, universidades, escolas, institutos de administração pública, consórcios públicos e organizações não governamentais, conforme descreve o relatório. Divididos por regiões, os projetos foram enviados por países da Ásia Ocidental e Ásia do Pacífico, América Latina e Caribe, África, Europa e América do Norte. Dentre essas regiões, o relatório aponta que a maior parte dos projetos inscritos no UNPSA tem origem em países da Ásia Ocidental 38% (trinta e oito por cento) e Ásia do Pacífico, também com 38% (trinta e oito por cento) do total, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Divisão Regional de Inscrições



Fonte: Elaborado a partir de Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014)

Na sequência, a América Latina e Caribe teve 11% (onze por cento) do total de projetos inscritos, a África teve 7% (sete por cento) e a Europa e América do Norte tiveram 6% (seis por cento). Esses projetos

poderiam ser escritos em quatro categorias para a concessão dos prêmios do ano de 2014, sendo elas: categoria 1 – aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos; categoria 2 – estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores; categoria 3 – promoção de abordagens integradas para todo o governo na era da informação; e, categoria 4 – promoção de prestação de serviços públicos responsivos a gênero. A seleção dos projetos de cada categoria ocorre, segundo o relatório, em quatro fases.

Na primeira fase é realizada uma seleção inicial para garantir a integridade e originalidade de cada projeto inscrito. Nesta fase, são analisados pela UNPSA os formulários e documentos que devem acompanhar cada projeto. As candidaturas de projetos que não cumpriram esses critérios formais foram desclassificadas.

A segunda etapa envolve uma avaliação subjetiva dos projetos, por dois especialistas de cada área, de forma independente. Eles recebem o projeto em documento digital e on-line para realizar a avaliação e produzir um parecer. A avaliação segue um roteiro com critérios estabelecidos pela UNPSA, que cada avaliador deve seguir. Após essas avaliações, é obtida uma nova listagem dos projetos, os quais devem apresentar novos documentos requeridos pela UNPSA para seguir para a terceira etapa.

Um comitê de especialistas faz uma nova análise dos projetos na terceira etapa. Nessa etapa, é verificado se os documentos solicitados ao final da etapa anterior foram enviados pelos proponentes e se esses documentos estão em conformidade com o que está descrito no projeto.

Na quarta e última etapa o comitê de especialistas analisa o projeto e seus documentos em relação à o que ocorre na prática. Visitas são realizadas nos locais onde os projetos são desenvolvidos, para garantir a veracidade dos projetos. Então, os vencedores do UNPSA são anunciados no UNPSD.

De acordo com o Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014), dentre as categorias que fizeram parte do UNPSA em 2014, a que mais recebeu projetos foi a categoria de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos. Em seguida vieram as categorias: promoção de abordagens integradas para todo o governo na era da informação; estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores; e, por último, a categoria promoção de prestação de serviços públicos responsivos a gênero. As distribuições dos projetos em relação às categorias podem ser analisadas na Figura 2.

Figura 2 - Número de projetos por categorias, em 2014



Fonte: Elaborado a partir de Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014)

No total, o UNPSA recebeu a candidatura de 704 (setecentos e quatro) projetos inscritos nas categorias expostas na Figura 1. Essas candidaturas vieram de 80 (oitenta) países membros da UN, sendo que 13 (treze) foram premiadas como as melhores de suas categorias.

O Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014), também descreve os critérios que foram utilizados para analisar os projetos de cada categoria. Como os objetivos da presente dissertação envolvem a categoria relacionada ao estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores, que teve 100 (cem) projetos inscritos e 2 (dois) ganhadores, é relevante a descrição dos critérios utilizados nessa categoria.

Nessa categoria, foram utilizados 5 (cinco) critérios para a avaliação dos projetos. Os critérios são definidos com base em ações que os projetos proporcionam, sendo: promove a capacidade de resposta; promove a participação por meio de novos mecanismos institucionais; facilita a e-Participação; transforma a administração; introduz um novo conceito.

O primeiro critério, avalia se o projeto aumenta a capacidade de resposta do governo em relação às demandas e necessidades dos cidadãos. Busca identificar se o projeto favorece a inclusão das opiniões da comunidade nos assuntos públicos, além de demonstrar mecanismos de abertura para consulta pública.

No segundo critério, é analisado se o projeto implementa novos processos e mecanismos institucionais para canalizar as demandas e as opiniões dos cidadãos. Isso, segundo o relatório, pode incluir sistemas de apoio à decisão, redes de relações com a administração pública, mecanismos de consulta que conduzam à formulação e implementação de políticas mais eficazes. Também considera se há abordagens holísticas ou horizontais de gestão para a prestação dos serviços públicos.

O terceiro critério, analisa se o projeto permite que a administração pública, os administradores públicos e os mandatários políticos, interajam melhor com o público, em particular com os cidadãos individuais, por meio de ferramentas eletrônicas (on-line), para compreender melhor suas necessidades, participar e influenciar na formulação de políticas. Avalia se os cidadãos podem comentar sobre a implementação de políticas, se eles podem fornecer avaliações sobre os serviços públicos (on-line ou off-line) e apresentarem suas demandas e reclamações.

A descrição do quarto critério, corresponde a implementação ampla transformação da administração pública, ao invés de melhorias incrementais. Avalia se métodos inovadores, ferramentas e técnicas específicas do contexto de um determinado país ou região, são aplicados a temas como modernização, mudança de cultura organizacional, reformas administrativas e em revisões dos procedimentos de prestação dos serviços de governo.

Em relação ao quinto critério é analisado se o projeto introduz uma ideia original, uma nova abordagem para a solução do problema. Isso pode ocorrer por meio de uma política única ou de um projeto de implementação num determinado contexto de um país ou região, para uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, especialmente os pobres.

Com base nesses critérios, descritos pelo Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony

(2014), a categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*” obteve dois ganhadores no ano de 2014. Da região da Ásia Ocidental e do Pacífico foi premiado um projeto da Tailândia. Na região da América Latina e Caribe foi premiado um projeto do Brasil. Em relação às demais regiões, não houveram projetos premiados para esta categoria. Esses dois casos, premiados nessa categoria que valoriza a participação, serão avaliados a seguir.

4.2 OS CASOS PREMIADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS EM QUE HOUVE PARTICIPAÇÃO

Dentre os casos premiados pela UN na categoria relacionada à participação há um projeto da Tailândia e um projeto do Brasil, que serão expostos. O primeiro projeto que será analisado é uma iniciativa que envolve (4.2.1) a participação comunitária para a gestão eficaz da malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia. O segundo projeto que será analisado é (4.2.2) a participação no Fórum Interconselhos, no Brasil.

Esses projetos foram encontrados por meio da análise de documentos, como o Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014). Outras informações mais detalhadas foram levantadas na base de dados na UNPSA, em sua página na internet (KNOWLEDGE BASE OF UNITED NATIONS PUBLIC SERVICE AWARDS INITIATIVES, 2015).

Em relação ao projeto do Brasil, também foram encontradas bibliografias por meio do contato com o responsável pelo projeto e de pesquisa bibliográfica na base de dados da CAPES. São obras dos responsáveis pelo projeto na UNPSA: Avelino e Santos (2014a); Avelino e Santos (2014b); e, Santos e Avelino (2014).

Quanto ao projeto da Tailândia, também foi realizada uma busca por bibliografias na base de dados da CAPES, entretanto, nenhuma bibliografia foi encontrada. Também não foi obtida resposta do contato feito por e-mail com o responsável pelo projeto. Antes de dar sequência a descrição e análise desses projetos com foco nos objetivos da presente dissertação, é fundamental descrever a problemática que envolve cada projeto, com base nos dados extraídos principalmente do Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015).

O projeto da Tailândia está relacionado com a prevenção e tratamento da Malária. Segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), a Malária é uma doença global que envolve a morbidade, mortalidade e resistência aos medicamentos, ocorrendo principalmente em países tropicais e em grande parte da África

e da Ásia. Na Tailândia, entre os anos de 2008 e 2010, foram registrados cerca de 73 mil casos de Malária. No distrito de *Tha Song Yang*, localizado na província de *Tak*, há a maior concentração de casos de Malária da Tailândia. Esta área tem um elevado índice de transmissão, principalmente em relação aos grupos mais vulneráveis (crianças pequenas que ainda não desenvolveram imunidade à Malária e às mulheres grávidas que ficam com imunidade comprometida pela gravidez). As áreas de extrema pobreza, localizadas em regiões geográficas propícias para a proliferação do mosquito transmissor da doença, possui poucos serviços básicos como o transporte, a eletricidade e saúde. Além dessas dificuldades, as diferenças étnicas, culturais e de crenças também se apresentam em *Tha Song Yang*. As tradições, tais como crenças em espíritos e no sobrenatural, muitas vezes dificultam a aceitação de diagnósticos médicos e tratamentos medicinais. Essas circunstâncias dificultam a prestação de serviços de tratamento emergenciais, resultando em muitas mortes desnecessárias, sendo a problemática que a iniciativa apresentada pelo Departamento de Controle de Doenças do Ministério da Saúde Pública (DCDMSP) da Tailândia ao UNPSA procura resolver. Dessa forma, o projeto, propõe a participação comunitária para a gestão eficaz da Malária.

No projeto do Brasil, apresentado ao UNPSA, a participação está relacionada com o planejamento orçamentário no âmbito federal. A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), apresenta essas informações, mencionando que o Brasil desenvolveu diversas iniciativas de participação nos projetos de planejamento local, como as experiências de orçamento participativo (OP), que tiveram origem no município de Lages, Santa Catarina (ALVES, 1988; TRAGTENBERG, 2009). Essas tendências que ficaram muito fortes no âmbito local, tiveram pouca abertura no governo federal. Conforme a base de dados da UNPSA, organizações não governamentais e movimentos sociais articulam seus esforços para influenciar o planejamento orçamentário e acompanham sua implementação por meio dos representantes governamentais, parlamentares e em discussões de conselhos setoriais, na ausência de um canal institucional específico para isso. A base de dados da UNPSA aponta que esses fatos fazem com que as demandas fiquem fragmentadas, isoladas e dependentes de certos grupos que detêm o poder. Com isso, os grupos representantes da sociedade possuem dificuldade para influenciar na agenda governamental, principalmente as minorias. Esses grupos não se identificam com o planejamento governamental devido ao seu baixo poder de voz e pouca representatividade parlamentar. Além disso, a base

de dados da UNPSA também aponta que as demandas de organizações e movimentos sociais setoriais estão muito concentradas no âmbito local e dissociadas do planejamento nacional, não contribuindo para a concepção de uma agenda comum para o desenvolvimento nacional.

O Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014), aponta que houveram mobilizações esporádicas durante a elaboração do planejamento plurianual (PPA) para os períodos de 2004-2007 e 2008-2011 por meio de processos de consulta à sociedade, envolvendo audiências públicas e audiências regionais, que não tiveram continuidade ao longo da implementação desses planos. Dessa forma, segundo o relatório, a iniciativa da parceria entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil envolve três objetivos que foram aplicados ao PPA de 2012-2015. O primeiro é estabelecer metodologias e canais participativos que podem influenciar o planejamento federal, semelhante aos OP. O segundo está relacionado com a observação dos espaços existentes de participação em diversas áreas de políticas públicas, como as conferências e conselhos nacionais, articulando uma estratégia em que o governo e a sociedade civil possam discutir a questão do planejamento público federal como um todo. O terceiro envolve a criação de espaços participativos articulados com a gestão de planejamento público, particularmente por meio do monitoramento, a fim de tornar a participação social uma prática permanente ao longo da implementação do plano.

Exposta a problemática dos casos em estudo, é possível descrever e analisar suas demais particularidades em relação à participação.

4.2.1 A participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia

Diante da problemática que envolve a proliferação da Malária em *Tha Song Yang*, DCDMSP iniciou a criação e implementação de um modelo participativo de gestão para cuidar da gestão dessa doença. Contudo, de acordo com a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), essa iniciativa não veio do DCDMSP, mas da própria comunidade durante um fórum realizado em *Tha Song Yang* para discutir a Malária, os perigos do diagnóstico tardio, as mortes desnecessárias, além de buscar uma solução para este problema por meio de um plano estratégico de ação. Isso deu origem à iniciativa premiada no UNPSA, em 2014.

O projeto da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária, possui três objetivos principais descritos na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015). O primeiro, é aumentar a formulação de políticas participativas entre as partes interessadas, afim de criar um plano proativo de cuidados da Malária, bem como coordenar a colaboração e esforços de todas as partes envolvidas e utilizar os recursos disponíveis. O segundo objetivo é realizar um tratamento equitativo entre os cidadãos na área onde o projeto será aplicado, para que a gestão da Malária seja realmente eficaz, oferecendo os melhores resultados à saúde. O terceiro objetivo é manter as redes de participação por meio da construção de capacidade humana e de confiança da comunidade.

Como se pode observar pela descrição dessas informações apresentadas pela base de dados da UNPSA, houve participação nesse projeto desde a sua construção. Para melhor compreender o projeto em tela, acerca da participação, é importante descrever quatro características importantes apontadas como pilares do projeto pela Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015).

A promoção da rede de colaboração comunitária, realizado por meio de políticas públicas e do comprometimento entre cidadãos e administração pública, é o primeiro pilar desse projeto. É a busca por aproveitar a parceria entre a comunidade e a administração pública para impulsionar a mudança política. Essa parceria tem promovido melhorias na qualidade de vida nas áreas afetadas pela Malária e ganhou a confiança e comprometimento da comunidade de *Tha Song Yang*. A base de dados da UNPSA, também destaca que, com base nesse primeiro pilar, foi estabelecido um comitê comunitário de saúde para desenvolver estratégias e planos de ação, determinando as atividades de monitoramento e avaliação da rede.

Essas características se aproximam muito da noção de participação descrita por Pateman (1992). Essa autora menciona que a participação do cidadão possui uma característica educativa, uma vez que incentiva e desperta qualidades psicológicas para que ele permaneça em constante mobilização. Essa situação gerada pelo primeiro pilar do caso em estudo origina sua próxima peculiaridade.

O segundo pilar está relacionado com a melhora na prestação de serviços de saúde para a prevenção e tratamento da Malária. É a busca por servir de forma proativa no local e na fonte do problema. Para isso, a rede de participação comunitária busca a detecção precoce de casos de Malária, bem como o diagnóstico da doença, seu tratamento e acompanhamentos dos casos. Isso pode reduzir o tempo a necessidade de

transporte de pacientes, os custos financeiros com a doença, permitindo o monitoramento em massa e a detecção precoce da doença. Outro benefício é o aumento às taxas de pessoas que aderiram ao tratamento, diminuído os casos graves e as mortes desnecessárias. A base de dados da UNPSA menciona, ainda, que a resistência aos medicamentos causada pela automedicação e crenças religiosas foi reduzida, contendo a Malária pelo controle constante da própria comunidade.

Contar com as lideranças das comunidades e das aldeias, como defensores proativos, é o terceiro pilar. Esse pilar leva em consideração que há alguns membros chave da comunidade, que são os chefes de aldeias e líderes comunitários, que precisam aceitar e integrar os tratamentos médicos modernos em suas crenças tradicionais. Com isso, os tratamentos espirituais foram integrados aos procedimentos médicos, aumentando a aceitação das pessoas e melhorando os resultados dos tratamentos. A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) também afirma que foi importante o treinamento adequado dos chefes de aldeias e lideranças comunitárias, principalmente, para serem defensores efetivos das redes de apoio à comunidade.

A manutenção da confiança da rede comunitária, da aceitação e do envolvimento dos cidadãos é a principal característica do quarto pilar do projeto. A base de dados do UNPSA, afirma que este pilar tem como objetivo, além de manter o trabalho em conjunto, conquistar novos participantes da rede comunitária. Isso se daria com rede realizando atividades culturais, educativas, além de reuniões contínuas de monitoramento e avaliação.

Essas quatro características principais do projeto, descritas na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), mostram que a participação dos cidadãos de *Tha Song Yang* é fundamental para o projeto. Ademais, as características da participação se mostram presente nesse projeto.

O envolvimento da comunidade foi fundamental para que o projeto fosse implementado. O DCDMSP observou que para superar os problemas causadores da proliferação do mosquito transmissor da Malária era preciso envolver a comunidade. A própria comunidade foi chamada a participar das discussões de estratégias para combater esse problema.

O envolvimento da comunidade também esteve presente nas campanhas para conscientizar as pessoas sobre a importância do diagnóstico precoce e do tratamento médico para os doentes. Esse envolvimento comunitário ocorreu, conforme mencionado anteriormente,

por meio de reuniões e de fóruns participativos onde eram discutidos os problemas e encontradas as soluções para eles. O próprio projeto surgiu em uma dessas reuniões onde a comunidade foi envolvida. A participação foi voltada para a participação direta da comunidade nas diferentes atividades mencionadas anteriormente, caracterizada pelo envolvimento pessoal mencionado por Roberts (2004).

A outra característica da participação que foi identificada no projeto, foi o engajamento dos cidadãos. O engajamento não se deu nos termos descritos por Demo (2009), como uma conquista alcançada pelos cidadãos. Por meio da análise do relatório e da base de dados da UNPSA, foi possível identificar que houve um incentivo do DCDMSP para que a comunidade se engajasse na busca coletiva para as soluções dos problemas. Não foi encontrada nenhum tipo de relato acerca de reivindicações comunitárias para que este espaço de participação coletiva fosse criado. A iniciativa parece ter partido do DCDMSP para que fosse realizado uma reunião com a comunidade e nesta reunião, por decisão coletiva (segundo a base de dados da UNPSA) foi deliberado coletivamente a criação desse projeto.

Entretanto, a noção de participação mencionado por Demo (2009), pode ser observada na participação autônoma dos membros da comunidade, que mesmo antes da criação do projeto já se organizavam por meio de suas crenças e culturas para tratar de alguma forma da Malária. Outra característica do engajamento que pode ser destacada é a ocupação dos espaços de participação, proporcionados pelo projeto, por parte da comunidade. Além de ocupar esses espaços, também foi possível identificar que os cidadãos permaneceram mobilizados para manter a rede de participação e produzir junto ao DCDMSP esse serviço de saúde pública.

Por fim, é importante ressaltar que a participação das comunidades de *Tha Song Yang* na gestão eficaz da Malária, parece não ter enfrentado a dificuldade mencionada por Macpherson (1977) em relação ao individualismo. Uma das razões que podem ser apontadas para isso pode ser o fato de que esse distrito da Tailândia apresenta comunidades muito isoladas, que talvez não tenham sido atingidas de forma significativa pelas disfunções causadas pelo mercado.

Diante da análise dos fatos ocorridos no caso da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária, é possível afirmar que ocorreu o envolvimento e o engajamento de cidadãos de *Tha Song Yang* no projeto premiado pelo UNPSA. A síntese da análise dessas características pode ser observada no Quadro 11.

Quadro 11 - Síntese da análise das características da participação no projeto da Tailândia, premiado no UNPSA, em 2014

Características da Participação	Descrição	Dimensão
Envolvimento	<p>Neste caso, todas as características do envolvimento, descritas no modelo de análise, foram identificadas no caso estudado: a administração pública envolveu seus cidadãos na discussão e tomada de decisões; os cidadãos foram ouvidos para que demonstrem seus problemas e suas necessidades; os cidadãos foram chamados a participar da produção dos serviços públicos.</p>	<p>Fórum de participação; Reuniões com as aldeias e comunidades; Campanhas de conscientização realizadas pela comunidade e pela administração pública comunitário; Monitoramento da rede da rede comunitária, realizado pela comunidade e pela administração pública.</p>
Engajamento	<p>Os cidadãos tomaram a iniciativa de produzir o bem público conforme suas tradições e crenças. Após o início do programa eles foram envolvidos e passaram a participar também da rede de participação comunitária; Ocorreu por parte dos cidadãos a utilização dos espaços de participação proporcionados pela administração pública. A comunidade se mobilizou para resolver suas demandas, produzindo serviços de saúde pública.</p>	<p>Mobilização da comunidade para a manutenção da rede de participação comunitária; Produção de serviços de saúde pública; Os cidadãos se engajaram a participar das reuniões e fóruns realizados nas comunidades e aldeias.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), Roberts (2004), Pateman (1992), Gohn (2011), Demo (2009) e Macpherson (1977)

O Quadro 11, elaborado com base no modelo de análise, exposto no Quadro 8, para levantar os casos premiados pela UN em que houve participação, demonstra as características do envolvimento e do engajamento no caso em estudo. Também mostra a dimensão em que cada uma dessas características ocorre nesse caso.

Com base nas análises realizadas neste tópico e pela identificação das principais características da participação elencadas na fundamentação teórica, é possível afirmar que houve participação política no projeto de participação da comunidade para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia, premiado no UNPSA em 2014. Desse modo, esse projeto será analisado mais adiante em relação as tipologias de participação e às características da coprodução dos serviços públicos. Também será possível identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera neste caso.

4.2.2 A participação no Fórum Interconselhos, no Brasil

Frente aos problemas apontados na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), relacionados à falta de mecanismos de participação social no planejamento orçamentário do governo federal do Brasil, surgiu uma proposta de participação no PPA. A iniciativa da proposta foi do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil para o PPA do período de 2012-2015.

Segundo Avelino e Santos (2014a) as principais fontes de dados para o projeto, vieram do PPA de 2004-2007 e 2008-2011, ambos mostrando algum nível de participação por meio de consulta pública em sua preparação. Além disso, os autores mencionam que o Decreto Presidencial de 01 de março de 2007, faz algumas orientações para que a participação seja fomentada. Isso teria originado uma estrutura participativa que os aludidos autores chamam de segundo nível uma vez que consideraria todos os órgãos colegiados existentes no governo.

A estrutura proposta, segundo a base de dados da UNPSA, foi chamada de Fórum Interconselhos (FI), por ter se estabelecido acima dos conselhos federais, operando entre eles. O FI buscou estabelecer um canal direto de diálogo entre os cidadãos e o governo federal, por meio das estruturas de conselhos existentes e do próprio FI. Seu principal objetivo é capacitar os cidadãos, por meio de estruturas de participação já existentes, como os conselhos nacionais, para acompanhar e participar dos processos de planejamento orçamentário e da gestão de políticas públicas.

Participam dessa estrutura de conselhos os representantes de organizações não governamentais e aqueles que já são membros de conselhos nacionais e foram nomeados por estes conselhos para compor o FI, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015). A base de dados, menciona, ainda, que há também a participação indireta dos cidadãos em geral, que poderiam interagir por meio de audiências públicas e grupos de internet promovidos pelos conselhos.

Essa estrutura busca envolver os cidadãos na participação da tomada de decisões dos conselhos. Contudo, o envolvimento não parece ocorrer de forma ampla e direta para todos os cidadãos brasileiros, no sentido que menciona Roberts (2004). Apesar disso, Santos e Avelino (2014), mencionam que os conselhos não são apenas membros do FI, mas também multiplicadores e difusores das deliberações e discussões realizadas no fórum para os cidadãos. Esses autores afirmam também que o envolvimento entre os participantes dos conselhos e conselheiros que compõem o FI, oriundos de organizações não governamentais e representantes da sociedade civil organizada, colaboram para o controle social das políticas públicas do governo federal.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) também menciona que o FI foi planejado para funcionar como um processo pedagógico, capaz de compartilhar, entre o governo e a sociedade civil, as especificidades do planejamento e orçamento permitindo uma constante participação no processo de acompanhamento e controle. Esse fato vai ao encontro do que Pateman (1992) menciona acerca da característica educativa da participação, que proporciona a constante mobilização e engajamento da comunidade.

De acordo com a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), o FI pode ser visto como um espaço que promove o envolvimento da sociedade no acompanhamento do planejamento e orçamento público. Ao mesmo tempo também envolve a sociedade no monitoramento do governo. A base de dados menciona também que os representantes dos conselhos indicados a participar do FI são exclusivamente representantes da sociedade civil organizada.

Avelino e Santos (2014a) apresentam alguns detalhes das quatro reuniões ou quatro FI ocorridas. Na primeira reunião, ocorrida no mês de maio de 2011, participaram cerca de 250 (duzentos e cinquenta) representantes da sociedade civil que discutiram o PPA de 2012-2015. Essa reunião serviu para que os representantes apresentassem as propostas que vinham sendo discutidas em seus conselhos de origem. Ainda segundo os autores, foram apresentadas cerca de 600 (seiscentas)

propostas a serem discutidas e inclusas no PPA. A segunda reunião do FI ocorreu no mês de outubro de 2011, onde o governo apresentou uma proposta elaborada com base nas propostas apresentadas pelos membros do FI na primeira reunião. No terceiro encontro do FI, realizado em novembro de 2012, os autores mencionam que o PPA 2012-2015 já estava em vigor. Essa reunião serviu para os membros do FI apreenderem mais sobre planejamento orçamentário por meio de um curso que foi oferecido pelo governo. A reunião também serviu para que os representantes da sociedade civil pudessem propor o monitoramento participativo do PPA. A última reunião segundo Avelino e Santos (2014a), ocorreu em setembro de 2013, servindo de monitoramento do PPA por meio da apresentação de relatórios realizados pelo governo federal.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) menciona que o FI faz parte de um Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) que realiza o monitoramento do PPA. Esse acompanhamento é realizado pela sociedade por meio de uma plataforma eletrônica na internet que podia ser acessada pelo endereço <siop.gov.br>. Hoje, segundo Avelino e Santos (2004a) a plataforma foi migrada para o endereço <participa.br>. O processo de monitoramento, segundo a base de dados da UNPSA, também é realizado periodicamente pelos membros da sociedade civil nos conselhos nacionais, sendo monitorado o PPA e também a metodologia de avaliação utilizada, que pode ser melhorada a qualquer momento.

O envolvimento e o engajamento fizeram parte do projeto de participação no FI. O envolvimento, conforme já foi destacado anteriormente na análise desse caso, ocorreu pela abertura de um espaço onde a sociedade civil organizada pudesse enviar seus representantes para dar voz às suas demandas. Dessa forma, a sociedade civil foi envolvida tanto nos conselhos federais, quanto no próprio FI. Apesar de ter ocorrido, o envolvimento não se deu de forma ampla e direta, como defendem Roberts (2004) e Pateman (1992). Mas se assemelha ao que Gohn (2011) chama de concepção democrático-radical de participação. As lutas por divisão de responsabilidades dentro do governo e pela criação de espaços participativos onde a sociedade civil possa se envolver são percebidas no processo de construção e implementação do FI. Essa noção de participação também é observada sob a perspectiva do engajamento. Ao haver a mobilização dos grupos de interesse formadores da sociedade civil organizada, tanto na reivindicação por espaços de participação quanto ao ocuparem esses espaços, é possível identificar o engajamento de parte da comunidade. A síntese da análise das características da

participação, relacionadas ao envolvimento e ao engajamento no FI, pode ser verificada no Quadro 12, exposto a seguir.

Quadro 12 - Síntese da análise das características da participação no Fórum Interconselhos, premiado no UNPSA, em 2014

Características da Participação	Descrição	Dimensão
Envolvimento	A administração pública envolveu a sociedade civil na discussão e tomada de decisões relacionadas ao PPA; representantes da sociedade civil foram ouvidos para demonstrar seus problemas e suas necessidades; a sociedade civil foi envolvida na participação; os cidadãos foram chamados a participar, por meio de grupos da sociedade civil, da produção do serviço público de planejamento orçamentário.	Envolvimento dos grupos de interesse da sociedade civil nos conselhos federais; Envolvimento de representantes da sociedade civil no FI; Participação da comunidade em audiências públicas realizadas pelo FI; Envolvimento dos cidadãos no monitoramento do PPA por meio do acesso à internet.
Engajamento	Alguns cidadãos tomaram a iniciativa de participar dos conselhos federais por meio dos grupos representantes da sociedade civil; houve a utilização por parte da sociedade civil, dos espaços de participação proporcionados pelo FI; representantes da sociedade se engajaram em participar da produção do serviço público de planejamento orçamentário.	Ocorreu a mobilização de alguns grupos de interesse da sociedade civil organizada para participar dos conselhos federais e do FI.

Fonte: Elaborado a partir de Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), Roberts (2004), Pateman (1992), Gohn (2011), Demo (2009) e Macpherson (1977)

O Quadro 12, elaborado com base no modelo de análise, exposto no Quadro 8, para levantar os casos premiados pela UN em que houve participação, demonstra as características do envolvimento e do engajamento no projeto de participação no FI. Também mostra a dimensão em que cada uma dessas características ocorre nesse caso.

Baseado na análise realizada acerca da participação no FI e pela identificação das principais características da participação, descritas na fundamentação teórica, é possível afirmar que houve participação política neste caso estudado. Essa participação apresenta algumas limitações, principalmente ao envolver apenas a perspectiva da sociedade civil, havendo espaço para a participação comunitária apenas em audiências públicas, nos canais de comunicação por meio da internet e na inserção nos grupos de interesse que formam a noção de sociedade civil organizada. Essas características serão mais bem discutidas na análise das tipologias de participação desse projeto, viabilizada pela identificação da participação política no mesmo.

4.3 A TIPOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO PRESENTE NOS CASOS ESCOLHIDOS

Identificados os casos premiados no UNPSA, em 2014, em que houve participação, é possível discutir melhor as características dessa participação. Além do envolvimento e do engajamento, a participação pode ocorrer por diferentes níveis de intensidade na relação entre a administração pública e os cidadãos, conforme a tipologia de participação predominante em cada caso.

As tipologias de participação descritas na fundamentação teórica servirão, mais adiante, para identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em cada um dos casos premiados no UNPSA, em 2014. Para isso, é necessário, neste momento, identificar a tipologia de participação que prepondera em cada um desses casos.

No caso da participação comunitária para a gestão eficaz da malária em *Tha Song Yang* os cidadãos da comunidade foram envolvidos como parceiros da administração pública local para o diagnóstico, prevenção e tratamento da Malária. A forma como este projeto foi implantado na Tailândia ajudará a levantar detalhes que permitirão identificar a tipologia de participação presente nesse caso.

No Brasil, a participação social no FI foi proporcionada pela abertura, proporcionada pela administração pública federal, de espaços onde diferentes grupos de interesse da sociedade civil pudessem ter voz e

participar do planejamento orçamentário para o período de 2012-2015. Essa forma de consulta à sociedade será analisada em relação a tipologia de participação que ela se caracteriza, principalmente pela análise de sua estrutura, pelos resultados que apresentou e pelas dificuldades encontradas.

Para que seja possível identificar as tipologias de participação presentes em cada caso, será utilizado o modelo de análise construído nos procedimentos metodológicos desta dissertação, exposto no Quadro 9. Este modelo de análise, elaborado com base nas discussões realizadas na fundamentação teórica, teve como base as tipologias de participação propostas por Salm e Menegasso (2010). Esses autores propuseram cinco tipologias diferentes, que são a: não participação ou participação por convenção; participação simbólica; participação em parceria; participação representativa com sustentabilidade; e, a participação do cidadão no controle sobre o Estado.

Por meio da análise das características da participação presente nos casos estudados, com base nas características e dimensões em que as tipologias de participação ocorrem, será possível identificar a tipologia presente em cada um deles. Desse modo, será analisado na sequência (4.3.1) a tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia. Em seguida, também será analisada (4.3.2) a tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, no Brasil.

4.3.1 A tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia

Para identificar a tipologia de participação presente neste projeto, é preciso levantar as principais características relacionadas ao processo de participação deste caso, que vão além da análise do envolvimento e do engajamento. O processo de implementação do projeto de participação na gestão eficaz da Malária apresenta fatos importantes para a análise dessas características.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) demonstra que houve uma estratégia por parte da administração pública local de alavancar uma parceria com as comunidades e aldeias de *Tha Song Yang* para a condução política do problema de saúde pública causado pela Malária. Para isso, segundo a base de dados da UNPSA, foram utilizadas quatro estratégias: a primeira, diz respeito ao início de três redes de participação comunitária,

envolvendo diferentes grupos comunitários e aldeias do distrito; a segunda estratégia é a ampliação para seis redes; essas redes, juntas, fazem parte da terceira estratégia que envolve a criação do Comitê de *Tha Song Yang* para a gestão da Malária; a quarta estratégia é o processo de acompanhamento e avaliação da rede comunitária e do Comitê.

O processo de formação da rede de participação comunitária, incentivado pela administração pública local por meio de uma reunião com a comunidade que originou essa ideia, se coaduna com a participação por meio da parceria com o cidadão proposta por Arnstein (1969). Esse tipo de participação ocorre quando os interesses da administração pública e da comunidade se encontram. No caso em discussão, a criação da rede de participação comunitária se deu pelo interesse em comum, da comunidade e da administração pública, de resolver os problemas de saúde pública causados pela Malária.

A gestão da rede de participação comunitária e as atividades do Comitê de *Tha Song Yang* demandam que o Estado conceda poder à comunidade para que ela, em parceria com a administração pública local, tome decisões pontuais e elabore estratégias para realizar a gestão eficaz da Malária. De certa forma, a comunidade está empoderada. É um empoderamento frágil ou limitado uma vez que não teve como protagonista de sua constituição a sinergia dos cidadãos membros da comunidade.

Essa parceria, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), foi aumentando e se fortalecendo ao longo da implementação do projeto. O número de voluntários interessados em prestar serviços de cuidados com a saúde foi aumentando com o alcance de resultados expressivos e pela conscientização da comunidade. Organizações não governamentais também passaram a aderir a iniciativa e reuniões mensais entre a comunidade e o DCDMSP foram realizadas para discutir os papéis desempenhados por cada membro envolvido e os recursos disponíveis. Nessas reuniões, segundo a base de dados da UNPSA, após as deliberações relacionadas a todos os problemas, são identificados os próximos desafios da rede comunitária e definidas as próximas ações.

As características da rede de participação comunitária descritas acima, se assemelha a participação funcional descrita por Pretty (1995). A participação dos cidadãos ocorre por meio de grupos comunitários que compartilham as decisões acerca do projeto de gestão eficaz da Malária. Essas são características que fazem parte da participação funcional. Não obstante, conforme foi mencionado anteriormente, um dos problemas que motivaram esse projeto foi as dificuldades de transporte de pessoas

doentes e dos gastos com o tratamento da doença diagnosticada tardiamente, além das inúmeras mortes. Dessa forma, a participação na gestão eficaz da Malária se dá também para diminuir os custos com a saúde pública que a administração pública teria para solucionar o problema.

A preocupação com os custos fica ainda mais evidente quando a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) menciona a colaboração entre as organizações públicas administrativas locais foram envolvidas com a comunidade para gerenciar os desafios relacionados à escassez de recursos necessários para o tratamento da doença. A base de dados da UNPSA menciona, também, que para aprimorar a gestão participativa da Malária, foram criados canais de comunicação para garantir que os cidadãos envolvidos fossem constantemente atualizados sobre o desenvolvimento do projeto, como contatos telefônicos e de rádio com regiões mais afastadas e e-mails. Além disso, as reuniões formais e informais também auxiliavam na transmissão de informações, na avaliação e no controle das atividades, influenciando no momento de tomada de decisão da rede de participação comunitária.

O monitoramento contínuo realizado pelos cidadãos envolvidos em relação à parceria com a administração pública, materializada na rede de participação comunitária, bem como a necessidade de transparência contínua, podem ser entendidas como duas características muito importantes da *accountability* descritas por Koppell (2005). A *accountability*, que será melhor discutida na análise das características da coprodução dos serviços públicos, é mencionada por Arnstein (1969) como importante para a participação em parceria, estando presente nas descrições do caso em estudo. Não se pode dizer que há um amplo processo de *accountability*, mas pelo contrário, ela ocorre de acordo com a necessidade restrita de manter a parceria existente entre a comunidade e a administração pública.

O processo de *accountability*, mesmo sendo baixo, serve de mecanismo para a manutenção da participação e envolvimento ao longo da implementação da iniciativa proposta pelo projeto. Essa importância da *accountability* é visível na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), quando esta menciona que os canais de comunicação que foram estabelecidos são essenciais para manter a mobilização da comunidade.

A base de dados da UNPSA também descreve importância do trabalho realizado pela comunidade para gerar um serviço eficiente e de baixo custo. As ações de serviço local para a prevenção da Malária são

planejadas e executadas pela rede de participação comunitária. A rede estabeleceu, segundo a base de dados, que as principais ações deveriam ser voltadas para os cuidados com a Malária nas próprias comunidades e aldeias, integrando campanha de conscientização e de vigilância. Esse compartilhamento de custos e trabalho entre a comunidade e a administração pública local corresponde ao que White (1996) denomina de participação instrumental. Essa forma de participação está relacionada, segundo o autor, com o trabalho compartilhado entre a comunidade e a administração pública visando a relação custo e benefício para ambos.

A Polícia de Patrulha da Fronteira, da Tailândia, também faz parte da rede comunitária de participação. De acordo com a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) a polícia colabora no rastreamento de voluntários para serem treinados e se transformarem em vigilantes da Malária. A base de dados menciona que entre os anos de 2010 e 2012 foram realizados cursos de formação em comunidades a aldeias de *Tha Song Yang* com voluntários e lideranças locais para a educação e prevenção contra a Malária. O governo também investiu na contratação e aperfeiçoamento de profissionais de hospitais e laboratórios para o tratamento e diagnóstico da doença, segundo a base de dados da UNPSA.

É evidente que para o governo de *Tha Song Yang* e da Tailândia, a oportunidade de realizar essa parceria com a comunidade torna a gestão da Malária mais barata e eficaz. A contratação de funcionários para a área da saúde, o transporte de doentes e a construção de novos hospitais para atender as regiões mais isoladas do distrito sairia muito mais cara do que o trabalho realizado por meio da participação em parceria com a comunidade.

Ao invés disso, de acordo com a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), a administração pública local focou em oficinas de treinamento com as lideranças e cidadãos voluntários. Essas práticas são vistas pelo relatório como sustentáveis, uma vez que a própria comunidade vai se tornando capaz de produzir esses serviços relacionados à saúde pública. Neste aspecto específico, se a finalidade de diminuir os custos da administração pública for ignorada, o presente caso se confunde com a participação representativa desenvolvida por White (1996). De certo modo, essa participação promove a sustentabilidade, evitando uma dependência demasiada da comunidade em relação à administração pública. Entretanto, os cidadãos ainda dependem dos medicamentos e tratamentos disponibilizados pela parceria com administração pública além da continuidade do processo de conscientização e educação dos cidadãos.

Portanto, a tipologia de participação que está presente no caso da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária é a participação em parceria ou funcional, descrita por Salm e Menegasso (2010). Essa forma de parceria foi criada por estes autores com base na participação em parceria com o cidadão, por incentivo, funcional e instrumental. Nesse tipo de participação o cidadão e a comunidade são parceiros do Estado, podendo receber incentivos e visando a relação custo e benefício para ambas as partes. No Quadro 13 é demonstrada uma síntese da análise realizada com base no modelo de análise desenvolvido nos procedimentos metodológicos e exposto no Quadro 9.

Quadro 13 - Síntese da análise da tipologia de participação presente na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, Tailândia

Tipologia de participação	Descrição	Dimensão
Participação em parceria	Foram identificadas características de participação que se coadunam com às formas de participação em parceria (ARNSTEIN, 1969), funcional (PRETTY, 1995) e instrumental (WHITE, 1996). À luz desses tipos de participação, o cidadão foi um parceiro do Estado. Os cidadãos e a comunidade realizaram uma parceria para reduzir realizar a gestão eficaz da Malária, levando em conta os benefícios que ambos teriam e o baixo custo que a parceria gerou.	Ocorreu uma parceria entre a administração pública e a comunidade para a prestação de serviços de saúde pública, visando a relação custo/benefício.

Fonte: Elaborado a partir de Salm e Menegasso (2010)

O Quadro 13 demonstra a tipologia de participação presente no caso em estudo, a descrição dessa tipologia e a dimensão em que ela ocorreu neste caso. Com base nessa tipologia, será possível, no momento oportuno, alcançar um dos objetivos dessa pesquisa ao identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera nesse caso.

4.3.2 A tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, no Brasil

A identificação da tipologia de participação presente na iniciativa do FI, será realizada por meio da análise das principais características relacionadas ao processo de participação existente nesse caso. A forma como essa iniciativa buscou resolver os problemas encontrados por ela e os resultados do projeto implementado serão úteis para identificar a tipologia de participação que está presente.

Segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) o maior desafio encontrado para a criação do FI está relacionado com a criação de um sentimento de confiança desse instrumento de participação à nível federal. Como já foi mencionado anteriormente, no Brasil, há diversas experiências relacionadas locais relacionadas ao OP. Entretanto, não haviam precedentes de participação dessa proporção relacionados ao planejamento orçamentário do governo federal.

A base de dados menciona que as experiências na formulação do PPA em períodos anteriores eram importantes, contudo, devido problemas como interrupções e falta de continuidade dos processos participativos essas experiências geraram diversos tipos de desconfiças em relação à implementação do FI. Destarte, essa fonte de dados também menciona que não havia nenhum tipo de garantia de que a sociedade iria utilizar esse canal de participação. Para contornar essa situação, foi realizada uma ampla divulgação nos conselhos federais existentes acerca das principais informações relacionadas ao FI e ao PPA 2012-2015.

Esse processo é denominado por Arnstein (1969) de informação e faz parte de um tipo de poder que a autora denomina de poder simbólico. A divulgação de informações referentes ao FI, do PPA que estava em construção, tanto para os conselheiros quanto para a sociedade no geral acabou sendo um processo de via única. É possível chegar à essa conclusão, uma vez que não foi identificada nenhuma garantia de que as discussões e propostas elaboradas pelos membros do FI, com base nas informações que eles receberam, seriam acatadas ou levadas em consideração pelo governo federal.

Entretanto, a divulgação realizada nos conselhos federais foi essencial para a consolidação da iniciativa. Conforme destacam Avelino e Santos (2014b), todos os conselhos federais possuem representantes no FI. Esses representantes, segundo os autores, são exclusivamente representantes dos diversos grupos de interesses que fazem parte da sociedade civil organizada. Além desses representantes, o FI também é

composto por outros representantes de algumas entidades e movimentos sociais. Entretanto, os autores e a base de dados da UNPSA não esclarecem como são escolhidos os representantes dessas entidades ou quais entidades ganham o direito de participar do FI.

A reunião desses diversos representantes da sociedade civil e de movimentos sociais no FI, sem a garantia de que as propostas desses representantes seriam incluídas no PPA 2012-2015, fazem com que este caso se aproxime das características da pacificação descritas por Arnstein (1969). Segundo a autora, a pacificação ocorre quando a administração pública inclui representantes da sociedade civil ou da comunidade em órgãos ou entidades de consulta, sem que os mesmos tenham poder de decisão concreto.

O FI, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) teve a responsabilidade de reunir todas as propostas que foram discutidas nos demais conselhos federais e intermediar o debate para eleger proposições ao PPA de 2012-2015. Segundo essa base de dados, esse processo de discussão e de consulta foi ampliado para diversas regiões do Brasil, onde participaram lideranças políticas municipais, estaduais e federais, além de sociedade e dos movimentos sociais. Todavia, novamente, essas propostas esbarram na falta de garantia de que elas serão levadas em conta na definição do PPA. Essas características do FI estão relacionadas com a participação por consulta definida por Arnstein (1969) como a solicitação de opiniões ou propostas realizadas pela administração pública aos cidadãos, sem a garantia de que as mesmas serão implementadas na tomada de decisão. Por conseguinte, mesmo as propostas levantadas pelo FI que forem eventualmente acatadas pelo governo federal poderão ser alteradas no momento de sua aprovação no Congresso Nacional, por meio de propostas de emendas parlamentares.

Avelino e Santos (2014a) apresentam como grande diferencial do FI a mobilização permanente da sociedade, que não teria se esgotado com a elaboração do PPA. Os autores afirmam que essa mobilização pode ser observada no fato de que os membros do FI se reuniram outras três vezes. A primeira, teria sido em 2011, para que o governo apresentasse à sociedade uma resposta elaborada pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com base nas propostas do FI. A segunda ocorreu em 2012, tendo como objetivo apresentar a agenda de implementação do PPA e planejar uma forma de acompanhamento por parte do FI ao plano. A última teria sido apenas em 2013, na qual foram discutidos os relatórios de execução do PPA apresentados pelo governo federal.

Essa mobilização que os autores afirmam ser permanente se adequa à participação por consulta, criada por Pretty (1995), que corresponde aos cidadãos serem consultados, mas não terem voz e voto no momento da tomada de decisão final. Nos três momentos em que o FI se reuniu após a aprovação do PPA 2012-2015, houveram apenas a divulgação de informações ou, no máximo, a consulta acerca de determinados assuntos, sem a garantia de que as deliberações do FI eram verdadeiras decisões que seriam implementadas.

A permanente mobilização do FI, mencionada por Avelino e Santos (2014a), poderia se assemelhar à participação transformativa de White (1996). Porém, para este autor, esse tipo de participação requer o empoderamento da sociedade que age continuamente. No caso da iniciativa do FI, não há empoderamento da sociedade, uma vez que há apenas um processo de participação e de poder simbólico. Também não há como afirmar que apenas três encontros pontuais realizados pelo FI em mais de dois anos sejam considerados um processo contínuo de mobilização da sociedade.

Analisadas essas características da participação no FI, é possível afirmar que a tipologia de participação presente nesse caso é a participação simbólica. Essa tipologia de participação, proposta por Salm e Menegasso (2010) corresponde à aglutinação da participação por informação, consulta e pacificação criadas por Arnstein (1969) e participação por consulta de Pretty (1995).

A participação simbólica, segundo Salm e Menegasso (2010), diz respeito ao processo participativo onde o cidadão é consultado pela administração pública para obter informações ou para repassar informações a ele. Nessa tipologia de participação, segundo os autores, a consulta também é utilizada para gerar a pacificação e a tolerância dos ânimos do cidadão e de grupos comunitários.

A participação simbólica também pode ser utilizada para obter a anuência da comunidade em relação a projetos ou outras possíveis ações definidas pela administração pública. No caso do FI, essas características foram observadas nas reuniões e audiências públicas relatadas pela Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) e por Avelino e Santos (2014a), onde o governo federal buscava repassar informações à sociedade ou receber sua anuência em relação à assuntos que seriam decididos pelo próprio governo ou que já haviam sido decididos.

A análise realizada acerca do projeto de participação no FI será descrita de forma sintética por meio do Quadro 14. Essa síntese corresponde às características da participação simbólica descritas no

modelo de análise exposto no Quadro 9, localizado capítulo que trata dos procedimentos metodológicos.

Quadro 14 - Síntese da análise da tipologia de participação presente no Fórum Interconselhos, Brasil

Tipologia de participação	Descrição	Dimensão
Participação simbólica	O FI foi identificado como uma forma de participação por consulta, similar às participações para obter informação e para a pacificação (ARNSTEIN, 1969). Na participação no FI, os representantes da sociedade civil organizada e os membros de movimentos sociais são consultados (PRETTY, 1995) para fornecer informações ou para se obter deles a tolerância ou anuência em relação a projetos ou outras possíveis ações do Estado.	Ocorreu por meio da participação de representantes da sociedade civil organizada no FI. Também foi identificada nas consultas populares realizadas pelo governo federal na elaboração do PPA, nas audiências públicas e na participação da sociedade civil nos demais conselhos federais que formam o FI.

Fonte: Elaborado a partir de Salm e Menegasso (2010)

A participação simbólica identificada no FI e descrita de forma sintética no Quadro 14, é muito semelhante a tipologia da não participação ou participação por convenção. Salm e Menegasso (2010) mencionam que há uma pequena diferença entre a participação por consulta e a participação simbólica.

A participação simbólica, devido às informações que o cidadão recebe e a interação com demais membros da comunidade, pode despertar a conscientização. Isso pode fazer com que o cidadão venha a desenvolver um censo maior de participação e conquiste espaços de participação efetiva, nos termos em que defende Demo (2009).

Identificada a tipologia de participação presente no projeto FI, premiado pelo UNPSA, é possível analisar as características da coprodução dos serviços públicos desse caso em estudo.

4.4 AS CARACTERÍSTICAS DA COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESENTES EM CADA CASO

Para identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em cada um dos projetos premiados pela UN, em 2014, que estão sendo estudados é necessário conhecer como ocorre a coprodução nesses casos. Em vista disso, o terceiro objetivo específico desta dissertação é analisar as características da coprodução dos serviços públicos presentes em cada caso. Essa análise será realizada a partir deste momento, alicerçada pelos fundamentos teóricos e por meio do modelo de análise desenvolvido nos procedimentos metodológicos.

Neste momento, cabe lembrar que o conceito de coprodução dos serviços públicos utilizado nesta pesquisa. A coprodução dos serviços públicos é uma estratégia para a produção dos serviços públicos de que podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão, que, no conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder (SALM, 2014).

Os casos estudados até aqui apresentaram, observadas as suas particularidades, alguma forma de participação na produção de serviços públicos. Na participação comunitária para a gestão da Malária em *Tha Song Yang*, a participação ocorreu por meio de uma rede comunitária de monitoramento, tratamento e conscientização para controlar essa doença. Essa participação se deu por meio de uma parceria entre a comunidade e a administração pública local. Na participação do FI, a participação ocorreu por meio de conselhos federais, audiências públicas e reuniões para a definição do PPA para os anos de 2012-2015. Essa participação ocorreu de forma simbólica, uma vez que há poder de decisão nas deliberações do FI. Dessa forma, cada um desses casos será analisado individualmente, com base nas categorias de análise definidas no modelo de análise exposto no Quadro 10, nos procedimentos metodológicos.

As categorias de análise foram desenvolvidas a partir das principais características da coprodução dos serviços públicos e dos modelos de administração pública, sendo elas: protagonismo; compartilhamento de responsabilidade; poder; engajamento; envolvimento; responsividade; transparência; *accountability*; concepção de interesse público; e, objetivo.

Realizados esses esclarecimentos, será possível analisar a seguir (4.4.1) as características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song*

Yang, na Tailândia. Na sequência, será analisada (4.4.2) as características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil.

4.4.1 As características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia

Para analisar as características da coprodução dos serviços públicos nesse caso, é necessário deixar bem claro os objetivos desse projeto em análise. Segundo o Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014) esse projeto teve como principal objetivo estabelecer uma parceria entre todas as partes interessadas em criar um planejamento proativo para a gestão da Malária, utilizando a participação da comunidade e os recursos disponíveis para produzir esse serviço de saúde pública.

De acordo com esse relatório, por meio dessa parceria foi possível reduzir os números de mortes causadas pela Malária. Além disso, o relatório também destaca a satisfação da comunidade com essa participação na produção desses serviços públicos, de forma proativa, para o controle da doença. Participam do projeto, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) seis agentes.

O primeiro é um órgão governamental chamado de Controle de Doenças Transmitidas por Vetores. Esse órgão serviu no auxílio da comunicação e coordenação da rede de participação, ajudando na parceria e na implementação de todas as atividades realizadas pela rede comunitária de participação. Também é responsabilidade desse órgão realizar serviços primários de atenção à Malária, como a detecção, tratamento e supervisão da doença, além do acompanhamento na educação das comunidades, segundo a base de dados da UNPSA.

Os órgão e entidades de saúde de *Tha Song Yang*, como o hospital e as demais agências de saúde fornecem voluntários da área de saúde, bem como o tratamento aos doentes e diagnósticos. Eles também disponibilizam transporte de doentes e de medicamentos para as comunidades.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) também demonstra que a organização administrativa de *Tha Song Yang*, equivalente a uma prefeitura do distrito, também participa da rede. Ela ajudou principalmente na mobilização de lideranças comunitárias, disponibilizou materiais, veículos e gasolina.

Também participa dessa rede a Polícia de Patrulha da Fronteira, principalmente localizando comunidades mais isoladas. Também colabora na educação dos membros dessas comunidades, no diagnóstico e transporte dos doentes, segundo a base de dados da UNPSA.

As organizações não governamentais também estão presentes na rede de participação comunitária. Elas realizam ações de educação e prevenção, inclusive, com os imigrantes.

O último agente destacado pela Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) é a comunidade. A comunidade se faz presente pela participação dos cidadãos, líderes comunitários, chefes de aldeias e professores. São pessoas que participam de forma voluntária. Ajudam de várias formas, inclusive, na preparação da comunidade quando foram identificadas pessoas com risco de estar contaminadas pela Malária, na divulgação de informações, no monitoramento da doença, no tratamento e rastreamento de pacientes doentes.

É possível identificar nesse caso em estudo que há coprodução dos serviços públicos por meio da participação da comunidade na produção do serviço público de saúde. A coprodução também está presente na participação das organizações não governamentais que participam de rede comunitária de participação na gestão eficaz da Malária. Também há coprodução dos serviços públicos na participação de organizações da área da saúde que não fazem parte do aparato burocrático do Estado. Então, a rede de participação comunitária se configura como uma rede que coproduz serviços públicos voltados para a gestão da Malária.

A coprodução dos serviços públicos desse projeto, se assemelha com a coprodução estudada por Cepiku e Giordano (2014) acerca dos agentes de saúde comunitários, por meio de um estudo de caso de coprodução dos serviços públicos para o tratamento da Malária na Etiópia. Esses autores afirmam que quando a comunidade está envolvida em decisões sobre como os serviços de saúde são prestados, as pessoas ficam mais propensas a usar os serviços de saúde e mudar seu comportamento tradicional. Esse fato fica evidente na participação ou coprodução dos serviços públicos para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, uma vez que o envolvimento da própria comunidade foi fundamental para que as comunidades e aldeias aderissem aos tratamentos médicos.

Outros autores como Eijk e Steen (2014) também analisam a coprodução dos serviços públicos na área da saúde. Para esses autores, a motivação das pessoas em participar de reuniões e até mesmo de conselhos comunitários de saúde está relacionada com a possibilidade de

ter contato social, superar os interesses individuais e egoístas, além de se envolverem com causas comunitárias do presente. No caso da gestão da Malária na Tailândia, ocorreu esse envolvimento da comunidade para tratar dos problemas que diziam respeito à coletividade.

Há, ainda, que se destacar a participação de organizações não governamentais na rede de participação comunitária para a gestão da Malária em *Tha Song Yang*. Pestoff (2011) menciona que o terceiro setor participa da coprodução dos serviços públicos ao prestar serviços sociais à comunidade. Especificamente na área da saúde Windrum (2014) destaca que as organizações do terceiro setor possuem um papel importante na formação e gestão de redes de inovação na saúde, contribuindo para a coprodução dos serviços públicos.

A parceria entre a administração pública, a comunidade e às organizações não governamentais para a gestão eficaz da Malária, ocorre principalmente para prestar o serviço de saúde pública de forma eficiente e eficaz. Essa estratégia utilizada pelo aparato público mencionada por Whitaker (1980), ao mencionar que a coprodução dos serviços públicos pode correr por solicitação, assistência ou ajuste mútuo entre o Estado e os participantes da coprodução dos serviços públicos. Essa forma de coprodução fica evidente no caso em tela, uma vez que a administração pública procurou envolver a comunidade e outros agentes governamentais e não governamentais numa parceria para educar, diagnosticar e tratar a própria comunidade. Além disso, também ficou demonstrado que esse ajuste mútuo entre a comunidade e a administração pública ocorreu, principalmente, visando os custos e benefícios para ambas as partes.

Essa estratégia acabou tornando o serviço de saúde pública mais eficiente e eficaz, assim como a concepção de coprodução dos serviços públicos que também é defendida por Brudney e England (1983). Além desses autores, Alford (2002) também compreende a coprodução dos serviços públicos como uma forma de atingir melhor custo e benefício tanto para a administração pública quanto para a comunidade.

A noção de coprodução dos serviços públicos de Whitaker (1980), Brudney e England (1983) e Alford (2002) está relacionada, conforme foi demonstrado na fundamentação teórica, com o modelo de administração pública da nova gestão pública. A noção desses autores e as características desse modelo estão presentes, no projeto de participação comunitária na gestão eficaz da Malária. Uma das características dessa noção de coprodução dos serviços públicos e da nova gestão pública é o protagonismo do mercado junto ao Estado. Quando a administração pública se realiza buscando apenas maior eficiência ou eficácia para

produzir os serviços públicos ela está utilizando de preceitos que são oriundos do mercado.

Na coprodução dos serviços públicos que ocorre em *Tha Song Yang*, há, então, um compartilhamento de responsabilidades entre a administração pública e os cidadãos, devido a parceria estabelecida. Entretanto, devido a noção de coprodução dos serviços públicos utilizada, os cidadãos deixam de ser vistos como pessoas que precisam participar da produção dos serviços públicos devido aos valores democráticos. As pessoas são vistas como consumidores, que precisam receber um serviço eficiente e eficaz. Essa noção de consumidores também é uma característica da nova gestão pública (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

O poder, assim como a responsabilidade pela produção dos serviços públicos, é compartilhado no caso em estudo. Todavia, não é compartilhado com a comunidade, mas sim com o mercado, uma vez que este passa a embasar a tomada de decisão, nessa forma de coprodução dos serviços públicos, com sua noção de custo e benefício (ALFORD, 2002), além da busca por eficiência (BRUDNEY; ENGLAND, 1983) e eficácia (WHITAKER, 1980).

As pessoas que se colocam como voluntárias para trabalhar na rede comunitária de participação da gestão eficaz da Malária, bem como os líderes de comunidades e aldeias, se engajam a coproduzir os serviços públicos com base na relação custo e benefício que o projeto fornecerá à população local. Esse envolvimento da comunidade realizado pela administração pública local também ocorre para tornar o serviço público de saúde mais efetivo e menos oneroso, pela economia que se faz em relação à contratação de profissionais, construção de hospitais e transporte de pessoas doentes.

Nessa noção de coprodução dos serviços públicos estabelecida em *Tha Song Yang*, a responsividade não ocorre em relação às demandas comunitárias e cidadãos à luz dos valores democraticamente definidos. Ela se dá em relação à consumidores, forma como ficou demonstrada que são vistos os cidadãos desse distrito.

A transparência também ocorrerá conforme as necessidades de os consumidores receberem informações para coproduzirem os serviços públicos de forma mais eficiente e eficaz. Esse fato é visível nas ações realizadas pela administração pública local para divulgar informações que possibilitem às pessoas a se prevenirem contra a Malária, bem como realizar diagnósticos e tratamentos médicos. Numa noção de coprodução dos serviços públicos baseada na teoria democrática, a transparência ocorreria para que os cidadãos, empoderados, tomassem as melhores decisões (COOPER, 2005) com base no interesse público.

Na coprodução dos serviços públicos orientada pela noção de mercado e pelo modelo da nova gestão pública, como é o caso da coprodução que ocorre em *Tha Song Yang*, a *accountability* ocorre orientada por esses preceitos. Os cidadãos de referido distrito da Tailândia, vistos como consumidores, se agem na coprodução do serviço público de saúde conforme a união dos interesses individuais de cada pessoa, que, em relação à Malária, possuem o mesmo sentido. Assim, a *accountability* ocorre conforme o acúmulo desses interesses individuais.

O acúmulo dos interesses individuais da população, que objetiva realizar uma gestão eficaz da Malária corresponde à noção de interesse público presente nessa forma de coprodução dos serviços públicos. O interesse público não resulta, nesse caso, do diálogo baseado em valores compartilhados mencionados por Denhardt e Denhardt (2011).

Devido ao projeto de participação da comunidade na gestão eficaz da Malária, premiado no UNPSA, ocorrer principalmente para gerar serviços públicos mais eficientes e eficazes, resta evidente que o objetivo da coprodução dos serviços públicos existente nesse caso é relacionado ao custo e benefício e aos resultados. Esse objetivo da coprodução dos serviços públicos identificado nesse caso também se assemelha aos objetivos do modelo da nova gestão pública (KETTL, 2006).

O objetivo inerente a essa experiência de coprodução dos serviços públicos, bem como as demais características analisadas neste estudo, será exposto no Quadro 15. Essa análise e sua síntese que será exposta a seguir, foram elaboradas com base na fundamentação teórica e no modelo de análise exposto no Quadro 10, nos procedimentos metodológicos.

Quadro 15 - Síntese da análise das características da coprodução dos serviços públicos na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia

Categorias de Análise	Variáveis
Protagonismo	Estado e mercado.
Compartilhamento de responsabilidade	A administração pública compartilhada a responsabilidade com organizações privadas e os consumidores.
Poder	O Estado compartilha com o mercado.
Engajamento	Motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que recebe.
Envolvimento	Mercado e consumidores para tornar os serviços mais efetivos e menos onerosos.
Responsividade	Aos consumidores.

Transparência	Conforme a lei e as exigências dos consumidores.
Accountability	Orientada para o mercado - o acúmulo de interesses individuais resulta em resultados desejados por grandes grupos de consumidores.
Concepção de interesse público	O interesse público representa a agregação de interesses individuais.
Objetivo	Tornar os serviços públicos mais eficientes (custo e benefício) e eficazes (resultado).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Salm (2014), Denhardt e Denhardt (2011), Netto, Salm e Burigo (2014), Whitaker (1980), Marshall (2004) e Bovaird (2007)

O Quadro 15 demonstra que a coprodução dos serviços públicos existente no projeto da Tailândia, premiado no UNPSA, se aproxima muito das características do paradigma do mercado predominante no modelo da nova gestão pública. Essa característica expõe as características da racionalidade instrumental e da ética da convicção na coprodução existente nesse caso.

Quando a administração pública envolve a comunidade na coprodução dos serviços públicos orientada por objetivos relacionados aos fins, como é exposto nos relatos da participação na gestão eficaz da malária na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), a coprodução dos serviços públicos se afasta do paradigma paraeconômico proposto por Ramos (1981), além da visão de ciência social substantiva que considera impossível a separação de fatos e valores. Nas características da coprodução dos serviços públicos analisadas, a separação de fatos e valores ficou evidente, uma vez que não é valorizada a participação do cidadão devido aos valores democráticos por exemplo, mas principalmente pela eficiência e eficácia na gestão da Malária que a mesma pode gerar.

Nesse projeto em análise, os cidadãos de *Tha Song Yang*, ao serem considerados consumidores pela administração pública local que incentiva uma parceria com a comunidade pela relação custo e benefício, atuam em desequilíbrio, centrados na dimensão do mercado. A unidimensionalidade humana também é uma característica do paradigma de mercado (RAMOS, 1981) e passa a estar presente nas características da coprodução dos serviços públicos presente nesse caso. Por consequência, outras características do paradigma de mercado passam a estar presentes na coprodução dos serviços públicos realizada dessa forma, como por exemplo a conduta dos cidadãos baseada no

comportamento imposto pelas autoridades locais e pelas características individualistas refletidas pelo mercado, ao invés de ser baseada na ação.

Quando a coprodução dos serviços públicos se realiza com base nos valores democráticos ela se aproxima das características do paradigma paraeconômico, como por exemplo a multidimensionalidade humana, a conduta baseada na ação. Quando ocorre dessa forma, a coprodução dos serviços públicos proporciona a atualização humana (RAMOS, 1981). Porém, com base na análise realizada neste caso, a influência das características do mercado na coprodução dos serviços públicos limita a ação e a atualização humana à busca por eficiência e eficácia.

Após essa análise das características da coprodução dos serviços públicos no projeto da participação comunitária na gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, será possível identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera nesse caso. Essa identificação ocorrerá mais adiante, com base, principalmente, na tipologia de participação identificada anteriormente.

4.4.2 As características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil

Para analisar as características da coprodução dos serviços públicos no FI, é importante considerar a forma como o projeto foi criado e seu objetivo. Também é preciso levar em conta como ocorre a participação nesse caso.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015) demonstra que o FI foi criado pelo governo brasileiro a partir de um Decreto Presidencial de 01 de março de 2007. Antes disso, segundo essa base de dados já haviam experiências participativas relacionadas a elaboração do PPA para os períodos de 2004-2007 e 2008-2011.

Já foi mencionado anteriormente que esse processo de participação em OP, no Brasil, teve início na década de 1970 com a participação cidadã no município de Lages, em Santa Catarina (ALVES, 1988). A experiência desse município foi muito mais abrangente, segundo Tragtenberg (2009) do que as demais experiências que decorreram desse processo participativo, como o conhecido OP no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. No caso do FI, em análise, o desafio perseguido pelo governo federal era o de estabelecer um processo participativo para a construção do PPA 2012-2015 no nível federal.

Para isso, o FI foi criado para unir num único conselho representantes da sociedade civil dos diversos conselhos federais existentes no governo, além de representantes de movimentos sociais que foram convidados, segundo Avelino e Santos (2014a). A iniciativa tinha como objetivo, construir um canal direto de diálogo e influência sobre as decisões relacionadas ao planejamento orçamentário do governo federal, de acordo com esses autores.

A Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014) também menciona um outro objetivo que é importante para a análise que está sendo realizada. O FI também pretendia capacitar os cidadãos, através das estruturas participativas existentes, como os conselhos nacionais.

É importante mencionar, ainda, que há dois públicos destinados à essa estratégia de participação criada pelo governo brasileiro, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015). O primeiro são os representantes de organizações não governamentais e de movimentos sociais que já participam de um conselho nacional e podem ser nomeados para compor o FI. O segundo diz respeito aos cidadãos em geral, que poderiam participar por meio dos canais de acesso livre, como os grupos de internet e as audiências públicas, estando envolvidos nas discussões que ocorrem nos conselhos federais e no FI.

À vista disso, a coprodução dos serviços públicos pela participação de representantes de organizações não governamentais e de movimentos sociais por meio dos conselhos federais e de seus representantes no FI. A coprodução s públicos também ocorre por meio da participação dos cidadãos e da comunidade nas audiências públicas e por meio da internet, onde, segundo Avelino e Santos (2014a), podem receber informações e realizar manifestações de opinião.

A coprodução dos serviços públicos que ocorre neste caso se demonstra muito limitada, uma vez que não há garantias de que as deliberações do FI se realizarão no serviço público coproduzido que é o PPA. Da mesma forma, as manifestações dos cidadãos e da comunidade nas audiências públicas também não possuem poder de decisão.

Na literatura, não foi identificado nenhum autor que trate desse tipo específico de coprodução dos serviços públicos, onde o cidadão e a sociedade civil organizada participam de uma tomada de decisão sem ter o poder de decidir efetivamente acerca dos assuntos discutidos. Na análise caso do FI, também, não foi possível identificar objetivos como a busca pela eficiência ou eficácia por meio da coprodução dos serviços públicos, que se aproximariam da noção de coprodução de Bjur e Siegel (1977),

Kiser e Pety (1980), Pestoff (2011) e Whitaker (1980), por exemplo. Também não está presente o engajamento espontâneo da comunidade para a criação do FI como um mecanismo de coprodução dos serviços públicos, que corresponde a noção de Mitlin (2008).

Ante esses fatos, é possível perceber que não há um protagonismo da comunidade na coprodução dos serviços públicos, uma vez que o nível de participação é muito limitado. Não há nem mesmo o protagonismo do mercado, ficando restrito ao Estado.

O compartilhamento de responsabilidade entre os diversos agentes que participam da coprodução dos serviços públicos (SALM, 2014) não está presente na coprodução dos serviços públicos que ocorre por meio do FI. Os representantes da sociedade civil e de movimentos sociais que participam do FI possuem responsabilidades simbólicas de deliberar sobre assuntos levantados por seus grupos, pela comunidade ou pelo governo. Esse simbolismo se verifica nas chances precárias dessas decisões serem contempladas no PPA.

A Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), menciona que as deliberações que foram realizadas no primeiro FI foram analisadas por um órgão específico do governo que elaborou novas propostas acima delas. Além disso, pela legislação brasileira, o PPA precisa ser aprovado pelo poder legislativo que também pode propor modificações. Logo, também não há o compartilhamento de poder com a comunidade. O poder de tomada de decisão está concentrado no Estado.

O engajamento também apresenta limitações no caso estudado. Além de ser pouco e ocorrer devido a um ajustamento proposto pela administração pública ao criar por sua própria iniciativa o FI, ele ocorre também sob os reflexos da noção de sociedade civil. Conforme foi mencionado em momentos anteriores a sociedade civil representa a união de pessoas com interesses individuais em comum, diferente da noção de comunidade que corresponde a uma coletividade com interesses públicos (DENHARDT, 2012). Uma vez que apenas representantes da sociedade civil e de movimentos sociais (grupos de interesse) podem participar diretamente do FI, o engajamento ocorre com base nos interesses individuais desses grupos.

Essa forma de engajamento é semelhante a que ocorre na noção de coprodução dos serviços públicos de Alford (2002) e Pestoff (2011), por exemplo. Também se assemelha a noção de mercado presente no modelo da nova gestão pública. Entretanto, prepondera as características de pouco engajamento e do ajustamento, característicos do modelo da velha ou

antiga administração pública e da noção de coprodução de Sundeen (1985).

A forma como, segundo Avelino e Santos (2014a), a administração pública federal envolve a comunidade por meio do FI, de forma seletiva, por meio de representantes de organizações da sociedade civil que são indicados pelos conselhos federais, além das nomeações, realizadas por ela, de representantes de movimentos sociais também é limitada. Essa forma de envolvimento apresenta, ainda, características manipulativas e seletivas, uma vez que os membros do FI podem agir e votar de acordo com os interesses da própria administração pública federal em detrimento do interesse expresso pela comunidade. Essa prática descrita pelos autores, remete à noção do clientelismo presente no modelo da velha administração pública.

Como poucos cidadãos, muitas vezes selecionados pela própria administração pública, participam da coprodução dos serviços públicos realizada pelo FI, a responsividade se restringe aos interesses desses cidadãos ou clientes. Também é dada importância exagerada às normas legais definidas pela administração pública. Isso pode ser observado no Report of the Twelfth United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony (2014), ao mencionar que o FI foi criado por meio de um decreto presidencial. Em outras palavras, a regulamentação e o próprio funcionamento do FI estão sob o poder de decisão do poder executivo brasileiro, devendo, os membros do FI, observar imperiosamente suas determinações legais.

As normas legais também condicionam a transparência entre a administração pública e os participantes da coprodução dos serviços públicos realizada pelo FI. De acordo com a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), a administração pública federal, por força do decreto presidencial mencionado anteriormente, deve apresentar informações aos membros do FI referente ao PPA. Avelino e Santos (2004a) também mencionam que foi realizado um curso sobre planejamento orçamentário para repassar algumas informações técnicas aos membros do FI.

No mesmo sentido da forma como ocorre a responsividade e a transparência, a *accountability*, quando realizada nesse caso, ocorre conforme as normas legais. O baixo nível de transparência e de responsividade, além da inexistência de controle por parte dos membros do FI em relação ao chefe do poder executivo fazem com que a *accountability* seja praticamente inexistente. Ela se restringe à hierarquia entre os administradores públicos membros da Secretaria Geral da

Presidência e membros do Ministério do Planejamento e Gestão Orçamentária em relação à Presidência da República do Brasil.

O interesse público também se restringe às definições políticas expressas na legislação. Uma vez que o processo de participação na coprodução dos serviços públicos, por meio do FI, é simbólico, a administração pública age conforme as determinações políticas e legais. Não há, devido a participação simbólica, qualquer tipo de comprometimento efetivo com os interesses apresentados pelos representantes da sociedade civil no FI. Não obstante, caso houvesse esse compromisso, a resposividade seria limitada à vontade dos grupos de interesse que participam do FI, ao invés do interesse público da comunidade.

Com base nos fatos e na análise realizada acerca da coprodução dos serviços públicos realizada pelo FI, é possível identificar que o objetivo presente nessa forma de coprodução dos serviços públicos é demonstrar a presença do Estado. De acordo com o que foi mencionado anteriormente, não foi identificado objetivos relacionadas à eficiência ou eficácia. O projeto possui a intenção, segundo Avelino e Santos (2014b), de envolver a sociedade na formulação do PPA. No entanto, esse envolvimento corre de simbólica, conforme já foi destacado.

A análise realizada por meio do estudo desse caso, será exposta de forma sintética no Quadro 16. Esse quadro, será apresentado com base no modelo de análise construído nos procedimentos metodológicos desta pesquisa, com base nas principais características da coprodução dos serviços públicos, discutidas na fundamentação teórica.

Quadro 16 - Síntese da análise das características da coprodução dos serviços públicos no Fórum Interconselhos, no Brasil

Categorias de Análise	Variáveis
Protagonismo	Estado.
Compartilhamento de responsabilidade	A responsabilidade está centrada na administração pública.
Poder	Centrado no Estado.
Engajamento	Pouco, ocorrendo por ajustamento, solicitação ou assistência.
Envolvimento	Pouco, sendo passivo e manipulativo.
Responsividade	À clientela, restrita a definida na legislação.
Transparência	De acordo com a lei.
Accountability	Hierárquica - os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos.

Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso pela lei.
Objetivo	Demonstrar a presença do Estado.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Salm (2014), Denhardt e Denhardt (2011), Netto, Salm e Burigo (2014), Whitaker (1980), Marshall (2004) e Bovaird (2007)

O Quadro 16 demonstra que a coprodução dos serviços públicos existente no projeto da Brasil, premiado no UNPSA, se aproxima muito das características do paradigma do mercado predominante no modelo da velha ou antiga administração pública. Conforme foi demonstrado na fundamentação teórica, neste paradigma a administração pública não proporciona ao ser humano espaços ou sistemas sociais de participação, onde ele possa realizar a atualização humana com base na racionalidade substantiva e na ética da convicção. Na coprodução dos serviços públicos realizada pelo FI, há um espaço de participação dá aos cidadãos a falsa sensação de participação, como foi demonstrado. Essa característica expõe as características da racionalidade instrumental e da ética da convicção na coprodução existente nesse caso.

Mesmo que os cidadãos ou clientes, que participam do FI, tivessem poder de decisão, ainda se caracterizaria uma predominância do paradigma de mercado nesse processo participativo. Esse fato ocorre porque os participantes do FI representam interesses particulares de certos grupos da sociedade, deliberando conforme os interesses desses grupos para atingirem seus objetivos. Essa característica também se aproxima da racionalidade instrumental (RAMOS, 1981).

Quando a administração pública envolve a comunidade na coprodução dos serviços públicos orientada por objetivos relacionados aos fins, como é exposto nos relatos da participação no FI na Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015), a coprodução dos serviços públicos se afasta do paradigma paraeconômico proposto por Ramos (1981), além da visão de ciência social substantiva que considera impossível a separação de fatos e valores. Assim como no caso estudando anteriormente, nas características da coprodução dos serviços públicos analisadas, a separação de fatos e valores ficou evidente, uma vez que não é valorizada a participação do cidadão devido aos valores democráticos por exemplo, mas principalmente para dar a sensação de que a administração pública está presente.

Ao não terem espaços de participação efetiva, onde possam agir e tomar decisões as pessoas que participam do FI, atuam em desequilíbrio, centrados na dimensão do mercado. A unidimensionalidade humana

também é uma característica do paradigma de mercado (RAMOS, 1981) e passa a estar presente nas características da coprodução dos serviços públicos presente nesse caso, uma vez que as pessoas vivem apenas não têm a possibilidade de exercer suas dimensões comunitária e política. Por consequência, outras características do paradigma de mercado passam a estar presentes na coprodução dos serviços públicos realizada dessa forma, como por exemplo a conduta dos cidadãos baseada no comportamento imposto pelas autoridades federais e pelas características individualistas refletidas pelo mercado, ao invés de ser baseada na ação.

A coprodução dos serviços públicos, quando realizada com base nos valores democráticos ela se aproxima das características do paradigma paraeconômico, como por exemplo a multidimensionalidade humana, a conduta baseada na ação. Desse modo, a coprodução dos serviços públicos proporciona a atualização humana (RAMOS, 1981). Porém, com base na análise realizada neste caso, a influência das características do mercado na coprodução dos serviços públicos e a falta de participação efetiva limita a ação e a atualização humana à busca por eficiência e eficácia.

Após essa análise das características da coprodução dos serviços públicos no projeto de participação no FI, será possível identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera nesse caso.

4.5 O MODELO DE COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS QUE PREPONDERA EM CADA CASO

Realizadas todas as etapas desta pesquisa, previstas nos objetivos específicos, é possível apresentar os resultados relacionados ao objetivo geral. Após serem levantados os casos premiados pela UN, no ano de 2014, que envolvem a participação política, foi possível identificar a tipologia de participação presente em cada um desses casos. Com isso, também foi possível verificar quais características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso.

Após estes objetivos serem atingidos, agora é possível identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos a partir das tipologias de participação que preponderam nos projetos premiados pela UN que foram levantados. Os modelos de coprodução dos serviços públicos propostos por Salm e Menegasso (2010) foram desenvolvidos a partir das tipologias de participação, sendo identificados como: modelo de coprodução nominal; modelo de coprodução simbólica; modelo de coprodução funcional; modelo de coprodução representativa com sustentabilidade; e, modelo de coprodução por meio da automobilização comunitária.

As características dos modelos de coprodução dos serviços públicos foram descritas na fundamentação teórica e também servirão de base para a identificação dos modelos que preponderam em cada caso. A seguir, será identificado (4.5.1) o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária. Na sequência também será identificado (4.5.2) o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera no Fórum Interconselhos.

4.5.1 O modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera na participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*

No projeto da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, foi identificado, por meio desta pesquisa, que nele prepondera a tipologia de participação em parceria ou funcional de Salm e Menegasso (2010). Com base nessa tipologia de participação, alicerçada na participação em parceria com o cidadão (ARNSTEIN, 1969), na participação por incentivo e participação funcional (PRETTY, 1995) e participação instrumental (WHITE 1996), Salm e Menegasso apresentaram a proposta do modelo de coprodução funcional.

Além das tipologias de participação, esses autores também se basearam na noção de coprodução dos serviços públicos de autores como Whitaker (1980), Brudney e England (1983), Schneider (1987) e Alford (2002), descritas tanto na fundamentação teórica, quanto na análise das características da coprodução dos serviços públicos realizada anteriormente. Com isso, por meio da identificação da tipologia de participação que predomina nesse caso, já é possível identificar a presença do modelo de coprodução funcional, conforme o objetivo geral proposto por esta dissertação.

Segundo Salm e Menegasso (2010), o modelo da coprodução funcional é uma estratégia utilizada pelo aparato público para produzir os serviços públicos com base em resultados e dentro do princípio do menor custo, portanto, de maneira mais eficiente com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade. A participação no processo de coprodução se dá por meio da solicitação de serviços, de assistência ao Estado ou por um ajuste mútuo com o Estado, segundo esses autores.

Quando a administração pública local de *Tha Song Yang* realizou a primeira reunião com a comunidade e foi proposta a participação comunitária para realizar uma gestão eficaz da Malária, sendo estabelecida uma parceria por um ajuste mútuo com o Estado Tailandês.

Essa parceria na coprodução dos serviços públicos foi motivada pelos problemas relacionados aos cuidados com a Malária, principalmente relacionados aos custos de transporte de pessoas doentes, ao diagnóstico tardio e as mortes desnecessárias, segundo a Knowledge Base of United Nations Public Service Awards Initiatives (2015).

A rede de participação comunitária que foi constituída nesse caso, onde participaram da coprodução do serviço público diversos agentes, tinha como objetivo atingir resultados relacionado ao custo e benefício dessa participação, conforme já foi discutido. Neste sentido, a coprodução dos serviços públicos ocorreu dentro do princípio do menor custo para chegar ao resultado de prestação de um serviço público de saúde eficaz e eficiente. Os custos para a administração pública local seriam bem mais altos caso não houvesse a participação da comunidade. Esses aspectos que já foram amplamente discutidos anteriormente demonstram que as características do modelo de coprodução funcional estão realmente presentes na participação da comunidade para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*.

O modelo da coprodução funcional, identificado por meio da tipologia da participação em parceria ou funcional, possui como principais características aquelas analisadas anteriormente acerca da coprodução dos serviços públicos. Essas características foram analisadas por meio de um modelo de análise construído com base nas diferentes formas que a coprodução dos serviços públicos possui de acordo com o modelo de administração pública predominante.

O protagonismo nesse modelo é compartilhado entre o Estado e o mercado. A administração pública compartilhada a responsabilidade com organizações privadas e os consumidores. O poder é compartilhado entre o Estado e o mercado. O engajamento é motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que recebe. Há o envolvimento do mercado e dos consumidores para tornar os serviços mais efetivos e menos onerosos. A responsividade é voltada aos consumidores e a transparência ocorre conforme suas exigências e as obrigações impostas pela lei. A *accountability* é orientada para o mercado, ocorrendo o acúmulo de interesses individuais que resulta nos resultados desejados por grandes grupos de consumidores. A concepção de interesse público representa a agregação de interesses individuais. Por fim, o objetivo implícito nesse modelo de coprodução dos serviços públicos é tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes. Essas características do modelo de coprodução funcional se assemelham ao modelo da nova gestão pública.

4.5.2 O modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera no Fórum Interconselhos

No projeto da participação no FI, foi identificado que as características de participação presentes nessa iniciativa se coadunam com a tipologia da participação simbólica criada por Salm e Menegasso (2010). Por meio das características dessa tipologia de participação, formada a partir da participação por consulta, informação e pacificação de Arnstein (1969), assimiladas a participação por consulta de Pretty (1995), Salm e Menegasso elaboraram o modelo de coprodução simbólica.

Para elaborar os modelos de coprodução dos serviços públicos, Salm e Menegasso (2010) também realizaram uma revisão geral da literatura acerca da coprodução. Nessa análise, os autores relacionaram diferentes abordagens de coprodução dos serviços públicos e suas características com as tipologias de participação para construir os modelos de coprodução dos serviços públicos, conforme já foi demonstrado na fundamentação teórica. Entretanto, esses autores identificaram que não há na literatura, acerca do assunto, nenhum autor que faça referência ao modelo de coprodução simbólica. Eles também mencionam que cabe aos pesquisadores dessa temática identificar se esse modelo existe ou não.

Não é objetivo da presente pesquisa responder à essa recomendação realizada por Salm e Menegasso (2010) acerca da existência ou não do modelo de coprodução simbólica. Mas, ao perseguir os objetivos estabelecidos, foi identificada a tipologia de participação no projeto de participação no FI. Também foi identificada a coprodução dos serviços públicos e suas principais características no caso em estudo. Sem a pretensão de responder a inquietação dos autores supracitados, o presente estudo, que possui característica exploratória, pode colaborar para demonstrar que o modelo de coprodução simbólica existe.

De acordo com Salm e Menegasso (2010) o modelo da coprodução simbólica é uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado e criar uma aparência de democracia. Assim, esses autores afirmam que a característica do modelo da coprodução simbólica é a manipulação do cidadão pelo Estado.

A característica manipulativa desse modelo de coprodução dos serviços públicos pode ser observada quando a administração pública federal realizou por meio do FI um curso sobre técnicas de orçamento e planejamento. No curso em si pode não haver manipulação, mas prestar

essas informações aos representantes da sociedade civil que são membros do FI gera a falsa sensação de que eles poderão tomar decisões mais técnicas a partir dessas informações. A característica manipulativa está no fato de que os membros do FI não possuem poder de decisão ou garantias de que suas deliberações serão levadas em consideração pela administração pública federal.

Outra situação manipulativa que ocorre na participação simbólica no FI são estão relacionadas com as consultas e a pacificação realizadas pela administração pública federal. Quando a administração pública convocou a primeira reunião do FI, foi possibilitado que os membros do FI realizassem discussões e deliberassem propostas para o PPA (AVELINO; SANTOS, 2014a). Essas propostas foram encaminhadas aos órgãos do governo federal que, na reunião seguinte, apresentaram outras propostas que se diziam baseadas naquelas deliberadas pelo FI. Nessa situação, não há garantias de que as propostas dos membros do FI serão acatadas pela administração pública federal. No entanto, há a sensação de participação por parte dos membros do conselho (AVELINO; SANTOS, 2014a). Essa sensação criada pela consulta realizada ao FI pela administração pública federal visa, também, gerar a pacificação.

Diante desses fatos analisados nesta etapa da presente pesquisa, assimilados às análises anteriores, principalmente acerca da identificação da tipologia de participação existente no FI, é possível afirmar que prepondera nesse caso o modelo de coprodução simbólica. As peculiaridades presentes na coprodução simbólica do FI são aquelas analisadas anteriormente, acerca das características da coprodução dos serviços públicos.

Nesse caso, o protagonismo é exercido pelo Estado, que concentra as responsabilidades pela produção dos serviços públicos, bem como o poder. Há pouco engajamento, que se caracteriza pelo ajustamento de conduta, solicitação de serviços como as consultas ou assistência aos membros do FI. O envolvimento é muito baixo, sendo passivo e manipulativo. Os cidadãos são vistos como clientes e é aos clientes que se direciona a responsividade, além das definições da legislação. A transparência ocorre de acordo com a lei e a *accountability* é restrita a hierarquia da administração pública, onde os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos. A concepção do interesse público é restrita as definições políticas expressas por meio da lei. Finalmente, o objetivo do modelo de coprodução simbólica é demonstrar a presença do Estado por meio da manipulação. Essas características do modelo de coprodução simbólica se aproximam das características do modelo da velha ou antiga administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar da coprodução do bem público ou dos serviços públicos aplicada aos projetos de administração pública premiados pela UN, a presente dissertação buscou responder a seguinte pergunta: qual é o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera nos projetos premiados pelas Nações Unidas (UN), especificamente pela categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”, no Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA), no ano de 2014?

Com base nessa pergunta foi estabelecido o objetivo geral desta dissertação, que busca identificar o modelo de coprodução dos serviços públicos a partir das tipologias de participação que preponderam nos projetos premiados pelas Nações Unidas, especificamente pela categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”, no Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA), no ano de 2014.

Para alcançar o objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) levantar os casos premiados pelas Nações Unidas, no ano de 2014, em que houve participação política; b) identificar a tipologia de participação presente nos casos escolhidos; c) verificar quais características da coprodução dos serviços públicos estão presentes em cada caso.

A pergunta que gerou a pesquisa, bem como os objetivos que a direcionaram, foram atendidos com base na fundamentação teórica desenvolvida e nos procedimentos metodológicos estabelecidos. Em seguida, foi possível realizar a análise e discussão dos resultados da pesquisa.

A fundamentação teórica foi construída em duas etapas complementares. A primeira etapa foi baseada nas mudanças de paradigmas que ocorreram na sociedade e influenciaram na administração pública e em seus modelos. Na segunda etapa, foi discutida a temática da coprodução dos serviços públicos, as tipologias de participação e os modelos de coprodução.

O processo de mudança de paradigma que ocorreu entre os séculos XVII e XVIII influenciou a sociedade e a administração pública. O paradigma que se estabeleceu nessa mudança, conhecido como paradigma do mercado, transformou as relações entre os seres humanos e também seus sistemas sociais de existência. O homem deixou de agir com base em seus sentimentos de glória passando a se comportar conforme suas paixões mais brandas, relacionadas aos interesses individuais. Dessa

forma, as relações entre as pessoas passaram a ser pautadas por esses interesses oriundos do paradigma de mercado. Com isso, os sistemas sociais de existência humana passaram sofrer influência das características desse paradigma. A administração pública passou a ser assimilada à administração dos negócios relacionados ao mercado, onde fatos e valores, em tese, poderiam ser separados.

O paradigma do mercado, originado do aludido processo de mudança já não corresponde mais as necessidades do presente. As ações realizadas sociedade e pela administração pública de vários países, com base nesse paradigma, provocam os problemas relacionados a destruição da biosfera, escassez das fontes de energia de baixa entropia, bem como a unidimensionalidade humana e a síndrome do comportamento.

Foi identificado na fundamentação teórica, que as diversas manifestações que vêm ocorrendo em várias partes do mundo nos últimos anos, estão relacionados à demanda por um novo paradigma. Essas manifestações também pedem mais espaço para a participação das pessoas na administração pública.

Com base no paradigma paraeconômico e na teoria da delimitação dos sistemas sociais, são discutidos os modelos de administração pública. Esses modelos, conforme suas características podem estar associadas ao paradigma de mercado ou ao paradigma paraeconômico e suas características, que envolvem a participação. Foi demonstrado que os modelos da velha administração pública e da nova gestão pública estão relacionados com as características do paradigma de mercado. Também foi demonstrado que o modelo do novo serviço público possui características que se assemelham as características do paradigma paraeconômico. Esse modelo de administração pública é construído com base na coprodução dos serviços públicos e proporciona a interação simbólica e a atualização humana.

A temática da coprodução dos serviços públicos foi analisada por meio das tipologias de participação e dos modelos de coprodução dos serviços públicos. A coprodução dos serviços públicos foi definida como uma estratégia para a produção dos serviços públicos de que podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas e do terceiro setor, além de arranjos comunitários e do cidadão que, no conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder.

Também foram definidas as tipologias de participação, sendo a participação nominal ou não participação, participação simbólica, participação em parceria ou funcional, participação representativa com sustentabilidade e a participação do cidadão no controle sobre o Estado e automobilização. Com base nas tipologias de participação e nas

características da coprodução dos serviços públicos, foram apresentados os modelos de coprodução dos serviços públicos, sendo eles: coprodução nominal; coprodução simbólica; coprodução funcional; coprodução representativa com sustentabilidade; e, coprodução por meio da automobilização comunitária.

Esta dissertação foi classificada como pesquisa de natureza qualitativa, nos procedimentos metodológicos. Em relação aos fins, a pesquisa foi caracterizada como exploratória, descritiva e explicativa. Também foi estabelecido os meios de pesquisa bibliográfico, documental e estudo multicaso para realizar o levantamento dos dados. Foram construídos, ainda, os modelos de análise com base nos objetivos específicos da presente dissertação.

Realizadas estas etapas, foi possível realizar o levantamento dos dados. Também foi possível analisar e discutir os resultados, com base na fundamentação teórica e nos modelos de análise.

Os dados da pesquisa foram encontrados principalmente na base de dados da UNPSA e no relatório da cerimônia de premiação realizado no UNPSD. Também foi realizado contato por correio eletrônico com os responsáveis pelos projetos premiados pela UNPSA, na categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”.

A análise e discussão dos resultados, realizada com base na fundamentação teórica e nos modelos de análise, ocorreu em quatro etapas: os casos premiados pela UN em que houve participação; a tipologia de participação presente nos casos escolhidos; as características da coprodução dos serviços públicos presentes em cada caso; e, o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera em cada caso.

Foram encontrados dois casos premiados, na categoria relacionada a participação, em que houve participação. O primeiro caso foi o da participação da comunidade para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang*, na Tailândia. O segundo caso foi o da participação no FI, no Brasil.

O caso da participação da comunidade para a gestão eficaz da Malária apresentou as características da participação em parceria ou funcional. Nesse caso, a participação ocorreu principalmente para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos.

No caso da participação no FI, foi identificado a tipologia de participação simbólica. O caso apresenta prática de participação relacionada à informação, pacificação e manipulação, onde os membros da sociedade civil que fazem parte do FI não possuem poder real de decisão ou de influenciar na agenda da administração pública federal.

Com base nas características da participação de cada caso e em suas tipologias, foram analisadas as características da coprodução dos serviços públicos. No primeiro caso a coprodução dos serviços públicos ocorre por meio da participação dos cidadãos, da comunidade e de organizações não governamentais na produção do serviço público de saúde, relacionado à gestão eficaz da Malária. No segundo caso a coprodução dos serviços públicos se realiza na participação de representantes da sociedade civil e de movimentos sociais que produzem o serviço público de planejamento do orçamento federal denominado de PPA.

No caso da participação da comunidade para a gestão eficaz da Malária, foram identificadas características da coprodução dos serviços públicos relacionadas à busca pela eficiência e eficácia. Essa noção é característica de autores que se preocupam com a necessidade de haver a entrega de um serviço público com o menor custo possível. Também foi identificado a influência constante do mercado na coprodução do serviço público de gestão da Malária. Essa influência do mercado se mostrou visível na relação custo e benefício que motivou a parceria entre a comunidade e a administração pública local

A coprodução dos serviços públicos que ocorre no FI, apresentou as características relacionadas a práticas manipulativas de participação realizadas pela administração pública. Foi verificado que não há autores que tratam dessa forma de coprodução dos serviços públicos. Foi identificado que a coprodução dos serviços públicos que ocorre no FI é realizada com o objetivo de manipular as pessoas para que as mesmas se sintam participantes do processo de formulação do PPA.

Após realizar essas etapas relacionadas com os objetivos específicos estabelecidos nesta dissertação, foi possível responder a pergunta que impulsionou a pesquisa. O modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera no caso da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária em *Tha Song Yang* é o da coprodução funcional. Já no caso da participação no FI, o modelo de coprodução dos serviços públicos que prepondera é o da coprodução simbólica.

A identificação do modelo de coprodução simbólica, no caso da participação no FI, retrata a característica exploratória desta dissertação. A identificação deste modelo de coprodução dos serviços públicos, num caso empírico, colabora para os avanços nas pesquisas referentes a coprodução dos serviços públicos, especificamente, em relação ao modelo de coprodução simbólica.

Outra colaboração que os resultados desta dissertação apresentam, diz respeito ao estudo de realidades diferentes de administração pública.

Essa forma de estudo faz parte da disciplina de administração pública comparada, muito importante para o campo da administração pública. Entretanto, é muito pouco utilizada no Brasil.

Com base na análise e discussão realizada acerca dos resultados também é possível fazer algumas considerações referentes ao UNPSA. Essas considerações são relacionadas ao número de iniciativas inscritas na categoria do UNPSA estudada por esta dissertação e aos critérios de análise utilizados na seleção dos projetos premiados.

A categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*” teve apenas 100 (cem) projetos inscritos para o UNPSA do ano de 2014. Foi apenas a terceira categoria com mais projetos inscritos, sendo a primeira, “*aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos*”, obteve 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) inscrições. Conforme foi amplamente discutido na fundamentação teórica um dos maiores dilemas que envolvem nossa era está relacionada a participação política do cidadão na esfera pública. Também se demonstrou que há a necessidade de a administração pública oferecer sistemas sociais onde o ser humano, na condição de cidadão, possa realizar atividades distintas daquelas relacionadas ao mercado, possibilitando a interação simbólica, sua atualização e autorrealização.

O UNPSA, por meio de categorias relacionadas a participação cidadã na coprodução dos serviços públicos, pode ser um agente de reconhecimento e, principalmente, de estímulo a práticas participativas realizadas pela administração pública de diversos países. Para isso, é preciso incentivar mais essas práticas, com mais categorias relacionadas a participação. Todavia, também é necessário rever os critérios utilizados na avaliação que escolhe os projetos premiados na categoria relacionada a participação.

Os resultados desta dissertação mostraram que os dois projetos premiados na categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*” possuem limites em relação às características da participação presente neles. Um dos fatores para que esses projetos, de participação precária, tenham sido escolhidos como os melhores entre os inscritos pode estar relacionado com os critérios de avaliação. Então, é necessário que os critérios contemplem as principais características do modelo de coprodução representativa com sustentabilidade e do modelo de coprodução para a automobilização comunitária. As características dos modelos de coprodução dos serviços públicos, uma vez que esses modelos, conforme foi descrito na fundamentação teórica, têm como base a

multidimensionalidade humana. Eles proporcionam a interação simbólica, bem como a atualização e autorrealização do ser humano.

Realizadas essas constatações a título de considerações finais, cabe fazer alguns comentários e recomendações finais:

a) Há a necessidade de serem realizadas mais pesquisas empíricas relacionadas aos modelos de coprodução dos serviços públicos. Esses modelos colaboram para identificar as características da coprodução dos serviços públicos e por isso precisam ser melhor compreendidos em relação as situações reais de coprodução dos serviços públicos.

b) A prática da administração pública comparada também precisa ser mais utilizada nas pesquisas realizadas nessa área. O estudo de realidades diferentes colabora para a identificação de características diversificadas em relação a temática estudada.

c) A relação entre as diversas noções de desenvolvimento, principalmente o desenvolvimento sustentável, e a coprodução dos serviços públicos merece mais atenção pelos pesquisadores da área. Como ficou demonstrado na fundamentação teórica que há uma relação entre a multidimensionalidade humana, relacionada principalmente a dimensão política, e o desenvolvimento. Não tem como haver desenvolvimento sem observar essa característica do ser humano.

d) No caso da participação comunitária para a gestão eficaz da Malária, foi possível observar a existência de uma rede de coprodução dos serviços públicos. O funcionamento desse tipo de rede e a sua gestão, assim como a governança pública, merecem ser estudadas futuramente.

e) A relação entre os modelos de coprodução dos serviços públicos e a rede de coprodução, bem como a governança pública dessa rede deve ser objeto de futuras pesquisas teóricas e empíricas.

f) Os modelos de coprodução dos serviços públicos podem ser melhor analisados em relação a teoria da delimitação dos sistemas sociais. Cada modelo, de acordo com suas peculiaridades, pode corresponder determinadas categorias delimitadoras dos sistemas sociais.

g) O modelo de coprodução simbólica foi bastante discutido e analisado nesta dissertação. É necessário que seja dada continuidade a análise teórica e empírica deste modelo, uma vez que não há autores que tratem desse modelo de coprodução dos serviços públicos.

h) A base de dados do UNPSA possui todos os 100 (cem) projetos inscritos para receber o prêmio da categoria “*estímulo à participação em decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos inovadores*”. Esses projetos merecem ser pesquisados em estudos futuros, inclusive, para verificar se haviam candidaturas onde preponderavam os modelos de

coprodução representativa com sustentabilidade e da automobilização comunitária.

i) Relatadas as peculiaridades do estudo da administração pública comparada no capítulo introdutório desta dissertação, fica evidente que essa prática gera bons resultados para o campo da administração pública, precisando ser mais utilizado. A própria base de dados da UNPSA pode ser utilizada para futuros estudos de administração pública comparada.

j) Conforme foi mencionado anteriormente, o UNPSA precisa rever seus critérios de avaliação dos projetos relacionados a participação. Desse modo, podem ser realizados estudos teóricos propondo critérios para a análise desses projetos, com base nas características da coprodução dos serviços públicos.

Essas recomendações foram mencionadas com base em lacunas percebidas pelo autor, que não eram objeto de pesquisa desta dissertação. Elas também não se limitam a esses apontamentos realizados na etapa final deste trabalho. Certamente, ao longo do tempo, novas lacunas surgirão como reflexo das conclusões desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALFORD, J. Why the public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 34, n. 1, p. 32-56, 2002.

ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1988.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

ARENDT, H. **A condição humana**. 11. ed. rev. Tradução Roberto Raposo, revisão técnica: Adriano Correia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARENDT, H. **A promessa da política**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2008.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Routledge, v.35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014a, Brasília-DF, **Anais eletrônicos...**, Brasília: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2014. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1086/1/C7_PP_DO%20OR%C3%87AMENTO%20PARTICIPATIVO.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014b, Brasília-DF, **Anais eletrônicos...**, Brasília: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2014. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1127/1/C7_PP_O%20DESAFIO%20DO%20F%C3%93RUM%20INTERCONSELHOS.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BJUR, W.; SIEGEL, G. Voluntary citizen participation in local government: quality, cost and commitment. **Midwest Review of Public Administration**, v. 11, n. 2, 1977.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public service. **Public Administration Review**, Oxford, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. **Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction**, in co-production. London & New York: Routledge, 2008.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, Oxford, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, Oxford, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CEPIKU, D.; GIORDANO, F. Co-production in developing countries: insights from the community health workers experience. **Public Management Review**, Oxford, v. 16, n. 3, p. 317-340, 2014.

COOPER, T. L.; KATHI, P. C. Neighborhood councils and city agencies: a model of collaborative coproduction. **National Civic Review**, v. 94, n. 1, p. 43-45, 2005.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving not steering**. New York: M. E. New York: Sharpe, 2011.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

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**, Oxford, v. 16, n. 3, 358-382, 2014.

ESPÍNDOLA, A. R. C. **A gestão social no contexto da gestão ambiental: análise da criação e operacionalização do projeto 3R ARQ-UFSC**. 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis: UFSC, 2014.

ETZIONI, A. Concepções alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 287-301.

ETZIONI, A. **The new communitarian thinking**. Charlottesville: University of Virginia Press, 1995

FADUL, É. M. C.; DE AGUIAR MAC-ALISTER DA SILVA, M; PINTO DA SILVA, L.; Ensaçando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1.437-1.458, 2012.

FELIPPE, S. **Gestão Social como Referencial de Avaliação do Desenvolvimento Local com Cidadania: a contribuição do SEBRAE para o desenvolvimento no Programa Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado**. 2013. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis: UFSC, 2013.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **O decrescimento**: entropia, ecologia, economia. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

JUSTEN, C. E. **Do monopólio ao diálogo? O potencial emancipatório do programa território da cidadania meio-oeste contestado catarinense revisitado à luz da gestão social**. 2013. 285 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis: UFSC, 2013.

JUSTEN, C. E.; NETO, L. M. Do economismo à dialogicidade: as contribuições do paradigma da ecologia profunda e da noção de gestão social para a temática da sustentabilidade empresarial. **Cadernos EBAPE**, v. 10, p. 736-750, 2012.

KATZ, D. KAHN, R. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2009.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, B.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KHUN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

KISER, L. L.; PERCY, S. L. The concept of coproduction and its implications for public service delivery. In: THE ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, 1980, San Francisco. **Anais...** San Francisco: ASPA, 1980. P. 13-16.

KNOWLEDGE BASE OF UNITED NATIONS PUBLIC SERVICE AWARDS INITIATIVES. New York: United Nations, 2015.

Disponível em:

<<http://www.unpan.org/DPADM/UNPSDayAwards/KnowledgeBaseofUNPublicServiceAwards/tabid/1260/language/en-US/Default.aspx>>.

Acesso em: 15 jul. 2015.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and chaleenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 3-26, 2005.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACPHERSON, C. B. **Democratic theory**: essays in retrieval. London: Oxford University Press, 1977.

MANNHEIM, K. **Liberdade poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARSCHALL, M. J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, Oklahoma, v. 57, n. 2, p. 231-244, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENEGASSO, M. E. **O declínio do emprego e a ascensão da empregabilidade**: um protótipo para promover a Empregabilidade na empresa pública do setor bancário. 1998. 326 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis: UFSC, 1998.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MITLIN, D. With and beyond the state: co-production as a route to political influence, power and transformation for organizations. **Environment and Urbanization**, New York, v. 20, n. 2, p. 339-360, 2008.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NETO, L. **Getúlio**: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NETTO, L. M.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public choice: a different approach to the study of public administration. **Public Administration Review**, Oxford, v. 31, p. 203-216, 1971.

PAES DE PAULA, A. P. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 40, p. 169-188, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PESTOFF, V. Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 47, n. 1, p. 15-24, 2011.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: childcare in eight European countries. **Public Management Review**, Oxford, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PRETTY, J. N. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**, v. 23, n. 8, p. 1247-1263, 1995.

RAMOS, A. G. A Modernização em Nova Perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 41-70.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RAMOS, A. G. **A Redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RAMOS, A. G. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAMOS, A. G. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2008.

REPORT OF THE TWELFTH UNITED NATIONS PUBLIC SERVICE FORUM, DAY, AND AWARDS CEREMONY. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN93433.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. *In*: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 42-44.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. A base epistemológica da ação administrativa nas organizações substantivas e a formação do gestor social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4, 2010a, Lavras-MG, **Anais eletrônicos...**, Lavras: ENAPEGS, 2010. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2010>>. Acesso em: 20 out. 2014.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 83-104, 2009.

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, 2010b. CDROM.

SANDEL, M. J. **O liberalismo e os limites da justiça**. 2. ed. Porto: Calouste Gulbenkian, 2005.

SANTOS, J. C.; AVELINO, D. P. Participação social como instrumento efetivo de monitoramento e avaliação de políticas: anotações sobre o Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2012-2015. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília-DF, **Anais eletrônicos...**, Brasília: CONSAD, 2014. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1144/1/C7_PP_PARTICIPACAO%20SOCIAL%20COMO%20INSTRUMENTO.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2010.

SCHNEIDER, A. L. Coproduction of public and private safety: an analysis of bystander intervention, “protective neighboring”, and personal protection. **Political Research Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 611-630, 1987.

SCHON, D. A. **Beyond the stable state**. New York: Random House, 1971.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

SILTALA, J. New public management: the evidence-based worst practice? **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 4, p. 468-493, 2013.

SUNDEEN, R. A. Coproduction and communities implications for local administrators. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 16, n. 4, p. 387-402, 1985.

TRAGTENBERG, M. **A falência da política**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<http://www.unpan.org/Home/AboutUNPAN/tabid/736/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 25 maio 2015.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Gramond, 2010.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VOEGELIN, E. **Anamnese**: da teoria da história e da política. São Paulo: É Realizações Editora, Livraria e Distribuidora. 2009.

WALDO, D. **O estudo da administração pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

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

WHITE, S. C. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. **Development in Practice**, v. 6, n. 1, p. 6-15, 1996.

WINDRUM, P. Third sector organizations and the co-production of health innovations. **Management Decision**, v. 52, n. 6, p. 1046-1056, 2014.