

TIPOLOGIA DE COPRODUÇÃO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

ANTONIO GOUVEIA JUNIOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

JOACIL CARLOS VIANA BEZERRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

CARLOS EDUARDO CAVALCANTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

TIPOLOGIA DE COPRODUÇÃO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

Introdução

O objetivo deste artigo é realizar uma revisão integrativa sobre as tipologias de coprodução do bem público. A pesquisa faz parte do projeto de tese de um dos autores e utiliza o referido método para selecionar e sintetizar estudos relevantes sobre o tema. A intenção é apresentar o seu estado da arte, bem como permitir a geração de novos conhecimentos a partir dos resultados encontrados em pesquisas anteriores.

A coprodução do bem público carrega consigo uma amplitude conceitual. A variação dos tipos de coprodução, decorrentes de estudos empíricos e teóricos, evidenciam a prática e os níveis de participação. Conforme Aiyar (2010), com a proximidade da população, espera-se que suas demandas sejam ouvidas e atendidas, sendo essencial o acesso às informações sobre a gestão.

Assim, o processo de participação promove um aprendizado aos envolvidos. Para Neshkova (2014), novas soluções tendem a surgir por meio da participação social, com resultados potencialmente melhores que os propostos pelos modelos tradicionais de administração pública, arraigados por disfunções burocráticas.

Com a presença mais ativa do cidadão, Ostrom e Davis (1991) indicaram que a coprodução provocaria um impacto na eficiência e efetividade das políticas públicas. Salm e Menegasso (2010) entenderem que a participação cidadã é uma condição indispensável para a coprodução de bens públicos. Brandsen e Honingh (2016) destacaram o caráter compartilhado, bem como a parceria entre ambas as partes no processo de produção do bem público. Dessa forma, é conveniente e oportuno compreender como isso ocorre e as classificações existentes na literatura acerca dessa temática. Pretende-se, com isso, avançar nas pesquisas e ter um alicerce para a definição de modelos em coprodução do bem público (SOUZA, 2015).

Adicionalmente, estudar os tipos de coprodução, bem como adotar metodologias de pesquisas variadas, segundo Brandsen e Honingh (2016), colabora para uma melhor compreensão do processo de coprodução e de suas consequências. Reconhecer a variedade de conceitos e tipologias é fundamental para uma maior coerência e consistência sobre o tema. Assim, ao adotar um modelo de tipologia, de acordo com Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), torna-se possível a comparabilidade de diferentes casos e experiências de coprodução, além de contribuir para melhorias na avaliação, transparência e comunicação.

É importante mencionar ainda que as tipologias podem ser úteis aos gestores, pois permitem a identificação das diferentes formas de coprodução e seleção daquela que melhor se alinha aos objetivos propostos pela administração pública, funcionando como uma estratégia de gestão. Segundo Lotta (2017), as classificações de coprodução existentes na literatura decorrem da amplitude do seu conceito na busca por uma melhor compreensão empírica e teórica. Similarmente, Schommer e Tavares (2017) constataram que diversos autores propõem modelos e tipos de coprodução.

Por isso, faz-se necessário realizar uma revisão sistemática da literatura (RSL) sobre tipologias de coprodução do bem público, de modo a investigar, identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências relevantes sobre o tema (GALVÃO e PEREIRA, 2014). Dessa forma, foi feita uma revisão integrativa, que tratou das tipologias de coprodução.

Coprodução do bem público

Hoje, o foco dos estudos em coprodução é mais dirigido à participação do cidadão na gestão pública, com sua atuação ativa e direta em todas as fases do ciclo de políticas públicas, em prol do bem comum. Segundo Ryan (2012), os participantes aprendem na prática, por meio de um processo colaborativo, no qual os agentes públicos atuam como facilitadores.

Dessa forma, a coprodução, fundamentada no paradigma da *New Public Governance* (NPG), propõe uma nova modalidade para a prestação de serviços públicos (OSBORNE, 2010). Segundo Pestoff e Brandsen (2013), sob seu aparato, as relações entre o Estado e sociedade são revistas e o cidadão é empoderado, além de proporcionar economia de recursos para a administração pública.

Por sua vez, Salm e Menegasso (2010) enxergam a complexidade da sociedade e acreditam que a administração pública deve adotar diferentes estratégias para resolução dos problemas sociais, bem como para atender a demanda dos cidadãos. A estratégia escolhida para isso foi a da coprodução, que se encaixa bem nas novas formas e arranjos sociais, por envolver a produção de serviços isolados ou em rede, com a participação de diversos atores (organizações públicas e privadas, da sociedade civil e cidadãos).

Ante o dilema de cortar gastos e prover soluções para os problemas sociais, a coprodução se apresentou como alternativa viável, ganhando novo impulso por ocasião da recessão global de 2008. Segundo Brandsen e Honingh (2016), houve uma reinterpretação sobre a formulação de políticas públicas. De acordo com Bovaird e Loeffler (2012), os governos renovaram o interesse pela coprodução, reconhecendo os limites de atuação do Estado e o papel dos cidadãos na prestação conjunta de serviços públicos.

O Estado reconhece a complexidade dos problemas públicos contemporâneos e admite que sua resolução envolve múltiplas *expertises* (SCHOMMER *et al*, 2011). Aliado a isso, os modelos ortodoxos de administração pública, marcados pela burocracia e inflexibilidade nas relações com a sociedade, desfavoreciam práticas coprodutivas. Segundo Cooper e Kathi (2005), a coprodução pode superar tais barreiras e tornar os cidadãos cada vez menos dependentes do Estado, por meio do engajamento cívico e ético.

A coprodução inovou a gestão pública (DOS-REIS e SILVA FILHO, 2019), abordando questões relacionadas à sociedade de modo geral, por meio da promoção da participação e, por conseguinte, da cidadania. Ademais, propõe-se a aprimorar a democracia, aumentar a confiança entre as partes envolvidas e engajar os cidadãos no ciclo de políticas públicas. Ela interage com o desenvolvimento comunitário e político dentro da sociedade, podendo ser de grande valia nas mediações sociais e nas tentativas de elevar a participação e cidadania no Brasil (NEBOT *et al*, 2020).

O valor gerado no processo coprodutivo deve ser orientado à coletividade e à noção de cidadania (ALFORD, 2014). Ao envolver o indivíduo na realização de serviços públicos, a coprodução exige dele uma visão mais complexa de cidadania, em função de sua atuação efetiva no processo. Rantamaki (2017) destaca um novo entendimento das relações entre agentes públicos e cidadãos, decorrente do papel mais ativo e participativo em coprodução.

Por esse raciocínio, tem-se o fortalecimento da cidadania, sendo o cidadão parte de um coletivo em construção (FLEURY, 2004). Segundo Schommer e Tavares (2017), a coprodução pode contribuir para ampliação da cidadania, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre governos, organizações públicas e privadas e cidadãos.

Assim, a coprodução destaca o exercício da cidadania ao conferir à sociedade condição de parte na busca por soluções dos problemas coletivos. Para Pestoff (2006), as experiências já existentes mostram um aspecto democrático altamente relevante. Segundo Schommer e Tavares (2017), as práticas de coprodução podem representar uma expansão da cidadania, a depender do modelo e da forma como ocorrem.

Adicionalmente, Salm e Menegasso (2010) apontaram a contribuição que a coprodução oferece à administração pública ao criar um elo entre a participação do cidadão e a produção dos serviços públicos. Para Anheier e List (2007), tal ligação tem função duplamente transformadora, tanto para os cidadãos, quanto para a qualidade dos serviços por eles prestados. O mesmo vale para as OSC. Brandsen e Pestoff (2006) observaram que ocorre uma troca de componentes do sistema entre os atores envolvidos no processo de produção.

Assim, Ostrom (2000) afirmou que a coprodução deriva da sinergia das ações conjuntas realizadas pelo Estado e sociedade. De acordo com Schommer e Tavares (2017), esse processo fortalece a descentralização do poder, ao passo que gera mais envolvimento do cidadão em temas de interesse coletivo. Por isso, Brandsen e Honingh (2016) apontaram o caráter promissor da coprodução ao operacionalizar uma maior participação social na implementação de serviços públicos.

Nesse sentido, a discussão sobre coprodução inclui pensar acerca do papel do indivíduo na sociedade, considerando a atuação cidadã na solução dos problemas sociais. Segundo Schommer *et al* (2011), para resolução efetiva, de maneira conjunta, faz-se necessário: comunicação, articulação, ajustamento mútuo e formação de redes entre os atores envolvidos no processo.

Por sua vez, Salm (2014) identificou que as redes e parcerias coprodutoras de bens e serviços públicos são compostas de organizações públicas, privadas, sociais e pelo cidadão individualmente. Por meio delas, de acordo com Souza (2015), a coprodução decorre de um compartilhamento de responsabilidades entre os participantes. Registre-se que a elaboração de políticas públicas é fruto de negociação entre os participantes dos sistemas políticos, de modo que, conforme Ramos (1981), o Estado não possui o protagonismo absoluto, podendo realizar uma governança democrática da rede.

Dessa forma, conforme Shon (1971), a coprodução supera o conservadorismo da prestação de serviços públicos centralizados pelo Estado. Com efeito, McMullin (2020) afirmou que os cidadãos podem assumir uma posição de liderança no processo, enquanto os agentes públicos, atuar como facilitadores, exercendo um papel de apoio ou complementar do processo. Isso não contraria o conceito de coprodução que, resumidamente, representa a atuação conjunta de agentes públicos e cidadãos na prestação de serviços.

Logo, os serviços não são mais, simplesmente, entregues por profissionais ou agentes públicos, mas sim coproduzidos com usuários, cidadãos e organizações. Com isso, a literatura evidencia que os serviços públicos podem ser prestados de diferentes tipos. As seções seguintes irão aprofundar o assunto.

Metodologia

Nesta pesquisa, utilizou-se a revisão integrativa da literatura para identificar estudos que abordassem tipologias de coprodução. Tal método pode ser classificado como uma revisão bibliográfica sistemática, baseada em conhecimentos gerados em estudos anteriores, com o objetivo de agrupar e sumarizar resultados de pesquisas sobre uma área de estudo ou tema delimitado, sistemática e ordenadamente (BOTELHO, CUNHA e MACEDO, 2011).

A revisão integrativa adota métodos rigorosos de análises com a finalidade de minimizar os riscos e aumentar a confiabilidade na pesquisa (WHITTEMORE e KNAFL, 2005). Sendo assim, optou-se por seguir as etapas descritas por Botelho, Cunha e Macedo (2011), as quais, por sua vez, apresentam estrutura similar em outros estudos (GANONG, 1987; TORRACO, 2005; WHITTEMORE e KNAFL, 2005), assim apresentadas: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; e apresentação da revisão/síntese do conhecimento.

A etapa inicial do trabalho se pautou na escolha do tema e na definição da questão de pesquisa, conforme o quadro 1. Após essa fase, foram definidos os descritores e as estratégias de busca.

Quadro 1 – Etapas da Revisão Integrativa da Literatura

	Tipologias
Questão de pesquisa	Quais os diferentes tipos de coprodução relatados na literatura?
Período da pesquisa	Outubro a novembro/2019
Quantidade de trabalhos encontrados	105
Critérios de inclusão	Estudos publicados na forma de artigo científico; trabalhos disponíveis na íntegra; propostas inovadoras de tipologias; estudos considerados clássicos na área.
Critérios de exclusão	Além dos critérios usados na revisão de motivações, foram excluídos artigos com poucas contribuições para discussão; resultados similares a outros trabalhos, então, evitou-se avolumar a análise; artigos de um mesmo autor, com pequenas contribuições incrementais a partir do primeiro artigo publicado.
Quantidade de trabalhos pré-selecionados	15
Quantidade de trabalhos remanescentes para matriz de síntese	9

Fonte: elaborado pelos autores.

Foram utilizadas as seguintes bases de dados: *Web of Science*, *Scopus*, *Scientific Electronic Library Online – SciELO*, *Scientific Periodicals Electronic Library – Spell*, Portal de periódicos da Capes, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD. As buscas foram realizadas por “título” e por “resumo”, sem o filtro “idioma” e “período de publicação”. Dessa forma, para as tipologias de coprodução, aplicaram-se as expressões: “co-production” OR “co-producing” OR “co-produce” OR “coproduction” OR “coprodução” AND “typology” OR “tipologia”.

Como segunda etapa da revisão, tomou-se por base a questão da pesquisa, momento em que foram estabelecidos os critérios de inclusão e exclusão, também apresentadas no quadro 1. Conforme recomendação de Saetren (2014), incluiu-se na análise os trabalhos chamados de “falsos negativos”, que auxiliam na discussão dos temas, mesmo não tratando diretamente de coprodução. Inversamente, excluíram-se os trabalhos tidos como “falsos positivos”, aqueles que pouco ou nada colaboram ao debate, ainda que tratem de coprodução.

E ainda, pode-se constatar que muitos dos achados não puderam ser aproveitados nessa RSL, pois são de outras áreas de conhecimento, como química, cinema, marketing e saúde. Além disso, outros trabalhos não estavam disponíveis na íntegra ou exigiam desembolso financeiro para acessar o conteúdo. Verificou-se ainda que alguns estudos aparecem em mais de uma base de dados, inflando os resultados.

Na sequência, a terceira etapa da revisão consistiu na identificação dos estudos pré-selecionados com o intuito de obter uma visão geral das publicações componentes do conjunto a ser analisado. Como parte inicial da etapa, realizou-se a leitura dos títulos, resumos, bem como da introdução dos remanescentes da fase anterior. As leituras têm por finalidade a seleção dos estudos a serem analisados integralmente na revisão.

Após as leituras realizadas, alguns trabalhos foram excluídos, principalmente, em razão da incompatibilidade de elementos existentes nos estudos com o objetivo da revisão, como por exemplo, poucos avanços sobre as temáticas abordadas nesta pesquisa ou tipos já abordados em outros trabalhos. Devido à existência de muitos trabalhos na área pesquisada, foi preciso ser muito criterioso na inclusão dos artigos.

Assim, os trabalhos remanescentes foram analisados na íntegra, via análise de conteúdo categorial, no intuito de responder as questões de pesquisa. A análise minuciosa de cada um teve foco nas seguintes categorias: objetivo do estudo, tipologias de coprodução e principais resultados obtidos pelos autores.

A quarta etapa da revisão integrativa consistiu na categorização dos estudos selecionados, tendo por objetivo sumarizar e documentar as informações extraídas dos artigos científicos encontrados nas fases anteriores. Após a leitura dos estudos, foi elaborada a matriz de síntese sobre o tema (quadro 2), cujos trabalhos serão comentados individualmente na seção seguinte.

Discussão

Dessa forma, fez-se uma pré-seleção por meio da leitura dos títulos dos trabalhos encontrados. Em seguida, analisou-se o resumo, palavras-chaves e introdução dos trabalhos pré-selecionados. Após essas duas etapas, chegou-se ao total de nove publicações, que foram lidas integralmente. Elas foram selecionadas, principalmente, porque apresentaram propostas inovadoras de tipologias ou são considerados clássicos na área, enquanto que os demais

estudos se valerem dessas tipologias nas suas respectivas pesquisas. O quadro 2 apresenta os trabalhos selecionados ordenados cronologicamente, os quais serão analisados individualmente a seguir (quinta etapa da revisão).

Quadro 2: Matriz de síntese

Autores	Tipologias
Whitaker (1980)	solicitação; assistência; e ajuste mútuo
Brundney e England (1983)	individual; grupal; e coletiva
Bovaird (2007)	provisão tradicional; coentrega; usuários entregam o serviço; usuários participam da produção dos serviços; coprodução total; usuários entregam serviços que foram coproduzidos; coentrega de serviços por usuários e profissionais; e produção comunitária tradicional
Salm e Menegasso (2010)	nominal; simbólica; funcional; representativa com sustentabilidade; e coprodução para mobilização comunitária
Osborne e Strokosch (2013)	coprodução de consumo; participante; e ampliada
Strokosch (2013)	individual e organizacional (Brandsen e Pestoff (2006))
Brandsen e Honingh (2016)	coprodução na implementação de serviços essenciais; na concepção/design e implementação de serviços essenciais; na implementação de serviços complementares; e na concepção/design e implementação de serviços complementares
Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017)	reformularam e expandiram Brudney e Engalnd (1983)
Mess et al (2018)	tipo de interação; papel e no tipo de contribuição do cidadão; e na distribuição de contribuição e benefícios

Fonte: elaborado pelos autores.

O trabalho de Whitaker (1980) pode ser considerado um clássico sobre tipologia para coprodução do bem público. Foi um dos primeiros estudos sobre o tema, trazendo três diferentes formas de atuação do cidadão na coprodução, assim classificadas: por solicitação; assistência na provisão dos serviços; e ajuste mútuo entre o cidadão beneficiário dos serviços e o órgão público provedor.

O autor percebe o Estado como protagonista das ações, associado às ideias de eficiência, eficácia, redução de custos e melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos. A participação do cidadão ocorre quando ele solicita a prestação de um serviço ou quando presta assistência a agentes públicos, cooperando voluntariamente, ou ainda quando cidadãos e agentes públicos interagem e se ajustam, de modo a definir as ações de cada um, conforme as expectativas do serviço.

Conforme Whitaker (1980), embora os agentes públicos possam sugerir opções, demonstrar técnicas, fornecer incentivos e orientações sobre a prestação de serviços, sozinhos, são incapazes de provocar mudanças. Com efeito, ao invés do agente apresentar um "produto acabado" ao cidadão, ambos podem produzir a transformação desejada na prestação de determinado serviço, desenvolvendo a coprodução. Muitas vezes, tal participação cidadã é fundamental para o sucesso do projeto.

O primeiro tipo de coprodução nasce da solicitação de assistência aos agentes públicos pelos cidadãos. Registre-se que, em regra, o recebimento do serviço depende dessa iniciativa. Os pedidos definem a capacidade operacional do órgão, com grande parte da sua carga horária

direcionada ao atendimento. Nesse tipo de coprodução, os cidadãos podem sobrecarregar um determinado prestador de serviço, como polícia ou bombeiros, com pleitos desnecessários.

Outro tipo ocorre quando os cidadãos prestam assistência aos agentes públicos, comportamento que influencia na execução de políticas públicas. Como exemplos, têm-se as ações dos pais na educação de seus filhos e a atuação dos moradores na colaboração para a segurança pública do bairro. Essa tipologia também foi relatada por Bovaid (2007), ao apontar que o indivíduo realiza um serviço projetado por profissionais. Os autores destacaram que essa cooperação tem um efeito contínuo no conteúdo das políticas públicas, uma vez que cidadãos e agentes públicos interagem nos ajustes das expectativas e ações de atendimento uns dos outros.

Da referida interação decorre o terceiro tipo de coprodução, caracterizado pelo ajuste mútuo entre as partes, visando analisar conjuntamente um determinado problema, compreender as necessidades coletivas e definir as ações de cada um. Nesse caso, o cidadão e o agente dividem a responsabilidade de decidir a ação a ser tomada, embora, quase sempre, este último detenha mais recursos. Apesar de o ajuste mútuo não se aplicar a todo tipo de serviço público, é preferível que ele aconteça no desenvolvimento das políticas públicas.

Outro estudo clássico sobre tipologia para coprodução de bem público é o de Brudney e England (1983). A publicação serviu de ponto de partida para outros pesquisadores, que adotaram a tipologia apresentada para proposição de novos modelos ou até mesmo sua reformulação e expansão (NABATCHI, SANCINO e SICILIA, 2017). Os autores classificaram os tipos de coprodução em individual, de grupo e coletiva.

Na coprodução individual, o cidadão se engaja em atividades coprodutivas que, na maioria das vezes, exigem pouco esforço e lhe conferem a condição de maior beneficiado. Quando em grupo, os indivíduos se unem a servidores públicos para consecução de atividades coordenadas, cujos favorecidos são comunidades ou conjunto de pessoas. Por fim, a coletiva proporciona grandes vantagens a todos, independentemente da participação na prestação do serviço, no entanto, demanda o envolvimento de muitos indivíduos.

Por sua vez, o modelo de Bovaird (2007) enxerga a coprodução entre prestadores regulares de serviços e usuários de modo mais duradouro e consistente. Ele apresentou um modelo para compreensão do papel emergente do usuário e da comunidade na coprodução. Apontou ainda que a formulação de políticas públicas é uma negociação entre muitos sistemas políticos integrados e não, apenas um processo imposto de cima para baixo.

As tipologias abordadas pelo autor ampliam as possibilidades de relacionamento entre profissionais, usuários de serviços e suas comunidades. Elas apresentam as principais arenas de interação no planejamento e na prestação de serviços, mostrando, na prática, a necessidade de união entre o profissional e o usuário. Com isso, o autor propôs um modelo, baseado em estudos de casos no Reino Unido, no qual foram apontadas oito possibilidades de produção e entrega de serviços resultantes do relacionamento entre prestadores regulares e usuários. Os níveis são graduados partindo da provisão tradicional (nível 1) até a produção comunitária tradicional (nível 8), conforme tabela 1.

Tabela 1: Tipos de coprodução - possibilidades de produção e entrega de serviços decorrentes do relacionamento entre prestadores regulares e usuários

	Planejamento realizado somente por profissionais	Usuários e profissionais participam juntos do planejamento	Profissionais não contribuem no planejamento
Profissionais com responsabilidade exclusiva para entrega do serviço	1. Provisão tradicional de serviços pelos profissionais	2. Cidadãos e profissionais atuam juntos no planejamento e design, sendo a entrega dos serviços por profissionais	Não se aplica
Profissionais, usuários e comunidade participam juntos da entrega do serviço	3. Serviços desenhados somente por profissionais e entregues juntamente com usuários	4. Coprodução total usuários e profissionais no design e na entrega dos serviços	5. Usuários e profissionais entregam os serviços, com pouco planejamento formal
Usuários e comunidade com responsabilidade exclusiva para entrega do serviço	6. Serviços planejados por profissionais e entregues pelos usuários	7. Planejamento em conjunto por cidadãos e profissionais, sendo a entrega dos serviços por usuários	8. Auto-organização comunitária na provisão dos serviços

Fonte: Bovaird (2007).

A coprodução em essência ocorre nos níveis 4, 5 e 6, quando profissionais e usuários produzem e entregam os serviços conjuntamente. Nos níveis de 1 a 3, os usuários participam de maneira simbólica ou passivamente, apenas entregando serviços planejados e desenhados por prestadores regulares. Por fim, nos níveis 7 e 8 os serviços são produzidos basicamente pelos usuários, com participação mínima dos profissionais, na entrega dos serviços, por exemplo ou sem coprodução ou coentrega.

Dentro de um sistema no qual os serviços são prestados, em grande parte, por métodos tradicionais e profissionalizados, merece destaque o potencial que os cidadãos têm para se envolver no planejamento e no projeto de determinada tarefa. O ideal é que usuários e profissionais compartilhem plenamente as fases de planejar, projetar e entregar o serviço. Como exemplo de coprodução plena, tem-se a vigilância da vizinhança em que os usuários trabalham com a polícia e as autoridades locais para aumentar a segurança local.

Em adendo, Salm e Menegasso (2010) propuseram modelos de coprodução dos serviços públicos baseados em tipologias de participação. Para isso, usaram como referência os trabalhos sobre participação cidadã de Arnstein (1969), Pretty (1995) e White (1996), bem como os estudos sobre coprodução do serviço público. Assim, relacionaram as duas coisas e formularam o modelo conceitual de coprodução de serviços públicos apresentado na tabela 2.

Tabela 2: Modelo de coprodução de serviços públicos

Modelo de coprodução	Definição do modelo de coprodução	Participação do cidadão no processo de coprodução
-----------------------------	--	--

Nominal	É uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços.	Não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o Estado.
Simbólica	É uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado.	A coprodução tem, quase sempre, um caráter manipulativo e serve para demonstrar a eficácia do Estado.
Funcional	É uma estratégia utilizada pelo aparato público do estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.	Ocorre por meio da solicitação dos serviços, de assistência ou por um ajuste mútuo com o Estado.
Representativa com sustentabilidade	É o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.	O modelo requer o engajamento cívico do cidadão e da comunidade. A coprodução resulta da delegação de poder pelo Estado e da sua interação com o cidadão.
Coprodução para a mobilização comunitária	É uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada.	Permanente mobilização da comunidade e de superação da organização burocrática.

Fonte: Adaptado de Salm e Menegasso (2010) e Schommer e Tavares (2017).

O modelo apresentou os seguintes tipos de coprodução: nominal; simbólica; funcional; representativa com sustentabilidade; e para a mobilização comunitária.

Entende-se por coprodução nominal ou não participação, a estratégia de produção de serviços públicos levada a efeito por meio do compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e Estado, com a única finalidade de tornar os serviços mais eficientes. A coprodução simbólica, por sua vez, pode ter um caráter manipulativo e ser usada estrategicamente para envolver os cidadãos na execução dos serviços, de modo a demonstrar a presença do Estado. Alertaram os autores que, nesses dois tipos, há risco de manipulação e uso da coprodução para “sossegar os ânimos” dos cidadãos, sem efetivo compartilhamento de poder.

A coprodução funcional é baseada em resultados, sendo mais uma estratégia a ser utilizada pelo Estado para oferecer serviços mais eficientes e eficazes com a participação do cidadão, seja individual, coletivamente ou em grupos. Outro tipo é a coprodução representativa com sustentabilidade, cujos pressupostos são a delegação do poder estatal e o engajamento cívico dos cidadãos e da comunidade de modo a garantir a sinergia na prestação dos serviços públicos com o Estado. Por fim, a coprodução para a mobilização comunitária propõe uma transformação na sociedade em geral, com vistas à execução dos serviços públicos. Nela, os cidadãos e o Estado passam a ficar permanentemente mobilizados e a se orientar por princípios éticos e pela democracia normativa.

De maneira análoga, Osborne e Strokosch (2013) receberam influências das áreas de administração pública e gestão de serviços para propor os modos de coprodução de serviços públicos classificados em: coprodução de consumo, participante e ampliada. Com base na

teoria dos serviços, a coprodução de consumo enxerga o usuário como cliente ou consumidor, que tem a produção e o consumo como processos inseparáveis na execução dos serviços. Nesse tipo não ocorre participação dos usuários no desenho dos serviços.

O tipo coprodução participante ou participativa promove a interação dos usuários por meio de mecanismos participativos no nível estratégico da organização. O cidadão pode se envolver em várias etapas do processo como no planejamento, produção e entrega dos serviços públicos. O outro tipo, chamado coprodução ampliada ou aprimorada, busca realizar uma mudança transformadora no paradigma existente na prestação de serviços públicos. Ele combina os outros dois tipos de coprodução e possibilita a contribuição efetiva do usuário na prestação de serviços inovadores.

Paralelamente, Strokosch (2013) propôs uma tipologia de coprodução nos níveis individual e organizacional. No primeiro, a autora usa a classificação do trabalho citado anteriormente, que prevê a coprodução de consumo, participante e ampliada (OSBORNE e STROKOSCH, 2013). Já no segundo, ela adota a tipologia de Brandsen e Pestoff (2006), que classifica a coprodução em cogestão e cogovernança. Nessa tipologia se observa forte atuação das organizações do terceiro setor, tanto no planejamento, como na execução dos serviços públicos.

A referida autora elaborou uma matriz combinando os tipos de coprodução individual e organizacional. Destacou, ainda, que, mesmo com toda a diferenciação existente entre os tipos de coprodução, seja pelo grau de envolvimento ou participação, faz-se necessário que eles coexistam, principalmente para formação de alianças e acordos de colaboração. A diversidade tipológica também possibilita ao ente público ter acesso a conhecimentos, recursos e capacidades dos envolvidos no serviço.

Não obstante, Brandsen e Honingh (2016) se propuseram a distinguir diferentes tipos de coprodução, a partir de uma análise conceitual das definições clássicas sobre o assunto. Segundo eles, identificar as diversas tipologias é fundamental para tornar a pesquisa em coprodução mais comparável. A classificação leva em consideração a natureza do serviço (principal ou complementar) e o grau de participação do cidadão (implementação ou desenho e implementação), conforme apresentado na tabela 3.

Tabela 3: Tipos de coprodução - natureza do serviço e grau de participação

	Implementação	Desenho e Implementação
Complementar	Coprodução complementar na implementação	Coprodução complementar no desenho e implementação do serviço
Não Complementar	Coprodução na implementação de serviços primários, essenciais	Coprodução no desenho e implementação de serviços primários, essenciais

Fonte: Brandsen e Honingh (2016).

Dessa forma, têm-se quatro tipos de coprodução: na implementação de serviços complementares; na implementação de serviços principais; no desenho e implementação de serviços complementares; e no desenho e implementação de serviços principais. Esse último tipo é o que possibilita o maior envolvimento dos cidadãos, tanto no planejamento, quanto na execução dos serviços, permitindo um maior engajamento e melhoria na sua qualidade.

Primeiramente, a coprodução no desenho e implementação de um serviço complementar consiste na participação dos cidadãos em atividades que são complementares para a prestação do serviço principal de uma organização, como por exemplo, planejar e realizar uma festa de formatura numa escola. Outro tipo é a coprodução na implementação de um serviço complementar, que também não contempla a atividade principal do órgão público. Como exemplo, tem-se a colaboração de cidadãos na limpeza de um hospital.

O terceiro tipo é a coprodução no desenho e implementação de um serviço não complementar. Nesse caso, os cidadãos participam das atividades principais da organização e são considerados essenciais no planejamento e na execução dos serviços. Por fim, a coprodução na implementação de um serviço não complementar envolve os cidadãos na atividade principal de órgão público, mas eles não participam do desenho do serviço.

Por sua vez, Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), ao apresentarem a tipologia e definirem as variações da coprodução, visam contribuir para que profissionais e gestores públicos possam usar aquela que melhor se adequa aos objetivos pretendidos com a política pública. Os autores usaram a tipologia da coprodução de Brudney e England (1983) que inclui três níveis (individual, em grupo e coletivo) – analisada anteriormente. Inovaram ao adicionar quatro fases ao modelo (comissionamento, projeto, entrega, avaliação).

As fases se referem ao ciclo da política pública. Elas ajudam a definir quando a atividade foi realizada, o que foi produzido e capturam com mais precisão as aplicações existentes na literatura. Em qualquer das fases é possível a ocorrência nos três níveis (individual, em grupo e coletivo). A fase de comissionamento equivale às etapas de identificação de problema e formulação de agenda. Na sequência vem planejamento, implementação e avaliação. A combinação dos tipos e fases gera doze tipos de coprodução, que variam conforme as características relacionadas ao que é, a quem e quando ocorre a coprodução.

Os tipos de coprodução tendem a variar em três aspectos: quantitativo (número de participantes), representativo (a quem eles representam) e temporal (quando ocorrem). Assim, a tipologia desenvolvida pelos autores é capaz de descrever e definir diversas formas, pois o número de atores, o local e o tamanho da atividade coprodutiva, podem mudar de acordo com as fases.

Por último, Mees *et al* (2018) reuniram três tipologias para compreender as formas de coprodução referentes à governança de risco de inundação, a partir dos outros tipos identificados em diferentes domínios de política pública. Eles entenderam que seria necessária uma abordagem abrangente do conceito de coprodução para capturar suficientemente sua ocorrência na realidade. Ainda alertaram para o cuidado que deve existir ao realizar ou propor uma classificação, pois consta de uma simplificação da realidade, devendo reconhecer o risco inerente ao modelo.

Os autores apresentaram três tipologias complementares, a saber: interação entre governos e cidadãos (coprodução hierárquica, incentivada, deliberativa); o papel e o tipo de contribuição do cidadão (cofinanciamento complementar, coentrega complementar, coprodução complementar de conhecimento, cofinanciamento substitutivo, coentrega substitutiva, coprodução substitutiva do conhecimento); e distribuição de contribuições e benefícios (coprodução individual privada, coprodução individual filantrópica, coprodução coletiva privada, coprodução coletiva filantrópica).

As categorias da primeira tipologia (interação entre governos e cidadãos) não são totalmente exclusivas. A coprodução hierárquica e incentivada é dirigida pelo governo, enquanto a deliberativa permite a formação de mais relações governo-cidadão baseadas em parcerias. Nesse caso, pode existir sobreposição entre essas categorias. O segundo tipo (o papel e o tipo de contribuição do cidadão) remete ao modelo de Brandsen e Honingh (2016) – comentado anteriormente.

Enquanto que o terceiro (distribuição de contribuições e benefícios), diferencia as formas individuais e coletivas de coprodução, dependendo de quem contribui e quem se beneficia dos serviços coproduzidos. Essa classificação foi criada por Bovaird *et al* (2015), a qual se baseia em uma pesquisa de coprodução nas áreas de saúde, meio ambiente e segurança.

A “coprodução individual privada” é provida individualmente para o benefício exclusivo da pessoa diretamente envolvida na atividade. A “coprodução individual filantrópica” é fornecida individualmente para o benefício de um grupo maior de pessoas. A “coprodução coletiva privada” é proporcionada por um grupo de cidadãos para o benefício exclusivo daqueles diretamente envolvidos na atividade. Por fim, a “coprodução coletiva filantrópica” é propiciada por um grupo de cidadãos para o benefício de um grupo mais amplo de pessoas.

Por fim, a sexta e última etapa refere-se à síntese do conhecimento. Nessa etapa, descrevem-se as fases percorridas pelos pesquisadores - de modo a possibilitar a replicação do estudo -, bem como são apresentadas as conclusões da revisão.

Conclusão

Este artigo teve por objetivo apresentar o estado da arte sobre tipologias de coprodução do bem público. A RSL percorreu todas as etapas propostas ao delimitar o tema e definir a questão de pesquisa; explicitar a forma de busca dos estudos, resultando em 105 trabalhos; aplicar critérios de inclusão e exclusão, gerando a pré-seleção de 15 trabalhos; categorizar os estudos selecionados; realizar a análise e interpretação dos dados; criar uma matriz de síntese com os 9 artigos analisados e; apresentar as considerações finais que se seguem.

Assim, a revisão integrativa da literatura sobre tipologias da coprodução concluiu que cada autor aqui apresentado contribuiu teórica e/ou empiricamente para o avanço dos estudos sobre a temática da coprodução dos bens públicos. Além de trazer o estado da arte sobre o tema, a revisão teve por objetivo permitir a geração de novos conhecimentos a partir dos resultados. Uma contribuição significativa consiste na possibilidade de elaboração de modelos conceituais e, posteriormente, na construção de escalas.

Diante dos tipos abordados, pode-se perceber a variedade e complexidade dos modelos de coprodução. Verificou-se que não há modelo ou tipologia única para coprodução. Os autores aqui apresentados reconheceram a aplicabilidade dos seus estudos especificamente ao setor estudado, recomendando o teste ou adaptação dos modelos em outras áreas. Após relacionar diferentes tipologias de coprodução, infere-se a complexidade do tema e a dificuldade de se propor um modelo universal.

Constatou-se a concentração dos estudos na última década, com exceção dos clássicos Whitaker (1980) e Brudney e England (1983), que serviram de base para os demais. Em maioria, os estudos avançaram usando argumentos teóricos já existentes. Predominaram os

estudos qualitativos realizados principalmente em países desenvolvidos. Logo, os resultados encontrados podem não refletir as tipologias para coprodução no Brasil.

Nesse sentido, merece destaque o trabalho dos autores brasileiros Salm e Menegasso (2010), que consideraram a participação e envolvimento dos cidadãos em diferentes graus para propor um modelo conceitual de coprodução. No entanto, eles reconhecem as limitações e deixam a cargo dos interessados na temática o aprimoramento do modelo. Logo, vislumbra-se uma lacuna do conhecimento que pode ser explorada, a fim de aprofundar os estudos dos tipos de coprodução no Brasil.

Dessa forma, finalizou-se a pesquisa de natureza qualitativa exploratória. Vale ressaltar que essa pesquisa teve limitações de natureza amostral, uma vez que ocorreu, especificamente, num intervalo de tempo. A pouca profundidade das pesquisas analisadas, que, por vezes, replicaram argumentos teóricos já existentes foi outra limitação constatada.

Referências

ALFORD, J. The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2014.

ANHEIER, H.K; LIST, R.A A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Nonprofit Sector. Londres; Routledge, 2007.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Routledge, V. 35, nº 4, 1969.

AIYAR, Y. Invited spaces invited participation: effects of greater participation on accountability in service delivery. *India Review*, 9. 2010.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-60, 2007.

BOVAIRD, T. *et al.* Activating citizens to participate in collective co-production of public services. *Journal of Social Policy*, v. 44, n. 1, p. 1-23, 2015.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 4, 2012.

BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 427-435, 2016.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. *Public Management Review*, v. 8, n. 4, p. 493-501, 2006.

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

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

DOS-REIS, M. C. A.; SILVA FILHO, A. I. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro . *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, 2019.

FLEURY, S. Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento–PNUD. 2004.

GALVAO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, mar. 2014.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing research. *Research in Nursing & Health*, Hoboken, v. 10, n. 1, p. 1-11, Mar. 1987.

LOTTA, G. S. Redes e parcerias em políticas sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. Brasília, DF: Enap, 2017.

MCMULLIN, C. The Role of Public Servants in Supporting Local Community Projects: Citizen-Led Co-production in Quebec. In: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020.

MEES, H. *et al.* Typologies of citizen co-production in flood risk governance. *Environ. Sci. Policy* 2018, 89, p. 330–339. 2018.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77, 766–776. 2017.

NEBOT, C. P.; *et al.* Coproducción E Incidencia De La Sociedad Civil En La Política De Residuos Sólidos En Belém, Amazonia. *Administração Pública e Gestão Social*, Vol. 12, nº 2, 2020.

NESHKOVA, M.I. Does agency autonomy foster public participation? *Public Administration Review*, 74. 2014.

OSBORNE, S. P. Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review* 12(1):1-10. 2010.

OSBORNE, S.P.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? Understanding the Co production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24. 2013.

OSTROM, E.; DAVIS, G. Public Economy Approach to Education Choice & Co-Production. *International Political Science Review*, v. 12, p. 313-335, 1991.

OSTROM, E. Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n. 3, p. 137–158, 2000.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, v. 8, n. 6, p. 503-519, 2006.

PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUERE, B. *New public governance, the third sector and co-production*. London: Routledge, 2013.

PRETTY, J. N. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, Elsevier, vol. 23(8), p. 1247-1263. 1995.

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

RANTAMÄKI, N. J. Co-production in the Context of Finish Social Services and Health Care: A challenge and possibility for a new kind of democracy. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations Impact Factor*, v. 28, n. 1, p. 248-264, 2017.

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

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

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, p. 42-44, 2014.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M.E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. Rio de Janeiro: Anais, CD-ROM, 2010.

SCHOMMER, P.C. *et al.* Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P.C.; BOULLOSA, R.F. *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Udesc Editora, Coleção Enapegs, v. 5, p. 31-70, 2011.

SCHOMMER, P. C.; TAVARES, A. O. *Gestão Social e Coprodução de Serviços Públicos*. In: *Curso de Gestão Social*. Fundação Demócrito Rocha, UANE. Fortaleza, 2017.

SCHON, D. A. *Beyond the stable state*. New York: Randon House, 1971.

SOUZA, V. B. *A coprodução do bem público aplicada aos projetos de administração pública premiados pelas nações unidas*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2015.

STROKOSCH, K. Co-production and innovation in public services: can co-production drive innovation? In: Osborne, S. P. & Brown, L. (eds.). *The Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing Limited, Massachussets, USA, p. 375-389. 2013.

TORRACO, R. J. Writing integrative literature reviews: guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, v. 4, n. 3, p. 356-367, 2005.

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

WHITE, S. C. Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, Vol 6 No 1, p. 6-15. 1996.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, Oxford, v. 52, n. 5, p. 546-553, Dec. 2005.