



ÉRICA ALINE FERREIRA SILVA YAMAMOTO

**A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA**

LAVRAS-MG

2020

ÉRICA ALINE FERREIRA SILVA YAMAMOTO

**A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
MUNICIPAIS DE ÁGUA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para obtenção do título de Doutor.

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Orientador

**LAVRAS-MG
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Yamamoto, Érica Aline Ferreira Silva.

A coprodução do bem público na prestação de serviços
municipais de água / Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto. - 2020.
199 p. : il.

Orientador(a): José Roberto Pereira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Lavras, 2020.
Bibliografia.

1. Coprodução. 2. Abastecimento de água. 3. Administração
pública. I. Pereira, José Roberto. II. Título.

ÉRICA ALINE FERREIRA SILVA YAMAMOTO

**A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
MUNICIPAIS DE ÁGUA**

**THE CO-PRODUCTION OF THE PUBLIC GOOD IN THE PROVISION OF
MUNICIPAL WATER SERVICES**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para obtenção do título de Doutor.

APROVADA em 16 de dezembro de 2020.

Dr. Marcelo Leles Romarco de Oliveira	UFV
Dra. Patrícia Aparecida Ferreira	UFLA
Dra. Sabrina Soares da Silva	UFLA
Dr. Valderí de Castro Alcântara	UEMG

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Orientador

**LAVRAS-MG
2020**

*Aos meus pais José Antonio e Marina com eterna gratidão.
Ao meu esposo Jorge com amor.*

Dedico

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e pela capacidade divina de me amparar em todas as escolhas. E à Maria pela fé que habita em mim.

Aos meus pais José Antonio e Marina pelos valores ensinados e preservados em nossa família. Pelo amor infinito, impossível de ser expresso em palavras. Pela força essencial ao longo desses anos na carreira acadêmica. Pai, a sua sabedoria me inspira a buscar ser uma pessoa melhor. Mãe, a nossa fortaleza, obrigada por ser a minha companheira e se fazer presente em todos os momentos, pelas incontáveis ajudas, pelas idas a campo, por todas as viagens e conselhos. Aos senhores, a minha admiração.

Ao meu esposo Jorge pelo respeito, amor e cuidado. Obrigada por compreender quão longa é esta jornada, e quão desafiadora também. Obrigada, meu amor, por se doar aos meus estudos e ajudar na conquista que vai além de um título. Você é meu incentivo. Este trabalho é fruto de abdições e escolhas que fortaleceram a nossa união e admiração um pelo outro.

Agradeço à minha família Ferreira, Silva e Yamamoto pela torcida. Em especial, às tias Margo e Nilza que acreditaram em meu potencial. E às tias Helena e Maria pelo carinho que sempre tiveram.

Ao professor e orientador José Roberto pela confiança nesse longo período de estudos. Ao todo, são oito anos desde a iniciação científica. Agradeço pela valiosa contribuição e pelos ensinamentos que se materializam nesta tese.

Às professoras Patrícia e Sabrina que me acompanharam em todas as etapas e que, carinhosamente, contribuíram para o doutoramento. Ao professor Valderí, agradeço pela lealdade. Sua trajetória acadêmica é inspiradora e sou grata pelos trabalhos que desenvolvemos. Agradeço também ao professor Marcelo pelas consideráveis sugestões com base em sua vasta experiência na área socioambiental. E à professora Eloisa e ao professor Airton que se colocaram a disposição para ajudar.

Especialmente, gostaria de agradecer a dois mestres inspiradores que contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional na Universidade Federal de Lavras. Professor Gideon, agradeço imensamente pela sua conduta exemplar com todos os discentes. E professor Antonialli, obrigada por nos inspirar, por trazer leveza às aulas e pelo conhecimento compartilhado.

Agradeço aos amigos de Lavras, àqueles que permaneceram ao lado durante todos os momentos. Ao apartamento 101, a minha eterna saudade. Gabriela e Juliana obrigada pelo nosso companheirismo. Vânia e Virgínia, vocês me acolherem naquele agosto de 2010

quando cheguei um pouco perdida, mas cheia de sonhos. O início de toda essa trajetória eu dedico a vocês.

Às amigas Francine, Patrícia e Priscila por compreenderem a minha ausência e os meses sem nos falar ou encontrar. Tantas coisas aconteceram nesses mais de dez anos e eu permaneci estudando. Assim espero seguir por toda a vida. Flora, em 2018 ganhamos um lindo presente. E quando crescer, minha sobrinha, você vai entender que também fez parte dessa conquista.

Agradeço ao município de Delfim Moreira que abraçou, literalmente, a minha tese. Obrigada a todos que se dedicaram, tornando possível o seu desenvolvimento. Este trabalho ganhou um brilho especial pelo apoio recebido. Agradeço à Juliane que me acolheu desde a primeira visita e à Joelma pelas incontáveis ajudas.

Ao Departamento de Administração e Economia, ao Programa de Pós-Graduação em Administração e ao Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Lavras, obrigada por abrirem as portas a tantos estudantes dispostos a aprender, crescer e ensinar.

Agradeço à Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas pela oportunidade e por contribuírem com o meu crescimento profissional. O ambiente acolhedor entre docentes, discentes e funcionários é o seu grande diferencial.

Agradeço imensamente à Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) pela concessão da bolsa. O apoio da Fundação é fundamental para que diversos pesquisadores desenvolvam seus estudos.

Por fim, aos funcionários e aos mestres dessa amada instituição, muito obrigada!

*“A seca avança em Minas, Rio, São Paulo
O Nordeste é aqui, agora
No tráfego parado onde me enjaulo
Vejo o tempo que evapora*

*Meu automóvel novo mal se move
Enquanto no duro barro
No chão rachado da represa onde não chove
Surtem carcaças de carro*

*Os rios voadores da Iléia
Mal desaguam por aqui
E seca pouco a pouco em cada veia
O Aquífero Guarani*

*Assim do São Francisco a San Francisco
Um quadro aterra a Terra
Por água, por um córrego, um chuvisco
Nações entrarão em guerra*

*Quede água? Quede água?
Quede água? Quede água?*

*Agora o clima muda tão depressa
Que cada ação é tardia
Que dá paralisia na cabeça
Que é mais do que se previa*

*Algo que parecia tão distante
Periga, agora tá perto
Flora que verdejava radiante
Desata a virar deserto*

*O lucro a curto prazo, o corte raso
O agrotóxico, o negócio
A grana a qualquer preço, petro-gaso
Carbo-combustível fóssil*

*O esgoto de carbono a céu aberto
Na atmosfera, no alto
O rio enterrado e encoberto
Por cimento e por asfalto*

*Quede água? Quede água?
Quede água? Quede água?*

*Quando em razão de toda a ação humana
E de tanta desrazão
A selva não for salva, e se tornar savana
E o mangue, um lixão*

*Quando minguar o Pantanal e entrar em pane
A Mata Atlântica tão rara
E o mar tomar toda cidade litorânea
E o sertão virar Saara*

*E todo grande rio virar areia
Sem verão, virar outono
E a água for commodity alheia
Com seu ônus e seu dono*

*E a tragédia da seca, da escassez
Cair sobre todos nós
Mas, sobretudo, sobre os pobres outra vez
Sem terra, teto, nem voz*

*Quede água? Quede água?
Quede água? Quede água?*

*Agora é encararmos o destino
E salvarmos o que resta
É aprendermos com o nordestino
Que pra seca se adestra*

*E termos como guias os indígenas
E determos o desmate
E não agirmos que nem alienígenas
No nosso próprio habitat*

*Que bem maior que o homem é a Terra
A Terra e seu arredor
Que encerra a vida aqui na Terra, não se encerra
A vida, coisa maior*

*Que não existe onde não existe água
E que há onde há arte
Que nos alaga e nos alegra quando a mágoa
A alma nos parte*

*Para criarmos alegria pra viver
O que houver para vivermos
Sem esperanças, mas sem desespero
O futuro que tivermos*

*Quede água? Quede água?
Quede água? Quede água?
Quede água.”*

(Lenine – Quede Água)

RESUMO

As discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 e, nos anos 1980, autores da época discutiram a incorporação do *público*, assim a coprodução do bem público ou de serviços públicos passou a ser reconhecida como possível alternativa ao sistema burocrático e centralizador da administração pública. Diante da gama de serviços públicos, a tese se propõe a analisar o abastecimento de água, um dos pilares do saneamento básico. O universo delimitado da pesquisa é a região de planejamento Sul de Minas constituída por 155 municípios, destes 24 municípios têm como prestadora de água a Prefeitura Municipal e o foco do trabalho está nesse setor. A partir da definição de critérios científicos, escolhemos o município de Delfim Moreira para análise. Considerando esses aspectos, o problema de pesquisa é: Como a coprodução do bem público pode ser identificada na prestação de serviços municipais de água? O objetivo geral é descrever e analisar a prestação de serviços de água no âmbito municipal sob a ótica da coprodução do bem público. Especificamente, investigar a literatura internacional da coprodução do bem público; analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público; descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. A pesquisa é de natureza qualitativa de caráter descritivo. Utilizamos o método estudo de caso e, para a coleta de dados, seguimos as técnicas de: (i) levantamento de dados secundários; (ii) entrevista em profundidade; (iii) grupo focal. A interpretação das informações, com base na teoria da coprodução do bem público, ocorreu por meio da análise de conteúdo. Como resultados, identificamos dois cenários: urbano e rural. Na região urbana temos uma coprodução voltada ao funcionalismo, a Prefeitura Municipal é a protagonista e responsável pelo serviço de água, a confiança é baseada em garantias técnico-científicas, porém, problemas de infraestrutura comprometem alguns resultados de análise da água. A participação e o engajamento da população acontecem mediante o custo e benefício, prevalecendo o interesse individual. Na região rural, a coprodução é representativa. A Prefeitura Municipal continua sendo a protagonista, mas não há garantias de potabilidade da água. Os moradores dos bairros rurais compartilham entre si responsabilidades, são participativos e se engajam para que todos tenham acesso ao bem, o que fortalece o interesse comum. Em relação à transparência e à *accountability*, o município segue os princípios da Lei de Acesso à Informação, mas a população tem pouco conhecimento dos investimentos públicos. A nossa principal contribuição teórico-empírica na lacuna da literatura da coprodução é orientada para cidadãos atraídos e inseridos na prestação de serviços públicos. Como sugestão para a administração pública de Delfim Moreira, desejamos que saiba valorizar a articulação da população rural. A coprodução desses cidadãos em torno de um bem tão valioso precisa ser notada. E, principalmente, ser exemplo de aplicabilidade na região urbana. Os cidadãos necessitam compreender que também são corresponsáveis pelos serviços públicos.

Palavras-chave: Administração pública; Coprodução; Água; Governança.

ABSTRACT

Discussions about co-production emerged in the 1970s and, in the 1980s, authors of the period discussed the incorporation of the public, thus the co-production of the public good or public services came to be recognized as a possible alternative to the bureaucratic and centralizing system of public administration. Given the range of public services, the thesis proposes to analyze the water supply, one of the pillars of basic sanitation. The delimited universe of the research is the planning region South of Minas made up of 155 municipalities, of these 24 municipalities have the City Hall as their water provider and the focus of the work is in this sector. Based on the definition of scientific criterion, we chose the municipality of Delfim Moreira for analysis. Considering these aspects, the research problem is: How can the co-production of the public good be identified in the provision of municipal water services? The general objective is to describe and analyze the provision of water services at the municipal level from the perspective of the co-production of the public good. Specifically, to investigate the international literature on the co-production of the public good; analyze how the process of remunicipalisation of water and sanitation services can represent a possibility for the development of the co-production of the public good; describe and analyze the provision of municipal water services from the perspective of co-production of the public good in Delfim Moreira, Minas Gerais. The research is qualitative in nature and descriptive. We use the case study method and, for data collection, we follow the techniques of: (i) survey of secondary data; (ii) in-depth interview; (iii) focus group. The interpretation of information, based on the theory of coproduction of the public good, was through content analysis. As a result, we identified two scenarios: urban and rural. In the urban region we have a functionalist co-production, the City Hall is the protagonist and responsible for the water service, trust is based on technical-scientific guarantees, however, infrastructure problems compromise some results of water analysis. The participation and engagement of the population happens through cost and benefit, prevailing individual interest. In the rural region, co-production is representative. The City Hall remains the protagonist, but there is no guarantee of water potability. Residents of rural neighborhoods share responsibilities, are participatory and strive for everyone to have access to the good, which strengthens the common interest. In terms of transparency and accountability, the municipality follows the principles of the Access to Information Law, but the population has little knowledge of public investments. Our main theoretical-empirical contribution to the co-production literature gap is aimed at citizens who are attracted to and engaged in the provision of public services. As a suggestion for the public administration of Delfim Moreira, we wish you to know how to value the articulation of the rural population. The co-production of these citizens around such a valuable asset needs to be noted. And, mainly, be an example of applicability in the urban region. Citizens need to understand that they are also co-responsible for public services.

Keywords: Public administration; Coproduction; Water; Governance.

LISTA DE FIGURAS

PRIMEIRA PARTE

Figura 1 – Ascensão da sociedade e as relações de poder.....	28
Figura 2 – Relações entre sistema político e mundo da vida.....	31
Figura 3 – Organograma contexto empírico.....	65
Figura 4 – Sistematização dos critérios adotados para escolha do município.....	67
Figura 5 – Relação das prestadoras de água no Sul de Minas.....	75
Figura 6 – Mapa do município de Delfim Moreira.....	77
Figura 7 – Estação de Tratamento de Água de Delfim Moreira.....	78
Figura 8 – Coprodução do bem público na área urbana de Delfim Moreira.....	94
Figura 9 – Coprodução do bem público na área rural de Delfim Moreira.....	95

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1

Figura 1 – Frequência de publicações por ano.....	119
Figura 2 – Rede de países.....	121
Figura 3 – Rede de palavras-chave mais cocitadas.....	123
Figura 4 – Rede de categorias com maior cocorrência (time zone).....	124
Figura 5 – Rede de autores mais cocitados.....	128
Figura 6 – Documentos mais cocitados.....	130

ARTIGO 2

Figura 1 – Remunicipalização no mundo.....	145
Figura 2 – Remunicipalização e Coprodução do Bem Público.....	152

ARTIGO 3

Figura 1 – Sistematização dos critérios adotados para escolha do município.....	166
Figura 2 – Unidades de um sistema de abastecimento de água.....	171
Figura 3 – Reservatório inicial da adutora.....	172

LISTA DE TABELA

PRIMEIRA PARTE

Tabela 1 – Levantamento técnico dos municípios (dados de 2017).....	66
---	----

LISTA DE QUADROS

PRIMEIRA PARTE

Quadro 1 – Síntese dos conceitos e das características dos modelos de coprodução.....	47
Quadro 2 – A continuum of modes of co-production.....	52
Quadro 3 – Nascentes de captação de água para abastecimento em Delfim Moreira.	70
Quadro 4 – Método do estudo de caso.	72
Quadro 5 – Procedimento de busca na plataforma IMRS.	74
Quadro 6 – Natureza jurídica dos prestadores de serviços de água.....	76
Quadro 7 – Categorias teóricas de investigação.....	81
Quadro 8 – Codificação dos entrevistados	90
Quadro 9 – Potencialidades e desafios da coprodução.....	96

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1

Quadro 1 – <i>Framework</i> de análise bibliométrica.	117
--	-----

ARTIGO 2

Quadro 1 – Metas do Objetivo 6	140
--------------------------------------	-----

ARTIGO 3

Quadro 1 – Codificação dos entrevistados	168
Quadro 2 – Nascentes de captação de água para abastecimento em Delfim Moreira.	170
Quadro 3 – Síntese da coprodução em Delfim Moreira.	184

LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
APASM	Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira
CBH Sapucaí	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí
CODEMA	Conselho Municipal de Conservação, Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
COSÁGUA	Concessionária de Saneamento Básico Ltda.
DMAAE	Departamento Municipal Autônomo de Água e Esgoto
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto
ETA	Estação de Tratamento de Água
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
NPM	<i>New Public Management</i>
ONG	Organização Não Governamental
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAELP	Serviços de Água, Esgoto e Limpeza Pública
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UE	União Europeia
UFLA	Universidade Federal de Lavras

SUMÁRIO

	PRIMEIRA PARTE	17
1	INTRODUÇÃO	18
2	A GESTÃO MUNICIPAL E A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO NO CONTEXTO HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E MERCADO	26
2.1	Contexto Teórico das Relações entre Estado, Sociedade e Mercado	26
2.2	Governança Pública Municipal Democrática	34
2.3	Coprodução do Bem Público	47
3	METODOLOGIA	63
3.1	Natureza da pesquisa	63
3.2	Contexto empírico da pesquisa	64
3.3	Método Estudo de Caso	71
3.4	Técnicas de coleta de dados	73
3.4.1	Pesquisa bibliográfica	73
3.4.2	Dados secundários	73
3.4.3	Visita exploratória	77
3.4.4	Entrevista em profundidade	79
3.4.5	Grupo focal	85
3.5	Análise e sistematização dos dados	87
3.6	Organização analítica da tese	90
4	CONSIDERAÇÕES GERAIS	92
	REFERÊNCIAS	101
	 SEGUNDA PARTE – ARTIGOS	 114
	ARTIGO 1 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA INTERNACIONAL	115
1	INTRODUÇÃO	116
2	METODOLOGIA	117
3	RESULTADOS DA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA	119
3.1	<i>Research front</i>: Características da coprodução	119
3.1.1	Frequência de publicações ao longo dos anos	119
3.1.2	Frequência de publicações por países	121
3.1.3	Frequência de publicações por periódico	122
3.1.4	Análise de palavras-chave	122
3.1.5	Análise de categorias	124
3.2	<i>Intellectual basis</i>: Conceitos e processos da coprodução	125
3.2.1	Artigos mais citados	125
3.2.2	Autores mais citados	127
3.2.3	Referências do campo	129
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
	REFERÊNCIAS	133

	ARTIGO 2 REMUNICIPALIZAÇÃO E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO	137
1	INTRODUÇÃO	138
2	CENÁRIO GLOBAL DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO	139
3	REMUNICIPALIZAÇÃO	143
4	COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO	146
5	PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO	150
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
	REFERÊNCIAS	155
	ARTIGO 3 SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: ESTUDO DE CASO EM DELFIM MOREIRA, MINAS GERAIS	159
1	INTRODUÇÃO	160
2	COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: CONCEITOS E CATEGORIAS TEÓRICAS	161
2.1	Categorias teóricas de investigação	163
3	METODOLOGIA	165
4	GESTÃO DA ÁGUA NO MUNICÍPIO DE DELFIM MOREIRA	169
4.1	O município	169
4.2	Protagonismo nas relações entre Estado, sociedade e mercado	173
4.3	Responsabilidade compartilhada	173
4.4	Engajamento cívico da população	175
4.5	Participação e suas (de)limitações	177
4.6	Confiança mútua	178
4.7	Transparência e sua acessibilidade	180
4.8	Indispensável <i>accountability</i>	181
4.9	Interesse pela água	182
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
	REFERÊNCIAS	186
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	191
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	193
	ANEXO A – TABELA DE PADRÃO DE POTABILIDADE PARA SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS QUE REPRESENTAM RISCO À SAÚDE	195

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

No âmbito da administração pública, as discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 como uma alternativa ao sistema burocrático e centralizador (O'BRIEN et al., 2017). A apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho ocorreu no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana (OSTROM, 1996; O'BRIEN et al., 2017). Nos anos 1980, autores da época discutiram a incorporação do *público*, assim a coprodução do bem público ou de serviços públicos passou a ser reconhecida a partir de possíveis melhorias que os cidadãos, enquanto parte do processo, proporcionariam aos serviços do governo (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981; O'BRIEN et al., 2017).

Ronconi, Debetir e De Mattia (2011) ressaltam que a coprodução representa o envolvimento da sociedade, do Estado e até mesmo do mercado para produzirem bens e serviços públicos. Diante de uma atuação conjunta, essa produção se baseia em responsabilidades compartilhadas entre os atores. Neste cenário, o governo não é o único produtor de serviços, desaparecendo a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo de formulação e implementação das políticas públicas (RONCONI; DEBETIR; DE MATTIA, 2011).

O processo de implementação, mais especificamente, a concepção, reforma e prestação de serviços públicos, possui influência da literatura sobre coprodução que se originou no trabalho seminal “Metropolitan reform: propositions derived from two traditions” de Elinor Ostrom, em 1972, se caracterizando como a gênese do conceito de coprodução na administração pública (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Ainda, segundo os autores, a literatura subsequente neste contexto se desenvolveu predominantemente nos Estados Unidos, Europa e Austrália.

Para Osborne e Strokosch (2013) a ideia da coprodução do bem público evoluiu, inevitavelmente, conforme a própria evolução da administração pública. Teve início nas abordagens tradicionais, depois passou para as preocupações gerenciais e, mais recentemente, a era de novos arranjos que focalizam a relação entre cidadãos e serviços públicos para atender aos anseios da sociedade. Esses arranjos proporcionam o envolvimento do cidadão, enquanto direito e dever subjetivo de participar da vida pública, buscando uma perspectiva mais política que priorize a democracia e a participação em prol do bem comum (DE MATTIA; ZAPPELLINI, 2014).

A premissa básica é que a coprodução é um componente essencial e inalienável na prestação de serviços: não se pode ter a prestação de serviços públicos sem coprodução (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). A experiência em um processo de prestação de serviços é moldada, principalmente, pelas expectativas do usuário e seu papel ativo na entrega dos serviços – estes são coproduzidos pelos seus responsáveis juntamente aos usuários (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Diante dessa premissa e da era de novos arranjos institucionais com foco para a relação entre cidadãos e serviços públicos, defendemos a seguinte tese: *As experiências de coprodução contribuem para o design institucional de governança pública municipal democrática observada no contexto de participação social e responsabilidades compartilhadas na prestação de serviços públicos.*

Para Denhardt (2012, p. 23) a “administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. Em geral, o grande desafio da administração pública é o de romper com as dicotomias, deixando de lado a ideia que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade para depois pensar-se no operacional (KEINERT, 2007). Para Schommer et al. (2011), o compartilhamento de práticas de coprodução torna os cidadãos corresponsáveis pelas políticas públicas. Esta corresponsabilidade pode ser identificada, dentre distintos contextos, nos serviços públicos.

Os serviços públicos refletem diretamente na promoção do bem público e correspondem à educação, saúde, transporte, segurança, assistência médica, tratamento e abastecimento de água, limpeza urbana, dentre outros que são da competência do governo ofertá-los, assegurando a qualidade de vida para a população. É importante compreender que, mesmo sendo competência do Estado, esta responsabilidade cabe também ao mercado e a sociedade. Diante da gama de serviços públicos, o presente estudo se propõe a analisar o abastecimento de água, um dos pilares do saneamento básico.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988 e a inserção do capítulo da Política Urbana, a discussão sobre saneamento se fortaleceu. Dentre os registros históricos no país, destacamos a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe a Política Nacional de Mobilidade Urbana. E, por último, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o

marco regulatório do saneamento básico (BRASIL, 2000; 2007; 2010; 2012; 2020). Institucionalmente, essas leis regularizam o funcionamento do setor mediante a prestação de serviços seja por uma organização pública, privada ou mista.

Ao tratar da natureza jurídica dos serviços que são ofertados para a população, é preciso considerar a configuração do país ao longo dos anos. O contexto brasileiro é marcado por uma série de privatizações que foram realizadas, além daquelas que estão por vir com o novo marco regulatório aprovado. Segundo dados apresentados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES, 2019), são encontradas resoluções do Conselho Nacional de Desestatização nos períodos 1990-1999, 2000-2009 e 2010-2016. Após o ano de 2016, as atribuições foram incorporadas ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI).

Nas resoluções são descritas as privatizações das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (USIMINAS) em 1991, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1993, Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) em 1994, Companhia Vale do Rio Doce em 1997 (Vale), Banco do Estado de São Paulo S.A. (BANESPA) no ano de 2000, CELG Distribuição S.A. (CELG D) em 2015 (BNDES, 2019). No período de 1990 a 2015, o Brasil teve um total de 99 empresas que saíram do domínio público, sofrendo o processo de desestatização, nos mais diversos setores como siderúrgico, químico e petroquímico, elétrico, ferroviário, mineração, portuário, financeiro, dentre outros (BNDES, 2019). A partir de 2018, na pauta do governo federal temos a privatização dos Correios, de serviços de água, parques nacionais e aeroportos, por exemplo.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, alterou várias leis.

Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a

finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados (BRASIL, 2020).

Uma das alterações diz respeito à ANA, uma entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos que integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) (BRASIL, 2020). Deste modo,

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2020).

Estas ações visam promover mudanças nas competências e normas da ANA, trazendo a ela responsabilidade de regular o setor. Outro ponto é tornar o setor atrativo aos investimentos privados na justificativa de maior eficiência e alcance. Porém, há controvérsias. Ao investigar o setor privado de saneamento no Brasil, temos que em 1996 foi fundada a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON, 2019) que reúne tanto as empresas privadas prestadoras de serviços públicos de água e esgoto, como outras empresas de ligação direta ou indireta com a cadeia produtiva do setor de saneamento básico (ABCON, 2019).

Com base em uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Mais Democracia, o mercado privado dos serviços de saneamento básico no Brasil é controlado por 26 empresas, dentre elas, BRK Ambiental (ex-Odebrecht Ambiental), Aegea Saneamento e Participações, Grupo Águas do Brasil (Saneamento Ambiental Águas do Brasil – Saab); Iguá Saneamento (ex-Companhia de Águas do Brasil – CAB, do grupo Queiroz Galvão) e GS Inima Brasil. Ressaltamos, ainda, que o mercado privado do saneamento cresce em relação à financeirização e internacionalização, no entanto, este crescimento não tem resultado em melhorias significativas para o aumento da distribuição de água e de redes de esgoto no país (STIFTUNG, 2018).

Até então, a iniciativa privada corresponde, em média, a 6% dos municípios brasileiros (ABCON, 2019) e, em grande parte do país, a prestação de serviços ocorre pela administração pública direta ou indireta. Com as regras publicadas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, estados e municípios realizarão um processo de concorrência aberta à iniciativa privada. A privatização dos serviços de água e saneamento tem uma série de fatores:

nos moldes do Governo Federal, a promessa de aumentar a arrecadação e tornar os serviços universais até 2033; do outro lado, a população fica refém de um acesso que nem sempre será universal, visto que cidades e regiões com pouca infraestrutura não são atrativas para as grandes empresas e, mesmo que a empresa vencedora do processo licitatório tenha a responsabilidade sob todo o território demarcado, permeiam as incertezas se o ônus de maiores investimentos não recairá aos cidadãos na forma de tarifas e impostos. Isto coloca em xeque o fator rentabilidade e universalização.

Ao longo dos anos, muitos serviços públicos foram privatizados e/ou colocados a cargo de empresas e organizações com naturezas jurídicas distintas, conforme evidenciado acima. O cenário da pandemia mundial que emergiu no final de 2019 comprometeu ainda mais os aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais no país. Para contornar a brusca queda da economia, a estratégia do Brasil converge, dentre outras ações, para a privatização. Entretanto, tais estratégias estão na contramão daquelas utilizadas por muitos países europeus.

Atualmente, os serviços de água no mundo se encontram em um marco histórico de remunicipalização. Ou seja, serviços de água e saneamento que estavam sob domínio de empresas privadas e retornaram para o setor público. Esse retorno ocorre por diferentes fatores que vão desde o encerramento de contratos, apenas, até a busca por menores tarifas e melhores serviços. No Brasil, esta prática ainda não é frequente e são poucos os registros de remunicipalização, sendo um caso em Itu, no estado de São Paulo, e os outros no estado do Tocantins, envolvendo 79 municípios. Nestes, o retorno para o domínio público ocorreu mediante insatisfação com os serviços de água e as altas tarifas cobradas pelas empresas privadas (BONECINI-ALMEIDA, 2019).

No âmbito dos municípios brasileiros, a prestação desses serviços pode ocorrer pela administração pública direta, ligada diretamente ao poder executivo, administração pública indireta partindo de uma estratégia descentralizadora por meio de autarquias, fundações e empresas públicas ou, até mesmo, empresas privadas.

O universo delimitado da pesquisa é a região de planejamento Sul de Minas constituída por 155 municípios. Destes, 24 municípios têm como prestadora de água a Prefeitura Municipal, ou seja, administração pública direta e, o foco do trabalho está neste setor. Considerando esses aspectos, emerge o problema de pesquisa: **Como ocorre a coprodução do bem público na prestação de serviços municipais de água?** Esse problema de pesquisa se subdivide em três perguntas, sendo elas: Quais as características da coprodução

na literatura internacional e como se constitui a base intelectual? Como o processo de remunicipalização dos serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público? Como a prestação de serviços municipais de água contribui para a coprodução do bem público?

Para responder ao problema de pesquisa, definimos critérios científicos na escolha do município de Delfim Moreira. E, diante disso, o objetivo geral é descrever e analisar a prestação de serviços de água no âmbito municipal sob a ótica da coprodução do bem público. Especificamente, investigar a literatura internacional da coprodução do bem público; analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público; descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais.

Primeiramente, a proposta desse estudo levou em consideração as tendências internacionais de remunicipalização dos serviços de água e saneamento. A partir disso, surgiu uma inquietação ao refletir que o Brasil tende ao cenário oposto, indo na contramão de países desenvolvidos ao apoiar e praticar a privatização de diferentes setores da administração pública. Essa discussão é ampla e, apesar de não ser o foco do estudo, nos direcionou no sentido de buscar compreender a gestão municipal de serviços básicos e essenciais para a sociedade.

A ideia dessa delimitação partiu do desejo de investigar em profundidade a atuação da administração pública direta na prestação de serviços de água. A água é um bem público vital que deve sempre visar melhores condições para a sociedade em prol do interesse público, independentemente de valores tarifários e outros aspectos presentes nas empresas de água e saneamento. Calabro (2012) analisa a coprodução enquanto alternativa à privatização de serviços públicos. Isso reforça a escolha de compreender a coprodução no contexto de um município que tem como prestadora de água a Prefeitura Municipal. Uma relação entre cidadão e poder executivo que pode ser desenvolvida com base na confiança, ética e *accountability*, a partir de novas maneiras que promovam a participação do cidadão na provisão de serviços públicos (CALABRO, 2012). A relação governo e coprodução justifica a escolha pela Prefeitura Municipal (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

O potencial de estudo em Delfim Moreira é reforçado ao deparar com um município que oferece a água gratuitamente para sua população, cobrando apenas uma taxa de valor

simbólico no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) anualmente. A água, assim como o saneamento e a higiene são considerados direitos básicos de todos os cidadãos e, em tese, devem ser ofertados independentemente do seu custo e da capacidade de pagamento das pessoas (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019).

Buscamos identificar também aspectos desses serviços que podem convergir para a literatura da coprodução, levando em consideração diversos trabalhos que já foram desenvolvidos a partir da inter-relação da teoria de coprodução e da prestação de serviços públicos (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; MITLIN, 2008; OSBORNE; STROKOSCH, 2013; LINDERS, 2012; PESTOFF, 2012; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014). Segundo Durose et al. (2017), a coprodução é, comumente, mais implantada no contexto da prestação de serviços públicos, embora alguns trabalhos abordam a temática em outros cenários. O intuito é aproveitar os *insights* que ocorrem entre pessoas que usam e prestam serviços (DUROSE et al., 2017).

O público foi delimitado a fim de viabilizar a investigação de como é a prestação desses serviços. O processo de municipalização tem inúmeros desafios, uma vez que envolve qualidade, sistema tarifário, fortalecimento local e controle social, mas pode proporcionar maior oportunidade de interação e conhecimento da administração pública pela sociedade. E, dentre as possibilidades da literatura das ciências sociais, a coprodução pode ser um mecanismo fortalecedor entre Estado, sociedade e mercado.

Durante todo o processo a pesquisadora percebeu, primeiramente, que estava estudando um bem valioso para os cidadãos: a água. Uma região rica em nascentes e com o privilégio de ofertar a todos esse bem sem medir o seu valor financeiro. Em segundo, o afeto que se revelou pelo fato do município ser objeto de estudo, ter importância e valor dentro de uma pesquisa acadêmica. Em cada visita, cada conversa informal e cada entrevista o sentimento se fortalecia, mobilizando a todos.

Mesmo diante dos desafios que uma pesquisa de campo tem e que nós, pesquisadores, nos deparamos diariamente em prol de reconhecimento, de espaço e de investimentos, este trabalho ganhou um brilho especial ao saber que haveria em Delfim Moreira uma equipe de braços abertos para receber a “doutoranda”. Isso enriqueceu não só a análise em si, como a experiência pessoal e profissional ao conhecer tantas pessoas, cada uma com a sua história e o seu trabalho no serviço de abastecimento de água, mas que juntas fazem de Delfim Moreira um município a ser estudado para além dos objetivos desta tese.

O documento segue a estrutura de artigos e está organizado em duas partes. Na primeira, apresentamos a introdução geral; as discussões teóricas sobre Estado, sociedade e mercado, envolvendo a governança municipal e a coprodução do bem público; os procedimentos metodológicos e; as considerações gerais com a síntese dos resultados para compreendermos o caso do município estudado, as categorias teóricas trabalhadas, a coprodução do bem público presente neste contexto, suas reflexões, limitações e proposições futuras de pesquisa. Na segunda parte, apresentamos três artigos, sendo dois teóricos e um teórico-empírico. O Artigo 1 é uma pesquisa bibliométrica internacional sobre coprodução do bem público. O Artigo 2 um ensaio teórico que aborda a remunicipalização e a coprodução do bem público sob perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. E, por fim, o Artigo 3 é um estudo teórico-empírico que compreende a coprodução do bem público na prestação de serviços de água no município de Delfim Moreira.

2 A GESTÃO MUNICIPAL E A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO NO CONTEXTO HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E MERCADO

2.1 Contexto Teórico das Relações entre Estado, Sociedade e Mercado

Historicamente, no processo de decisões políticas predominou o Estado na relação com a sociedade. Ao tratarmos da cidadania e do papel da administração pública, podemos afirmar que permeia no território nacional o “Estadocentrismo” com destaque para a primazia do Estado como ator protagonista na estruturação da vida social, cabendo aos atores não-estatais um papel de coadjuvantes destituídos de agência (KEINERT, 2007; ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012). O “padrão estadocêntrico” advém do intervencionismo pós-liberal, enfatizando o Estado enquanto centro das decisões políticas. Em contrapartida, o “padrão sociocêntrico” se caracteriza por meio de uma vasta rede de novos agentes em termos de atores políticos e sociais, incluindo o Estado democrático (KEINERT, 2007; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

No âmago dessa discussão temos os processos históricos de ruptura de poder abordado por Cançado, Pereira e Tenório (2015), o que refletem nos diversos tipos de gestão existentes hoje.

O processo histórico de rupturas de poder mostra que, no início, o poder era centralizado no Estado, pois toda a sociedade e todo o mercado não capitalista estavam submetidos ao poder absolutista do monarca ou do imperador, não existia a separação entre a vida pública e a vida privada, tudo pertencia ao príncipe. Com o aparecimento da classe burguesa e seu interesse pelas coisas públicas, especialmente, por aquelas que afetavam diretamente seu interesse privado, o comércio, se estabelece a primeira ruptura de poder do Estado, formando-se os parlamentos com forte presença da burguesia (CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015, p. 85).

Em troca de proteção do território contra as invasões, não existia qualquer contraposição de poder e estas condições eram inteiramente aceitas e respeitadas. No entanto, acontece a primeira ruptura de poder e com ela uma inversão de valores, nos quais os indivíduos começam a conquistar espaço.

Essa primeira ruptura de poder faz eclodir e desenvolver o mercado capitalista, como uma forma de emancipação da classe burguesa. O mercado capitalista hoje está consolidado em grande parte dos países do mundo, em grande medida, graças ao impulso dado pelo crescimento da democracia nesses mesmos países (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 85-86).

Para compreender o processo de ruptura de poder é preciso conhecer o espaço em que ocorrem as relações entre o Estado centralizador, o mercado capitalista e a sociedade em ascensão. Este espaço é conhecido como esfera pública. A categoria esfera pública é amplamente debatida na literatura e o seu principal teórico é o filósofo frankfurtiano de segunda geração Jürgen Habermas. O autor considera a esfera pública como uma das categorias sociológicas centrais para entender, sistematicamente, a própria sociedade. Para Habermas (2003, p. 17) esfera pública é “um princípio organizacional de nosso ordenamento político”, sendo definida como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomados de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 2003, p. 92). Trata-se de um fenômeno social, o qual não constitui um sistema nem uma instituição.

Com a ascensão do poder da burguesia, Habermas (2003) analisou essa classe como constituinte da esfera pública. Nesta esfera, destaca-se o Estado como “poder público” pela tarefa que assume de promover bens e serviços a todos os cidadãos. Segundo Silva Neto (2008, p. 228), Habermas considera que “a sociedade civil, ao contrário do conceito de sociedade burguesa presente nas análises hegelianas e marxistas, não se vincula a uma perspectiva institucional, vinculada ao Estado, ou econômica, que segrega segundo o critério do capital”.

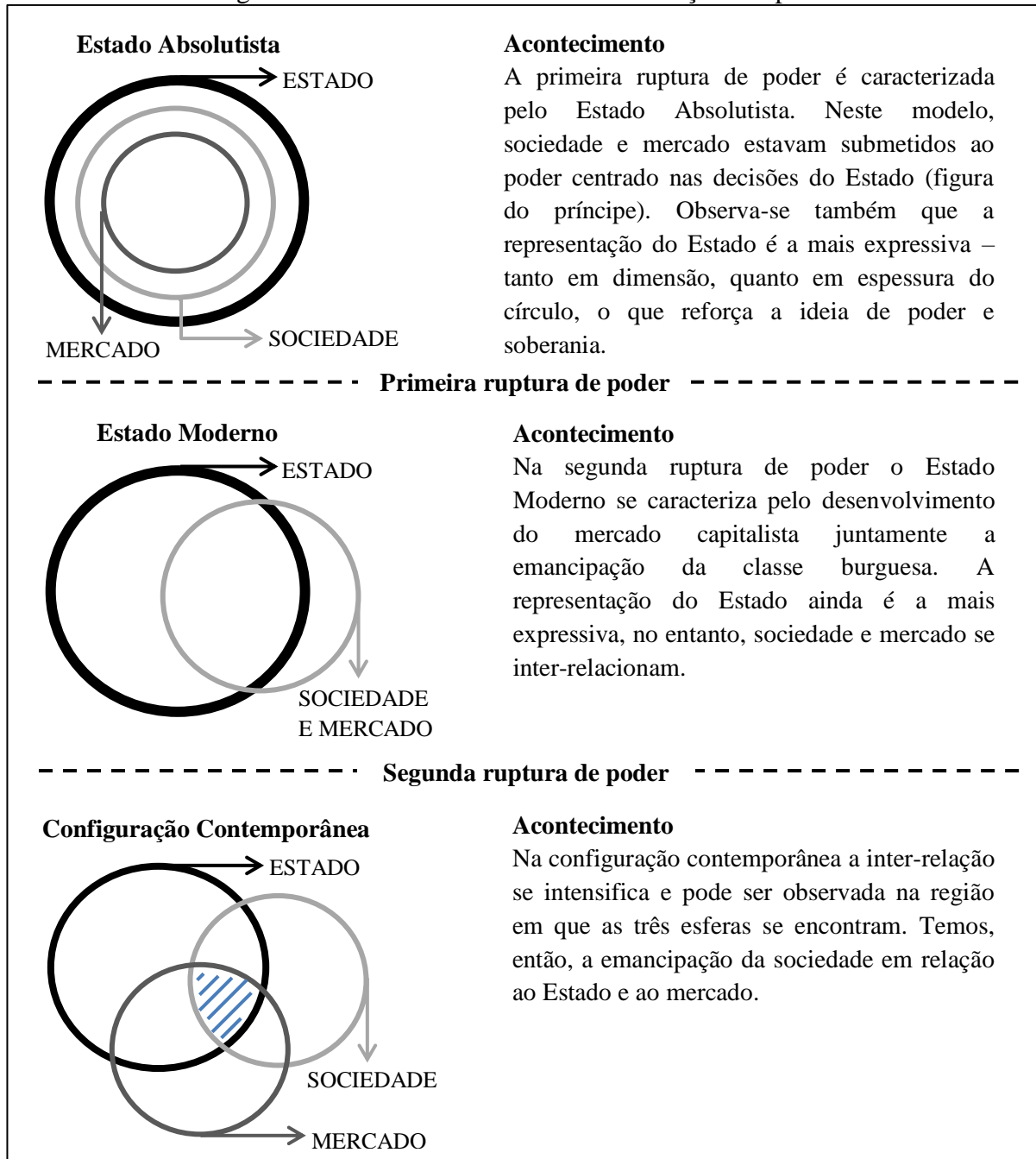
A representatividade pública é uma face da esfera pública explorada por Habermas (2003) de forma histórica, resumindo-a como um “rígido código de comportamento nobre”, cristalizado ao longo da história da Idade Média. Neste contexto, a representatividade pública concentra-se na corte. A festa na corte era um exemplo de representação pública ao exibir a grandeza da nobreza. Somente na modernidade é que a esfera pública irá se separar da esfera privada. No contexto da esfera pública burguesa, as políticas públicas são direcionadas para atender as demandas dessa classe, deixando excluída a maioria das pessoas na sociedade.

Fundamentado em Habermas, pode-se considerar que a classe burguesa promoveu a primeira ruptura de poder com a monarquia, abrindo espaço para o estabelecimento dos direitos sociais, políticos e civis modernos expressos por meio de políticas públicas correlacionadas (HABERMAS, 2003). O desenvolvimento da democracia no mundo moderno cria condições para a emancipação da sociedade em relação ao Estado e ao mercado o que caracteriza, segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015), na segunda ruptura de poder em

diversos países. Contudo, o grande desafio é “equilibrar adequadamente a eficiência do sistema com a legitimidade da ação do Estado, evitando que a juridificação de procedimentos deliberativos resulte na burocratização da participação” (ANDREWS, 2011, p. 141).

A ascensão da sociedade e o seu protagonismo são representados pela evolução histórica das relações de poder que Cançado, Pereira e Tenório (2015) descrevem (Figura 1).

Figura 1 – Ascensão da sociedade e as relações de poder.



Fonte: Da autora com base em Cançado; Pereira; Tenório (2015).

Diante dessas transformações, Kritsch (2010) destaca que a sociedade civil passou a ser protagonista.

E mais: a sociedade colocou o Estado a serviço de seus objetivos. Desde então, sociedade civil – a sociedade dos cidadãos politicamente organizados – passou a dizer respeito a uma esfera de atividades e a um conjunto de instituições (famílias, igrejas, movimentos sociais, etc.) que se localizam *fora* do Estado ou do governo, representando uma ordem de legitimação que organizações políticas adequadamente constituídas têm o dever de servir (KRITSCH, p. 319, 2010, grifo do autor).

Tenório (1998) analisa as relações entre Estado, sociedade e mercado ao fazer reflexões sobre o conceito de gestão social, e propõe uma sequência invertida de pares de palavras que, comumente, seguem um padrão na literatura. Esta inversão visa uma mudança do enfoque de quem deve ser o protagonista, tendo como premissa a cidadania. O exercício da cidadania é caracterizado por Tenório (2005b, p. 105) nas situações em que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Tenório (1998) apresenta, então, a inversão da seguinte forma: sociedade-Estado; trabalho-capital e, para ampliar a discussão, insere também o par de palavras sociedade-mercado (TENÓRIO, 2008a; 2008b). Diante das demandas dos Estados e das decisões políticas o cidadão deve ser o sujeito privilegiado. Segundo Tenório (2005b) esta sociedade civil organizada, contemporaneamente denominada de terceiro setor, se inter-relaciona com o segundo setor (mercado) e com o primeiro setor (Estado).

À semelhança do par sociedade-Estado, não se está diminuindo a importância das empresas privadas em processos em que este apoie projetos de natureza social, mas, apenas considerando o fato de que o capital, uma empresa, por ser de natureza econômica, tem o seu desempenho primeiro quantificado pelo lucro para, depois, vir a ser qualificado pelo que de social realize (TENÓRIO, 2005b, p. 104).

Com o propósito de compreender o contexto das relações sociedade-Estado, Habermas (2012a) busca sair da dicotomia entre indivíduo e sociedade, eu e nós para explicar o mundo da vida. Este “constitui uma rede de pressupostos intuitivos, transparentes, familiares e, ao mesmo tempo, destituídos de limites, a serem preenchidos para que uma manifestação atual possa adquirir sentido, isto é, ser válida ou inválida” (HABERMAS, 2012a, p. 240). Enquanto componentes estruturais do mundo da vida tem-se a cultura como estoque de saber, fundamentado em valores; a sociedade por meio de ordens legítimas como a família, os

grupos sociais, a escola; e a personalidade, enquanto conjunto de competências que torna o sujeito capaz de falar e agir, formando a sua identidade (HABERMAS, 2012a).

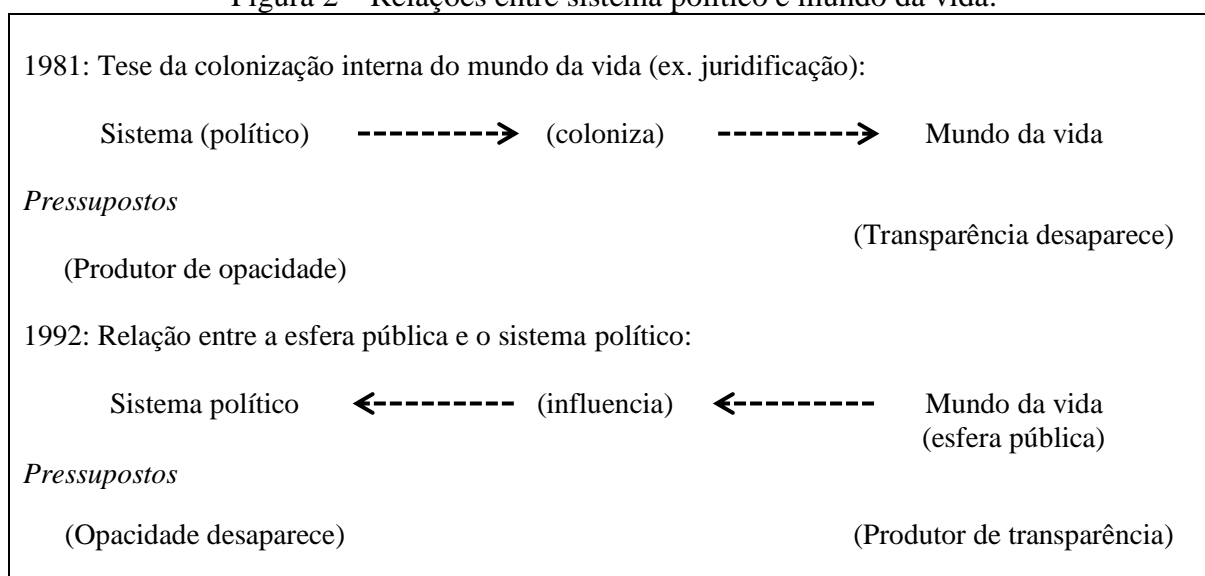
O mundo da vida viabiliza a integração entre os atores envolvidos, o que constitui a matriz de formas associativas sob a noção de sociedade civil, a qual conformaria um “contraponto” às esferas do Estado e da economia, enquanto *locus* de sociabilidade e de criação de compreensões compartilhadas (COHEN; ARATO, 1999; KRITSCH, 2014). Assim, “quando os indivíduos crescem dentro de uma determinada tradição cultural e participam da vida grupal, eles internalizam orientações de valor, adquirem competências generalizadas de ação e desenvolvem identidades sociais e individuais” (KRITSCH, 2014, p. 252). Todo esse processo ocorre por meio da comunicação.

Habermas (2012a, p. 255) afirma que “as ações comunicativas não constituem apenas processos de interpretação em que um saber cultural é submetido a um ‘teste no mundo’; elas significam também processos de socialização e integração social”. Permeia nas relações a tensão diária entre facticidade e validade, uma vez que “o ônus da prova, exigido para a validade geral de um mundo da vida que ultrapassa culturas e épocas, desloca-se então para o conceito complementar ‘agir comunicativo’” (HABERMAS, 2012a, p. 262).

A Teoria do Agir Comunicativo está inserida no contexto entre mundo da vida e sistemas e, à medida que o sistema se torna poroso, as tensões são reduzidas. Segundo Habermas (2012a, p. 351) “no plano do agir comunicativo, a síndrome das pretensões de validade se desfaz. Os participantes conseguem diferenciar não somente entre atitudes orientadas pelo entendimento ou pelo sucesso em geral, mas também entre diferentes atitudes pragmáticas fundamentais”. O agir comunicativo busca a compreensão da realidade social e suas patologias, partindo das críticas de diversas teorias sociais (HABERMAS, 2012a; 2012b).

Para Silva (2001) a sociedade é constituída por um conjunto alargado de subsistemas que, mesmo com natureza diversa, são linguisticamente unidos. O autor complementa que o sistema político habermasiano é aberto a influências de outros sistemas sociais. Na Figura 2 temos as relações entre sistema político e mundo da vida que são caracterizadas pelos momentos em que um coloniza o outro, seus pressupostos e intervenções. Observe que esses momentos ora produzem opacidade, ora transparência.

Figura 2 – Relações entre sistema político e mundo da vida.



Fonte: Silva (2001, p. 132).

Conforme demonstrado, o mundo da vida influencia o sistema partindo, então, de um pressuposto em que a opacidade desaparece, pois se tem na relação um produtor de transparência representado nesta análise pelo mundo da vida. As inter-relações ocorrem na esfera pública e é neste espaço que a opinião pública é formada. Além disso, Alcântara (2015, p. 253) destaca que “uma das grandes mudanças vai ser o novo papel estabelecido para o direito: se na década de 1980 ele aparece como elemento de colonização do mundo-da-vida, ele agora se apresenta como um *médium* capaz de institucionalizar as demandas do mundo-da-vida”.

Segundo Kritsch (2014), a sociedade civil deve abarcar o caráter institucional e o caráter associativo que estão presentes no mundo da vida, a fim de reconhecer seus direitos enquanto cidadãos em prol da livre expressão e associação. A autora reforça que a ação de indivíduos e grupos cria uma espécie de sociabilidade caracterizada para fins diversos, operando em lógica distinta das associações que visam a atingir fins dentro das lógicas sistêmicas (KRITSCH, 2014).

Diante da complexidade social, Andrews (2011) relata que é necessário aliviar o processo da ação comunicativa com a estruturação dos subsistemas econômicos e administrativos. No Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), a razão funcionalista dos subsistemas ameaça a integração social que depende da ação comunicativa para a sua

reprodução, uma vez que a reificação das relações sociais força a lógica sistêmica sobre o mundo da vida, colonizando-o (ANDREWS, 2011).

Para Habermas (2012a), a linguagem no agir comunicativo necessita provocar a universalização pela busca do entendimento. A ação comunicativa e a linguagem se relacionam à medida que “a linguagem é utilizada tanto como meio para transmissão de informação quanto como fonte de integração social. A relação linguística é travada entre sujeitos, não entre sujeito-objeto, dotada de uma intersubjetividade capaz de realizar a emancipação humana via interação social” (TENÓRIO, 2016, p. 233).

O agir comunicativo expressa a ação em prol de uma coletividade. Na discussão apresentada é fundamental o papel da sociedade civil que passa a ser composta por movimentos, associações e organizações. Esta seleciona e captura os problemas sociais, condensando-os para a esfera pública política (HABERMAS, 2003). Ou seja, uma sociedade civil que é independente em relação ao mercado e ao Estado (PEREIRA, 2011; ANDREWS, 2011).

Para Habermas (2012a, p. 523) um falante pode motivar, de forma racional, um ouvinte a partir do seu ato de fala.

Assim, um falante deve a força vinculativa de seu êxito ilocucionário não à validade do que é dito, mas sim, caso a caso, ao efeito coordenativo da garantia que ele oferece para que se dê o resgate da pretensão de validade manifestada por meio de sua ação de fala. Em lugar da força empiricamente motivadora de um potencial sancionador que se liga de maneira contingente às ações de fala, surge a força racionalmente motivadora; esta se ligará à assecuração de pretensão de validade sempre que o papel ilocucionário não expressar uma pretensão de poder, mas uma pretensão de validade.

O autor considera como um ato ilocucionário, o qual ao promover “a intenção comunicativa do falante e o objetivo ilocucionário por ele almejado resultam do significado manifesto do que se disse”, diferente do que ocorre na ação gerencial onde se busca o resultado com uma visão utilitarista (HABERMAS, 2012a, p. 501). Segundo Habermas (1989), as ações comunicativas constituem o mundo da vida, o qual é formado pela cultura, sociedade e personalidade. Para chegar a um entendimento, a ação comunicativa pressupõe a linguagem como *médium*, diferentemente do agir estratégico onde “um atua sobre o outro”. As tensões entre mundo da vida e sistema são explicadas pela linguagem. O poder da linguagem enquanto pragmática está na mudança de comportamento e do conhecimento pela ação comunicativa.

Partindo da lógica do agir comunicativo apresentado por Habermas (2012a), a coprodução advém do mundo da vida que é capaz de influenciar o sistema. Fundamentada na capacidade da sociedade se organizar e influenciar uma decisão política no sistema, a ação é coordenada por meio de uma série de fatores como protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019). Na administração pública, esses elementos podem ser observados ora representativos, ora repreendidos nos diferentes estágios da prestação de serviços públicos.

A organização e atuação da sociedade nos últimos anos no Brasil tem se transformado na direção de democratizar as relações com o Estado e o mercado e de fortalecer o papel da sociedade nas decisões políticas, estimulando a participação da população no setor público (TENÓRIO, 1998; 2008a; 2008b). Segundo os fundamentos de Ostrom (1996, p. 1073) “[...] a grande divisão entre mercado e Estado ou entre governo e sociedade civil é uma armadilha conceitual decorrente de regras disciplinares excessivamente rígidas em torno do estudo de instituições humanas [...]”. Para a autora, a parede artificial que separa a análise de fenômenos sinérgicos perde o seu próprio potencial de sinergia (OSTROM, 1996). E, ao desenvolver a teoria da coprodução e a sua relevância no estudo das inter-relações Estado, sociedade e mercado, Ostrom (1996) espera mudar os pontos de vista em direção dessa hipotética “grande divisão”.

Comumentamente, o Estado é o que Ostrom (1996) chama de “produtor regular”, denominação utilizada também no trabalho de Parks et al. (1981), no qual tem Elinor Ostrom como co-autora. Se o “produtor regular” é o único provedor de bens e serviços, a análise dependerá da natureza desses serviços em si e das formas de incentivar a participação ativa de outros indivíduos (OSTROM, 1996).

Os cidadãos, uma vez sujeitos ativos e corresponsáveis pelo seu bem-estar e coletivo, vêm assumindo novos papéis – coprodução, colaboração, compromissos recíprocos, orientação, monitoramento e validação do processo da governança democrática –, embora por vezes reforcem a centralidade do Estado. Cabendo lembrar que a Cidadania é anterior e vai além da ocupação de espaços acenados pelo Estado (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 46-47).

Cabe destacar também o papel da cidadania neste processo. Segundo Carrion (2014, p. 35) “atualmente, compreende-se cidadania como uma realidade cujo sentido varia conforme a

composição das forças atuantes e o seu momento histórico. Ou seja: como um processo dinâmico em permanente construção”. E, para que ocorra efetivamente o exercício da cidadania, é preciso realizar o aprendizado compartilhado da dignidade, criando situações para a *práxis* do reconhecimento do outro (CARRION, 2014).

Apesar da pluralidade do termo participação, entende-se neste estudo a importância de espaços participativos e democráticos para que a população seja capaz de coproduzir serviços no âmbito local, seja por meios diretos, seja pela ação comunicativa ao formar esferas públicas temáticas. Segundo Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 187) “não há Estado sem sociedade, sendo ele, inclusive, uma criação dela. A sociedade escolheu se organizar dessa forma e a própria sociedade escolhe quem vai lhe representar no Estado. Assim, a participação não deve ser concedida, ela deve ser ‘uma prerrogativa’”.

Na próxima subseção serão abordados os fundamentos de uma governança pública municipal democrática como forma de compreender os novos contornos do setor público.

2.2 Governança Pública Municipal Democrática

Segundo Rezende e Pereira (2017, p. 23), o município tem por finalidade exercer responsabilidades e funções que são próprias de uma administração local, e “tem suas origens em Roma, no século I a.C., ao conceder a certas cidades do Império a condição de pessoa jurídica de direito público interno, por meio da publicação da *Lex Julia Municipalis*”.

Para dar às cidades a condição de município, Rezende e Pereira (2017) relatam que essa lei municipal era a responsável por outorgar o exercício do autogoverno a determinadas cidades, caracterizando-se uma descentralização administrativa do Império Romano, apesar da centralização do poder.

Na Europa a partir do séc. XI, o desenvolvimento do comércio levou ao florescimento das cidades e a institucionalização dos municípios em vários países, com fortes traços de autonomia governamental. Foi um período de ascensão do poder municipal em um contexto de fragilidade do poder feudal frente à emergência do poder dos comerciantes que tinham o apoio de alguns reinados. Em Portugal o poder municipal passou a declinar a partir da segunda metade do séc. XIV e na Espanha no fim do séc. XV. O poder de autonomia municipal teve o período mais prolongado de duração na Inglaterra, mas declinou com os processos históricos de centralização político-administrativa (REZENDE; PEREIRA, 2017, p. 23).

Observa-se um longo período de surgimento das cidades, o qual também sofria influência das fases do Estado.

Ele começou como autoritário e patrimonial nos séculos XVI e XVII: era o Estado absoluto organizando monarquias patrimoniais. No século XIX, tornou-se liberal e democrático: o Estado liberal impôs o estado de direito e garantiu os direitos civis, ou seja, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade privada, mas permaneceu autoritário, pois os pobres e as mulheres não votavam (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 34).

Conforme discutido por Rezende e Pereira (2017, p. 26) “a trajetória dos municípios brasileiros nos períodos colonial (1500-1822), imperial (1822-1889) e republicano (1889 em diante), revela movimentos de ampliação e restrição de autonomia em relação ao poder central, isto é, respectivamente, a Metrópole, o Império e a União”.

O processo de municipalização e descentralização dos municípios teve diversas influências históricas, regadas de lutas e conquistas. Basicamente, em 1548 foi lavrado o regimento da primeira Carta Magna, a fim de regular os poderes na colônia, além de promover a separação entre governo geral e governos municipais (REZENDE; PEREIRA, 2017). Em 1934, a Constituição “restabeleceu certas prerrogativas municipais, como a eleição de prefeitos e vereadores (exceto nas capitais e instâncias minerais). Possibilitou, ainda, a instituição de impostos e taxas, a alocação de receitas e a organização de serviços públicos” (REZENDE; PEREIRA, 2017, p. 27).

Segundo Rezende e Pereira (2017), a Constituição de 1934 assegurou a autonomia municipal, no entanto, logo foi extinta pelo Estado Novo com a Constituição de 1937. Nesta época iniciou o período do Governo Vargas e o cenário brasileiro passou por fortes intervenções, principalmente, na ordem constitucional. A partir de 1946 retorna as normalidades no país.

A Constituição de 1946 prestigiou a esfera municipal. Como fatos que sustentam essa afirmação, destacam-se: a) a consolidação de fundos de transferência de recursos entre níveis de governo; b) o restabelecimento das eleições para prefeito e c) a construção de barreiras categóricas à intervenção estadual. Todavia, uma omissão fundamental da Carta vinculava-se à distribuição de competências entre os níveis de governo (REZENDE; PEREIRA, 2017, p. 28).

Entretanto, no período de 1964 a 1979 o cenário constitucional é influenciado pela Ditadura Militar. Rezende e Pereira (2017) afirmam que o período foi marcado por fortes restrições à população, além do discurso nacional-desenvolvimentista, aumento quantitativo da União e de sua vertente executiva. Diante desse cenário, tanto a Constituição de 1967, como a Emenda Constitucional de 1969 voltaram a fragilizar o município.

A partir da abertura política que obteve forças na mobilização popular pró-constituente, o ambiente se tornou mais favorável à revisão do papel do município como recurso de organização social (REZENDE; PEREIRA, 2017).

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações em vários segmentos da sociedade brasileira. Entre as mudanças mais significativas destacam-se a consolidação de instrumentos democráticos de participação social e a descentralização de recursos e de responsabilidades para as unidades federadas (REZENDE; PEREIRA, 2017, p. 29).

A Constituição Federal de 1988 foi responsável pelo reconhecimento dos municípios como unidades da Federação Brasileira com maior capacidade política e financeira para atuar no campo das políticas públicas. Além disso, cada município deve seguir as diretrizes de sua Lei Orgânica como forma de normalizar as ações e os serviços que lhe compete a partir das especificações da lei ordinária daquele território. Definiu-se no Art. 29 da Constituição Federal de 1988 que o município passaria a ser regido por lei orgânica e no Art. 30 instituíram-se as competências, garantindo a sua autonomia conforme disposto a seguir.

Art. 30 Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Segundo Gemelli e Filippim (2010), a União é uma instituição federal autônoma em relação aos estados e municípios e age em nome próprio ou em nome de toda a federação. Possui autonomia nas decisões e exerce atribuições de soberania do Estado Brasileiro, enquanto estados, municípios e Distrito Federal se organizam por meio da Lei Orgânica.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 08 de junho de 1993, apresenta em seu Art. 1º que “o Distrito Federal, no pleno exercício de sua autonomia política,

administrativa e financeira, observados os princípios constitucionais, rege-se por esta Lei Orgânica” (BRASIL, 1993). Destaca-se no parágrafo único que todo poder emana do povo, o qual é exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Lei e da Constituição Federal. No Art. 2º são apresentados os seguintes valores:

O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:

I – a preservação de sua autonomia como unidade federativa;

II – a plena cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político (BRASIL, 1993).

Rezende e Pereira (2017, p. 80) afirmam que “no final da década de 1990, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, houve a redescoberta da importância da influência exercida pelos municípios na vida dos cidadãos”. Este novo ambiente institucional definido a partir de 1988 promoveu no setor público mudanças para atuar, agora, como um ente federativo com competências ampliadas.

Diante dos desafios, “constata-se, portanto, que o processo de descentralização no Brasil ainda não se consolidou com tais medidas constitucionais” (REZENDE; PEREIRA, 2017, p. 86). O processo de descentralização promoveu maior liberdade para a gestão municipal, bem como maior concepção e controle das políticas públicas que são realizadas pela população. Frey e Czajkowski Júnior (2005, p. 317) afirmam que “nesta conjuntura, percebe-se que os municípios devem continuar investindo em soluções que valorizem uma maior autonomia municipal, ao mesmo tempo em que aumentam a sua integração junto às comunidades”.

Segundo Kissler e Heidemann (2006), as relações entre órgãos públicos e cidadãos apresentam novos contornos diante das mudanças no setor público, no entanto, o sistema ainda continua não muito favorável ao cidadão. Dessa forma, a governança pública pode ser caracterizada como um processo dinâmico, a partir do desenvolvimento político e da organização entre sociedade e Estado na vida pública no sentido de favorecer a participação cidadã (BRESSER-PEREIRA, 2001). Ronconi (2011, p. 25) chama a atenção que “esse modelo rompe com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades”. A autora ressalta, ainda, que tal perspectiva não implica um Estado enxuto, mas um Estado que possa atuar como ativador das

forças da sociedade civil. Tal concepção contribui para o cenário da coprodução do bem público, diante da atuação dos cidadãos no âmbito municipal em prol de um *design* institucional de governança.

Para Benedicto et al. (2013, p. 288) “a governança é primeiro determinante da governabilidade”, partindo dos preceitos de uma boa governança (BENEDICTO et al., 2013; SANTOS, 1997; OSBORNE, 2010; RHODES, 1996). Segundo Frey (2007), a necessidade de aumentar o grau de interação dos atores sociais pode ser vista como uma tendência tanto para as concepções da boa governança como da governança participativa. O ambiente que eles estão inseridos apresenta uma gama de incertezas e instabilidades e a busca por uma gestão mais aberta para este tipo de relacionamento requer dinamicidade e adaptação ao sistema político-administrativo.

Segundo Carrion e Costa (2010), o uso do termo governança advém das concepções de desenvolvimento do Banco Mundial, as quais se referem à administração da organização social em aspectos em que a autorregulação do mercado não alcança a todos. Suas discussões ocorrem, primeiramente, no ambiente das entidades privadas com sua origem na governança corporativa (BIZERRA; ALVES; RIBEIRO, 2012). Na literatura são comuns expressões como governança empresarial, corporativa, global, em rede, local, territorial, pública, democrática, boa governança, dentre outras adjetivações (FREY, 2004; SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012).

O termo “governança” é abordado por Bresser-Pereira (2009, p. 16) como “o processo complexo de governar nas democracias modernas, em que não apenas os funcionários governamentais, mas também a sociedade civil e uma legião de atores políticos diferentes e conflitantes interagem no contexto de uma realidade econômica e institucional”. Este processo se reflete na atuação da governança frente às potencialidades das relações sociais que podem estar presentes em uma coprodução de bens e serviços públicos.

Com base nas estruturas institucionais, nos processos decisórios e nas formas de participação dos cidadãos, Carrion e Costa (2010, p. 625) ressaltam que “tal concepção de governança é produzida na esteira de uma ampliação da participação da sociedade nas decisões de assuntos de interesse público, mas também sobre um discurso neoliberal de esvaziamento e enfraquecimento do Estado como gestor de políticas públicas”.

De modo geral, “o delineamento da governança ainda não é claro, ora os autores caminham para uma definição pautada na dimensão da participação e da cooperação (um

paradigma de governança pública que pode ser adjetivado como democrático), e, ora pautada no gerencialismo, na eficiência e no desempenho” (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p. 18). Segundo Paes de Paula (2005), o gerencialismo, bem como seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, se espalhou pela Europa e América Latina, apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos.

Segundo Bresser-Pereira (1997), a reforma empreendida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi o momento caracterizado como principal marco de reforma gerencial. Estavam presentes a busca por maior eficiência, efetividade, qualidade das decisões estratégicas, dentre outras medidas (BRESSER-PEREIRA, 1998). Entretanto, surgiram críticas às estruturas previamente definidas pelo sistema gerencial, pela conotação histórica fundamentada nos princípios instrumentais (SILVA, 2017). Pressupõe-se uma coordenação na busca por eficiência voltada para um sistema funcional, cujo fim é previamente determinado. Suas raízes advêm da administração que, para Serva (2013), se desenvolveu ao longo do século XX e alcançou o *status* de ciência. Segundo Serva (2013, p. 502) “no Brasil, o interesse despertado pela reflexão crítica sobre a ciência e, em particular pela ciência da administração, acompanha o movimento evidenciado em outros países”.

Serva (1997, p. 30) propõe, então, uma reflexão a respeito das relações humanas e das ações na esfera produtiva, uma vez que

Na perspectiva geral da emancipação do homem na esfera produtiva, vimos tentando contribuir para evidenciar que indivíduos associados em organizações produtivas podem: estabelecer relações gratificantes entre si, alcançar níveis consideráveis de autorealização e embasar as ações numa lógica não utilitária; ao passo que suas organizações alcançam graus de desempenho satisfatórios no interior de um mercado competitivo.

Busca-se romper com aspectos unilaterais e centralizados de gestão. Para Kettl (2002), as abordagens tradicionais hierarquizadas se tornam um paradigma a ser repensado, sendo necessária uma nova governança. O modelo centralizador que permeia por anos na gestão pública está ultrapassado e as atuais demandas da sociedade visam uma nova configuração institucional, como considera Frey (2007, p. 138): “portanto é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança”.

No sentido de superar o modelo centralizador de governança, Denhardt e Denhardt (2000) apresentam o novo serviço público e a promoção da dignidade somada à reafirmação de valores da democracia, da cidadania e do interesse público. O novo serviço público é definido como um movimento construído sobre o trabalho na cidadania democrática, comunidade e sociedade civil, humanismo organizacional e teoria do discurso (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Os autores consideram, ainda, como princípios para o novo serviço público: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Além disso, o novo desenho institucional tem contribuições do que Dryzek e Niemeyer (2014) denominam de “virada deliberativa”, que vem em uma época de ascensão à teoria democrática. No final do século XX, Bresser-Pereira (2005) destaca a crescente presença de organizações de responsabilização social, conhecidas como *social accountability*.

No âmbito da sociedade civil indicou claramente que os regimes democráticos nas sociedades mais avançadas, bem como em países como Brasil e Índia, estavam alcançando um novo estágio de desenvolvimento político: o debate público se ampliou e ganhou alguma profundidade. Essa nova forma de democracia foi chamada de “democracia participativa” e “democracia deliberativa” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 78).

Dryzek (2000) apresenta que a deliberação é um processo comunicativo para resolver questões políticas, tendo como finalidade a ação deliberativa que busca o bem comum. Habermas (2003, p. 18) contribui ao apresentar que “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático”. No contexto de relações mais próximas entre sociedade e Estado, a governança deliberativa depende de espaços públicos para o seu exercício, viabilizando o engajamento cívico do cidadão nos processos de implementação e decisões políticas (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012).

Associada a uma mudança na gestão pública, Kissler e Heidemann (2006, p. 482) afirmam que a governança é “uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político”. Esta autogestão está em consonância com os fundamentos da coprodução do bem público.

O Estado, por sua vez, não pode fugir a suas responsabilidades de gerenciar, liderar, monitorar, prestar contas e legitimar o processo de gerenciamento da coisa pública, mas passa a assimilar que a governança ocorre em múltiplas interações com a sociedade, mesmo que não saiba exatamente como atuar. O

que exige nova capacidade de coordenação e regulação, sublinhando o desafio da governança (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 47).

Schommer, Dahmer e Spaniol (2014) apontam para uma nova capacidade de coordenar e regular e para os desafios da governança. Autores como Habermas (2008) e Dryzek (2010) também reconhecem os desafios e as limitações do exercício pleno desses conceitos na esfera pública. A governança deliberativa possui foco em aspectos discursivos, nas relações entre os diversos interesses colocados na esfera pública e na legitimidade das decisões. Segundo Hendriks (2009), na governança deliberativa as decisões e ações são legitimadas pelo debate público e por diferentes concepções de pontos de vista. Conceitos como legitimidade, representação, comunicação, pluralismo e metaconsenso são centrais para a governança deliberativa (DRYZEK, 2010).

Para Dryzek (2010), o processo de deliberação pode resultar democraticamente em diversos discursos coexistentes, que são justapostos e mantidos, ou seja, que alcancem um ‘metaconsenso’, validando também as questões do pluralismo. Dryzek (2009) destaca a capacidade de resolver os problemas sociais de maneira eficaz, com reflexividade das ações e legitimidade, contribuindo para a construção do Estado e para a consolidação democrática de caráter deliberativo.

Tenório (2014, p. 46) afirma que “a democracia deliberativa pressupõe um processo decisional intersubjetivo e cotidiano, o qual, por sua vez, resultaria do entendimento coletivo do problema ou da situação em debate”. O discurso público aberto por meio de uma comunicação social, movimentos sociais, associações da sociedade civil, dentre outras organizações, fundamenta-se no ideal deliberativo exercido no espaço da esfera pública (HENDRIKS, 2009). O sistema deliberativo é reconhecido como um espaço discursivo, composto por esferas de conversa pública que se fundamentam em micro, macro ou mistas deliberações (HENDRIKS, 2006). Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2013, p. 35) sustentam esta análise ao afirmarem que “o sistema deliberativo pode ser interpretado como uma esfera pública ampliada”.

Dryzek (2000) faz uma importante reflexão ao considerar que essas comunicações são deliberativas na medida em que não há coerção, ou seja, os cidadãos são livres para compartilhar de interesses e reflexões sobre as suas preferências. Os democratas deliberativos acreditam que as decisões coletivas são constituídas em um processo de raciocínio público, mesmo diante de interesses divergentes (HENDRIKS, 2009).

Segundo Avritzer (2000), o termo deliberação possui vários significados como ponderar, refletir e decidir. Para Jürgen Habermas, a deliberação vai além de decidir, ela se liga ao conceito de ação comunicativa, na qual a deliberação política remete a deliberação coletiva, onde os integrantes participam racionalmente por meio de processos argumentativos que são mediados pela linguagem em busca de consenso (ANDREWS, 2011). Dessa forma, a decisão a ser tomada não leva em conta apenas os fins (racionalidade instrumental), mas o processo democrático/deliberativo. Habermas coloca que nesse processo são válidas apenas as ações na qual todos os participantes concordam racionalmente e livremente (ANDREWS, 2011; AVRITZER, 2000).

Por outro lado, a racionalidade substantiva prima pelo fato que não é somente a lógica de mercado que serve de referência à vida humana (VIZEU, 2009). Essa racionalidade é apresentada por Max Weber como uma das orientações das ações sociais, mas é Guerreiro Ramos que discute de forma mais ampla a necessidade de uma racionalidade substantiva para as organizações, já que “a racionalidade [instrumental] se transformou em um instrumento de perpetuação da repressão social, em vez de ser sinônimo de razão verdadeira” (RAMOS, 1989, p. 8).

A racionalidade substantiva é entendida, segundo Margoto, Behr e Paes de Paula (2010, p. 120), como “faculdade específica do homem e que afasta da ideia de razão a obediência cega às premissas e padrões de eficiência, enfocando, por outro lado, a ética e os valores”. Por sua vez “o homem percebe que existem alternativas à submissão e ao engajamento cego a determinações e valores externos a ele, a partir da utilização de sua capacidade de julgamento e de crítica” (MARGOTO; BEHR; PAES DE PAULA, 2010, p. 120). Este engajamento cego mencionado pelos autores pode ser trabalho mediante ações cívicas de responsabilidade compartilhada a partir do momento que se tornam parte do processo na administração pública. Desse modo, o cidadão busca na coletividade o bem-estar social para além de suas questões individuais.

Em contrapartida, a racionalidade/ação instrumental se baseia no cálculo utilitário e na consecução de objetivos técnicos ou de fins vinculados a interesses econômicos – procurando acima de tudo maximizar o retorno, fato que também pode estar presente nas relações entre Estado, sociedade e mercado. Para Habermas, a ação instrumental é não social e se orienta para o sucesso (ANDREWS, 2011). Dessa forma, pelas considerações levantadas afirma-se que a racionalidade substantiva é necessária para a deliberação pública, pois os processos de

deliberação não devem ser guiados apenas pelos fins racionais/utilitários/técnicos (teleologicamente), isto é, para tomar uma decisão, importa que o processo seja cooperativo, deliberativo e que se busque o consenso como fim último. As premissas da ação não devem ser apenas a eficiência (mesmo ela sendo necessária) e sim valores éticos e morais que se inter-relacionam (ação comunicativa – racionalidade substantiva). Esta atuação não se resume a comparecer aos fóruns ou votar nas eleições, é preciso que a deliberação pública, em sentido habermaseano, seja um processo comunicativo contínuo e que confira legitimidade às ações coletivas (ANDREWS, 2011).

A deliberação política, enquanto elemento central da democracia deliberativa, é “um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva” (LÜCHAMANN, 2002, p. 3). A sociedade passa a ser agente central na relação com o Estado.

Habermas (2003) propõe uma sociologia reconstrutiva da democracia, na qual um processo democrático deve gerar a legitimidade por meio da formação da opinião e da vontade que garante: “(a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade para a participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos” (HABERMAS, 2008, p. 11). O conceito de democracia assumiu, então, uma pluralidade de significados e, “alicerçada nas noções de igualdade, liberdade e participação, a democracia se tornou um paradigma de organização político e social que inspirou a formação de algumas sociedades ocidentais modernas a partir do século XVI” (GRIGOLI, 2014, p. 114). Segundo Tocqueville (2004), tratar de democracia leva a erguer um pequeno número de enormes monumentos.

O movimento perpétuo que reina no seio de uma democracia tende, ao contrário, a renovar sem cessar a fisionomia da língua, bem como a dos negócios. No meio dessa agitação geral e desse concurso de todos os espíritos, forma-se grande número de ideias novas; ideias antigas se perdem ou reaparecem; ou então se subdividem em pequenas e infinitas nuances (TOCQUEVILLE, 2004, p.76).

A democracia é um mecanismo de decisões a favor da qualidade de vida da sociedade. Para Dahl (2001, p. 50) “a democracia proporciona oportunidades para: participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercer o controle definitivo do planejamento; e inclusão dos adultos”. É por esta razão que o processo só é legítimo se for abrangente, sem distinção. Entretanto, Dahl (2001, p. 87) ressalta que “os especialistas podem

estar capacitados para agir como representante seus, o que não significa que estejam capacitados para servir de governantes para você”. Exige-se do cidadão um posicionamento crítico frente à gestão de seu território e, este posicionamento, contribui para a construção do cidadão enquanto sujeito político.

Nessa perspectiva, é de extrema importância se envolver com as questões públicas, se engajar civicamente e participar de forma ativa na prestação de serviços. O conhecimento constrói, pois “se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apoiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco” (DAHL, 2001, 63). O *design* institucional que este estudo sinaliza requer cidadãos envolvidos ativamente no sentido da coprodução do bem público.

Diante de mudanças no espaço público, as ações participativas são fortalecidas e a democracia deliberativa rompe com alguns paradigmas de democracia elitista e liberal-pluralista. Habermas (1995) afirma este posicionamento com base em sua Teoria da Ação Comunicativa e nos pressupostos dos processos dialógicos e das decisões sem coerção. Fundamentado em Habermas (2003), o futuro da democracia está diante de um recorte histórico coberto de incertezas e complexidade ante as transformações do mundo contemporâneo.

Trata-se de um pensamento que se consagra pelas possibilidades de interpretação que oferece num mundo em que esfera pública e democracia se encontram numa encruzilhada, em que se multiplica a supressão das vozes dos atores sociais e o acirramento da colonização do mundo da vida, em sua face econômica, sobre as formas de participação e deliberação que a democracia permite (HABERMAS, 2003, p. 237).

Para Andrews (2011, p.133) “o argumento central de Habermas é que o modelo de democracia deliberativa deve permitir um fluxo de questões da esfera pública até o núcleo central da administração pública e do sistema”. O conceito de política deliberativa é representado por uma pluralidade de comunicação, na qual se forma uma vontade comum mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, justificações morais e exames de coerência do ordenamento jurídico (HABERMAS, 1995).

Segundo Tenório (2014, p. 46) “aceitar esse conceito de democracia conjugado com a deliberação, significa acreditar na possibilidade de que as utopias não são inacessíveis nem ininteligíveis, mas referências que podem refletir parte das contradições do cotidiano”. Compreender a participação, o exercício da cidadania, as ações no setor público de forma

transparente e o engajamento cívico são fundamentais para o contexto democrático que se constitui na coprodução do bem público. Salm e Silva (2015, p. 146) ressaltam que “esses conceitos também são relevantes porque a sociedade democrática caracteriza-se pela participação política de seus membros e enseja o controle social e a transparência dos órgãos públicos”.

Denhardt (2012, p. 245) esclarece que “o papel do administrador público é dar apoio à criação e à manutenção do discurso autêntico, por meio do qual serão ouvidos e levados em conta os valores de uma multidão de cidadãos públicos”. Entretanto, Lüchmann (2002, p. 38) argumenta que “as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores, tais como: desigualdades sociais, culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais”.

A gestão pública municipal emerge do processo social que requer uma condição democrática deliberativa, promovendo a ampliação de visões e ações dos atores. O processo de consolidação da democracia se fundamenta no exercício dos direitos sociais dos indivíduos exercido por meio das políticas públicas do Estado que visam reduzir as desigualdades sociais ainda hoje presentes e do exercício da liberdade civil enquanto cidadãos participativos nos negócios públicos (PEREIRA, 2011).

Na atual fase de consolidação democrática, as concepções ideológicas que dominaram o processo de transição democrática, contrapondo o discurso da competência técnica e gerencial ao discurso politizante do confronto e da mobilização social, estão progressivamente dando lugar a novo pragmatismo da gestão urbana que tenta conciliar participação ampliada com gerenciamento efetivo (FREY, 2007, p. 146).

Quanto mais democrático for o Estado maior será a sua contribuição social. De forma simplificada, ao considerar a deliberação pública como um processo aberto e contínuo de argumentação, acompanhada de uma forma de diálogo cooperativo e recíproco e que pode levar à ação conjunta, torna-se necessário algumas questões pontuais. Nas organizações públicas deve-se predominar a tomada de decisão coletiva, a transparência no processo decisório, o julgamento ético, a autenticidade, o entendimento e a solidariedade (SILVA, 2017). Esses aspectos contribuem para a democracia deliberativa e, teoricamente, são fundamentais para compreender também a coprodução do bem público.

Para Age e Schommer (2017, p. 418) “apesar de os países e áreas de administração pública diferirem na extensão do papel dos cidadãos na provisão de serviços públicos, a ideia

de coprodução, na qual as instituições públicas não são as únicas responsáveis pela provisão, está ganhando força ao redor do mundo”. A administração pública no Brasil tem potencial para superar determinados costumes e se abrir para uma nova forma de gestão. Capacidade de se desenvolver social e profissionalmente (SILVA, 2017).

Segundo Silva (2017) a administração pública brasileira tem raízes do sistema patrimonialista, burocrático, gerencial e social. Apesar dos processos históricos de ruptura de poder, a gestão pública é marcada por diversas características centralizadoras. Assim, para a promoção do diálogo em uma gestão engessada é necessário incentivar a participação dos cidadãos em seu sentido deliberativo, no sentido de formação de uma opinião pública racional e qualificada, e que possa se configurar em ações coprodutivas (SILVA, 2017).

Em consonância com o conceito de Estado republicano de Bresser-Pereira (2004; 2009), Denhardt (2012, p. 23) ressalta que a “administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. Nos valores republicanos, o papel do cidadão deve ser discutido amplamente sob uma reflexão coletiva, livre e igualitária. É de se destacar também que, para Keinert (2007), o grande desafio da administração pública é o de romper com as dicotomias, deixando de lado a ideia que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade para depois pensar-se no operacional. A busca pela emancipação social se torna uma ação necessária no âmbito das relações entre Estado e sociedade.

Para Ronconi (2011, p. 28) “o fator mais importante para o sucesso, continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos”. Tem-se um portfólio de bens públicos que deve ser gerenciado para e com os cidadãos. “Afinal, nossos processos de tomada de decisão ainda são autoritários, centralizados, distantes de processos democráticos e pouco descentralizados” (TENÓRIO, 2014, p. 46).

A coprodução está alinhada com o paradigma público de gestão, alinhada também aos aspectos deliberativos de uma governança pública municipal que impulsiona o processo democrático. O *design* institucional de governança pública municipal democrática que esta tese se propõe a defender pode se consolidar, dentre outras temáticas, nas experiências de coprodução do bem público.

2.3 Coprodução do Bem Público

As discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 como uma alternativa ao sistema burocrático e centralizador da administração pública (O'BRIEN et al., 2017). A apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho ocorreu no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana (OSTROM, 1996; O'BRIEN et al., 2017). O conceito ganhou destaque no início dos anos 1980 e autores da época discutiram a incorporação do *público*, assim a coprodução do bem público ou de serviços públicos passou a ser reconhecida a partir de possíveis melhorias que os cidadãos, enquanto parte do processo, proporcionariam aos serviços do governo (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981; O'BRIEN et al., 2017).

Parks et al. (1981) apresentam o conceito de coprodução e serviços públicos como meio de aumentar a eficiência e eficácia de um governo local. Naquela época, os autores defendiam um aumento das atividades produtivas dos consumidores e, se houvesse qualquer tipo de produção, o indivíduo que estava sendo atendido seria inevitavelmente parte do processo também. A forma como essa produção em conjunto acontece está ligada aos recursos, motivações e habilidades dos usuários/consumidores (PARKS et al., 1981).

The role of consumers in producing public services has received particular attention. Partly in response to fiscal pressures and partly due to evidence regarding the inefficacy of their own unaided efforts, some public producers are increasing consumer involvement in service production (e.g., community anticrime efforts such as Neighborhood Watch or solid waste collection agencies replacement of backyard with curbside trash pickup) (PARKS et al., 1981, p. 1001).

Desse modo, o papel produtivo dos consumidores enquanto coprodutores de serviços públicos despertou o interesse de vários outros autores (PARKS et al., 1981; WHITAKER, 1980; OSTROM et al., 1978). Parks et al. (1981, p. 1002) apresentaram uma definição preliminar de coprodução.

Coproduction involves a mixing of the productive efforts of regular and consumer producers. This mixing may occur directly, involving coordinated efforts in the same production process, or indirectly through independent, yet related efforts of regular producers and consumer producers. Coproduction, if it occurs, occurs as a result of technological, economic, and institutional influences. Technology determines whether there are production functions for a service where both regular and consumer producer activities contribute to the output. Economic considerations determine whether it is efficient to mix regular and consumer producer activities to produce the service. Institutional considerations determine whether appropriate mixing is allowed

in situations where coproduction is technically feasible and economically efficient, and whether mixing is discouraged where it is inefficient.

Segundo os autores, a coprodução envolve um *mix* de esforços produtivos de produtores regulares e consumidores. Os produtores regulares são aqueles que produzem bens e serviços para trocá-lo por dinheiro em uma sociedade – esta produção pode ser individual ou em grupo (PARKS et al., 1981). Já os consumidores são esses mesmos indivíduos quando ocupam funções para além de seus papéis regulares – podem contribuir para a produção de determinados bens e serviços que consomem e, em muitos casos, atuam como complemento essencial aos esforços dos produtores regulares (PARKS et al., 1981).

Os autores ressaltam, ainda, que

In spite of these difficulties, we anticipate increased attention to and reliance upon coproductive arrangements in public service delivery. Budget constraints, together with a rising consumer awareness of the importance of their own efforts, suggest that a shift in the input mix toward consumer producers may be inevitable. As this occurs, coproduction may come to be recognized as an efficient alternative to increased reliance on regular producers in meeting rising service demands (PARKS et al., 1981, p. 1009-1010).

Por coprodução, Ostrom (1996) entende o processo de produção de um bem ou serviço mediante a contribuição de indivíduos que não estão na mesma organização. O trabalho de Elinor Ostrom é um guia útil para a teoria que sustenta as abordagens da coprodução e, em 2009, a autora foi reconhecida no Prêmio Nobel de Economia (DUROSE et al., 2017). A coprodução, apesar de não contar apenas com aspectos vantajosos, produz eficiências com os diversos conhecimentos, recursos e ativos de maneiras novas e criativas, permeando uma flexibilidade entre os indivíduos participantes, no sentido de ter opções disponíveis igualmente para ambas as partes (DUROSE et al., 2017; OSTROM, 1996).

Para reconhecer a coprodução enquanto uma alternativa eficiente na gestão e na prestação de serviços públicos, conforme defendido por Parks et al. (1981), precisamos compreender seu contexto. No caso brasileiro, vamos discutir a coprodução a partir do processo histórico de formação dos paradigmas da administração pública. Bresser-Pereira (2009) apresenta que os tipos de Estado e esses paradigmas refletem diretamente na atuação de cada gestão, bem como nos atores sociais inseridos no processo.

No paradigma de administração pública patrimonial apenas o Estado detinha o poder, enquanto a sociedade e o mercado ficavam submissos a qualquer decisão (BRESSER-PEREIRA, 2009). Na administração pública burocrática, Secchi (2009) chama a atenção para

a presença de um sistema ineficiente e moroso diante das necessidades dos cidadãos, o que mais tarde se tornou inadequado frente à dinamicidade do cenário institucional. Nesse ínterim, emergiu a administração pública gerencial buscando respostas às demandas contemporâneas (BRESSER-PEREIRA, 1998; PAES DE PAULA, 2005). Entretanto, no que tange a relação sociedade-Estado, sociedade enquanto protagonista, o gerencialismo apresenta limitações, principalmente, na compreensão da complexidade social de um sistema rígido.

A administração pública passa por um momento singular, pois ela também reflete, sob diversos ângulos, as transformações que vêm ocorrendo na sociedade. Nesse sentido, ela se caracteriza pela imanência, ora influenciando e ora sendo influenciada pelo processo histórico em construção. No passado a administração pública seguiu um viés apenas burocrático, na história recente ela assumiu os predicados do mercado e, nesse momento, está se adaptando à demanda da sociedade por mais democracia, transparência, responsividade, eficácia, eficiência, participação e, inclusive, pela coprodução dos serviços públicos (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014, p. 165).

Jakobsen (2013) compartilha dessa inquietação ao analisar se as iniciativas do governo podem aumentar a coprodução das pessoas nos serviços públicos. Para o autor, é difícil medir as iniciativas governamentais na coprodução cidadã diante de um sistema voltado para decisões internas, no qual o indivíduo não tem muita abertura para atuação. Um sistema fechado dificulta, em muitas vezes, a própria coprodução dos cidadãos.

Moretto Neto, Salm e Burigo (2014) propõem uma inter-relação das características de modos que orientam a gestão com os próprios modelos da administração pública. O primeiro é denominado de velha administração pública e “se caracteriza pela organização burocrática sob o domínio do Estado. Esse modelo, sob o manto da impessoalidade, por um longo período, serviu aos propósitos de produção dos serviços públicos para o cidadão” (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014, p. 167-168). Os autores ressaltam que, apesar das críticas que este modelo recebe, ele ainda está em uso no aparato público. O Estado, enquanto protagonista, realiza os serviços públicos de acordo com a determinação de leis e normas (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

O segundo modelo é representado pela nova gestão pública e “se caracteriza pela utilização da organização burocrática, pública e privada, que privilegia o mercado e as suas práticas para a prestação de serviços públicos. Esse modelo foi amplamente utilizado na segunda metade do século passado e início deste” (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014, p. 168). Para Moretto Neto, Salm e Burigo (2014, p. 170) a primazia da prestação de serviços públicos cabe ao mercado, o qual possibilita a coprodução desses serviços, visto que

“o modelo da nova gestão pública utiliza estratégias de coprodução para tornar os serviços públicos mais eficientes, principalmente, na relação entre custo e benefício”.

E o terceiro modelo de administração pública abordado por Moretto Neto, Salm e Burigo (2014) é o novo serviço público. “Desse modo, o novo serviço público se caracteriza pela rede que coproduz os serviços públicos, seguindo a normativa das premissas que o constituem” (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014, p. 168). Essas premissas visam o interesse público e a valorização da cidadania mediante ações que possam servir cidadãos, e não consumidores ou clientes (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; DENHARDT; DENHARDT, 2000). Para Moretto Neto, Salm e Burigo (2014) trata-se de um modelo emergente com caráter normativo e se configura como ideal.

Segundo Salm e Menegasso (2009, p. 112) a coprodução do bem público pode ocorrer de diferentes formas no âmbito das relações entre Estado, sociedade e mercado.

Em suma, a coprodução dos serviços públicos a partir da complementaridade dos modelos e da proposta de administração pública pode ocorrer (1) por meio da organização burocrática em que haja a gestão participativa obtida por meio de estruturas de consentimento; (2) por meio das organizações sociais com características isonômicas; (3) por meio de comunidades engajadas com a produção do bem público; (4) por meio da responsabilidade social das empresas, quando elas produzem um bem público, fato amplamente ignorado pelos estudiosos da administração pública; e (5) por meio do cidadão, em seu papel de ser político, produzindo o bem público.

Diante das perspectivas apresentadas, o Quadro 1 reúne as características dos modos de gestão de cada um dos modelos de coprodução, sendo eles: nominal; simbólica; funcional; representativa com sustentabilidade; e automobilização comunitária (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; SALM; MENEGASSO, 2010). Nessas características, os autores relatam situações da gestão pública e do cotidiano que orientam as ações e os atores sociais, os valores envolvidos, a racionalidade, o protagonismo e o interesse.

Quadro 1 – Síntese dos conceitos e das características dos modelos de coprodução.

MODELOS DE COPRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	CONCEITOS	CARACTERÍSTICAS DO MODO DE GESTÃO – CATEGORIAS QUE ORIENTAM O MODO DE GESTÃO
Nominal	A coprodução nominal é uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio de compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público de Estado, com o propósito apenas de tornar eficientes esses serviços.	Os valores são organizacionais; o interesse preponderante é o da sociedade e da organização; objetivo é a produção dos serviços públicos; a racionalidade é a funcional; a ética é a da responsabilidade; o protagonismo é do Estado; a liberdade de agir é restrita; a participação é restrita; o envolvimento é alienativo/calculativo; o poder é coercitivo/remunerativo; a transparência se dá segundo a lei; a prestação de contas é aos órgãos legislativo e de contas; a responsividade é a organização; o envolvimento externo é esporádico.
Simbólica	A coprodução simbólica é uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado.	O modelo simbólico pode ser incluído, com muitas ressalvas, na velha e na nova gestão pública. Por ser muito particular e exigir práticas manipulativas de massa na sociedade, não é possível definir exatamente as características que são próprias para o seu modo de gestão.
Funcional	A coprodução funcional é uma estratégia utilizada pelo aparato público do Estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz, com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade.	Os valores predominantes são os da burocracia; o interesse é o interesse individual/privado; o objetivo é produzir serviços públicos para clientes; a racionalidade é a funcional; a ética é a da responsabilidade; o protagonismo é do Estado e do mercado; a liberdade de agir é restrita; a participação é restrita; o envolvimento é calculativo; o poder é remunerativo; a transparência segue a lei e a demanda dos clientes; a prestação de contas é aos órgãos legislativos e de contas e à clientela; a responsividade é à clientela e à organização; o envolvimento externo é com a sociedade e a clientela.
Representativa com Sustentabilidade	A coprodução representativa com sustentabilidade é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum.	Os valores predominantes são os da democracia e os do interesse público; o interesse preponderante é o público e servir ao cidadão; o objetivo é produzir serviços públicos para a comunidade e para o cidadão; a racionalidade é a funcional e a substantiva; a ética é a da responsabilidade e a da convicção; o protagonismo é do Estado e da comunidade; a liberdade de agir é ampla, com foco no interesse público; a participação é necessária e ampla; o envolvimento é calculativo/moral; o poder é remunerativo/normativo; a transparência segue a lei e o direito da comunidade; a prestação de contas é aos órgãos legislativos e de contas e à comunidade; a responsividade é à comunidade e ao cidadão; o envolvimento externo é contínuo e permanente.
Para a Automobilização Comunitária	A coprodução para a mobilização comunitária é uma estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa, com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada.	O modelo de coprodução por meio da automobilização é um constructo teórico do tipo ideal em que a articulação permanente da comunidade orienta a coprodução dos serviços públicos. Nesse caso, o protagonismo na coprodução dos serviços é o resultado da articulação permanente da comunidade, não do aparato público do Estado. As demais características se assemelham as do modelo de coprodução representativa com sustentabilidade.

Fonte: Moretto Neto; Salm; Burigo (2014, p. 175) com base em Salm; Menegasso (2010).

Em síntese, a coprodução nominal é representada pelas características do modo de gestão pública tecnoburocrática e a coprodução funcional possui características do modo gerencialista. Conforme já discutido, neste tipo de coprodução, as decisões políticas são pautadas em resultados utilitários, enquanto naquele o sistema é moroso, o que não favorece muito os cidadãos. Já o modelo de coprodução representativa com sustentabilidade e o modelo para a automobiliação comunitária possuem simetrias com o modo de gestão participativa (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

Denhardt (2012) complementa que todas essas mudanças em prol de uma gestão mais eficiente e eficaz direcionaram as ações governamentais para uma gestão tecnicista, voltada aos negócios. Entretanto, permeava uma “crise de legitimidade”, uma vez que os aparatos da *New Public Management* (NPM) não contemplavam as necessidades dos atores sociais (DENHARDT, 2012).

Com fundamento no neoliberalismo econômico, a NPM, “onda” que chegou ao Brasil e aos brasileiros na década de 1990, tem consequências que refletem até hoje (TENÓRIO, 2005a). Segundo Tenório (2005a, p. 12) “dessa análise contextual, destacamos que a busca por eficiência da nova administração pública, do ‘reinventando o governo’, passou a ser referenciada por teorias e técnicas organizacionais oriundas do ambiente empresarial”.

We argue here that the services management literature can add valuable insights into our understanding of co-production, because of the central role that the latter concept plays within the services literature. Consequently, it arguably provides a more accurate starting point for theorizing about public services production – and in combination with the public administration literature it can stretch our understanding of co-production (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S35-S36).

Na coprodução do bem público permeia um crescente questionamento sobre a democracia representativa liberal e o estado assistencialista dominado por grandes organizações dos setores público e privado (PESTOFF, 2006).

Whereas traditional public administration saw public servants acting in the public interest and New Public Management suggested ways in which service providers could be made more responsive to the needs of users and communities the coproduction approach assumes that service users and their communities can – and often should – be part of service planning and delivery. This is a revolutionary concept in public service. It has major implications for democratic practices beyond representative government because it locates users and communities more centrally in the decision-making process. Moreover, it sheds light on the way emergent strategies are developed at the front line in public services. Finally, it demands that politicians and professionals find new ways to interface with service users and their communities (BOVAIRD, 2007, p. 846).

Bovaird (2007) esclarece que as limitações dos modelos tradicionais do Estado de Bem-Estar Social desencadearam muitas iniciativas do setor público, projetando maior atenção ao usuário de serviços, porém, as decisões permaneceram centralizadas. Para caracterizar esse papel, o autor apresenta a tipologia “*ladder of citizen participation*”, de Arnstein em 1969¹.

On the lower rungs of this ladder are manipulation, therapy, and placation of the public, then the more positive activities of informing and consultation; on the higher rungs, we find partnership and eventually even delegated power and citizen control. However, this ladder disguises the complexity of provider-user relationships (BOVAIRD, 2007, p. 847).

De forma geral, nos degraus mais baixos da escada está a manipulação, enquanto nos degraus mais altos a parceria e, eventualmente, até a delegação de poder e controle dos cidadãos nos serviços públicos (BOVAIRD, 2007). E, ao longo dessa percepção, buscamos novas interfaces entre cidadãos e administração pública (BOVAIRD, 2007).

Moretto Neto, Salm e Burigo (2014) explicam que a coprodução é caracterizada pelo envolvimento de organizações sejam elas formais, públicas, privadas e/ou organizações não governamentais, bem como grupos da comunidade e cidadãos, os quais compartilham entre si responsabilidades e poder na produção dos serviços públicos. Há, então, uma sinergia que ocorre entre os atores na realização dos serviços públicos e “essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão” (SALM, 2014, p. 42).

Observa-se, recentemente, que a preocupação com a questão da participação social não se restringe mais à literatura que tradicionalmente estuda os movimentos sociais e os emergentes processos e dinâmicas sociais, nem aos estudos que investigam os efeitos democratizantes das novas formas de participação. Cada vez mais, a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entra como variável central na avaliação das experiências participativas (FREY, 2004, p. 119).

Frey (2004) complementa, ainda, que há uma tendência dos próprios governos assumirem papel propulsor na ampliação da participação pública. Este cenário demanda por abordagens capazes de integrar a dimensão governamental e as relações sociopolíticas. Segundo Schommer e Moraes (2010, p. 308) “no âmbito da sociedade civil, observam-se novas formas de ação coletiva, mudanças em características de movimentos sociais, novos

¹ Tipologia criada por Sherry Arnstein em seu artigo pioneiro de 1969 para explicar a participação cidadã e o envolvimento a partir dos degraus de uma escada.

tipos de associações e articulações destas com o Estado”. Nessa conjuntura, o terceiro setor desempenha importante papel para a intermediação entre os anseios da sociedade e os serviços que são ofertados pelo Estado.

Pestoff (2012) busca compreender o papel exercido pelo terceiro setor e a coprodução enquanto promoção do desenvolvimento, da renovação da democracia e do Estado de Bem-Estar Social. O autor aborda essa temática enfatizando maior participação do cidadão na prestação de serviços públicos (PESTOFF, 2012). Nos movimentos sociais, por exemplo, Mitlin (2008) analisa a sua prática de um estratégico trabalho conjunto como forma de ampliar o acesso aos serviços básicos, garantir influência e recursos por meio desses movimentos. Para a autora, a coprodução é considerada, principalmente, como um caminho para melhorar os serviços que são ofertados na sociedade (MITLIN, 2008).

Ao introduzir o conceito de coprodução, Mitlin (2008) reflete sobre a falta de qualquer serviço essencial, tais como acesso à água potável, saneamento básico, habitações seguras, dentre outros, e relaciona essa questão em partes pela falta de renda das pessoas e também com a incapacidade do Estado para fornecer um quadro adequado e acessível aos cidadãos. Para melhorar a situação, nem sempre o quesito financeiro é a única alternativa. A autora ressalta a necessidade de engajamento do Estado e a variedade de estratégias que os cidadãos devem ter para que este se relacione com a comunidade. Assim, “each such strategy is associated with different political and social processes, favouring different interests and outcomes” (MITLIN, 2008, p. 340). Segundo Mitlin (2008), a coprodução tem sido explorada na literatura das relações entre Estado e sociedade, sendo considerada como um dos caminhos para melhorar a prestação de serviços.

O conceito de coprodução vem sendo discutido há décadas e nos últimos anos experimentou um renascimento, após um declínio de publicações nos anos 1990 (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012; O'BRIEN et al., 2017). Segundo O'Brien et al. (2017) este renascimento teve forte contribuição da renovada interpretação da governança que busca agora ações voltadas às necessidades do público e não apenas um trabalho eficiente e eficaz. O contexto atual requer uma gestão participativa, de confiança mútua e processos deliberativos conforme discutido por autores da governança deliberativa como John Dryzek, Jünger Habermas e Carolyn Hendriks. Este ponto é crucial frente a uma grande centralidade ainda presente nas decisões da administração pública.

Ribeiro, Andion e Burigo (2015, p. 125) esclarecem que “quando o termo foi criado, a argumentação principal era de que a coprodução seria uma estratégia para aumentar a efetividade e diminuir os custos do Estado na prestação de serviços públicos”. Contudo, diante dessa discussão inicial, Ribeiro, Andion e Burigo (2015) não evidenciam uma manifestação explícita da coprodução enquanto estratégia de descentralização do poder e maior envolvimento dos cidadãos na esfera pública.

Bovaird (2007) afirma que as concepções tradicionais são agora desatualizadas e precisam ser revisadas para compreender a coprodução como mecanismo de integração e incentivo para mobilização de recursos. Esta afirmação se complementa com as diversas contribuições de autores nacionais e internacionais que se dedicam ao tema ao reforçar que o conceito sofreu mudanças consideráveis ao longo dos estudos, principalmente, no que tange à sua adaptação ao cenário atual e dinâmico da administração pública. Segundo Osborne e Strokosch (2013) a coprodução é uma importante vertente da atual agenda de reforma dos serviços públicos em todo o mundo.

A reinvenção político-institucional é fundamental para transformar as relações entre o Estado e a sociedade, mas é importante destacar que ela está desafiada a combinar ação e estrutura, política e técnica, de forma que não ocorra uma cristalização e rigidez da instituição criada – é preciso conciliar a estabilidade de instituição e a dinâmica de movimento social (PAES DE PAULA, 2005, p. 171).

Atualmente, este contexto assume uma configuração mais participativa e inclusiva nas relações entre Estado, sociedade e mercado. Na coprodução, os cidadãos contribuem deliberadamente na produção de serviços que antes eram de responsabilidade apenas de organizações e atores profissionais (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

As such, the emphasis co-production puts on citizen involvement in the production of public services, makes it an element of this emerging paradigm: services are no longer simply delivered by professional and managerial staff in public agencies, but they are co-produced by users and communities (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012, p. 1085).

Para Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012, p. 1084) “the growth of interest in co-production during the past ten years provides important insights into, and at the same time poses important challenges for, public management”. Osborne e Strokosch (2013, p. S31) combinam os *insights* da administração pública e teoria de gestão de serviços para produzirem uma nova tipologia de coprodução: “through theoretical combination it enriches our conceptualization of co-production in a way that pushes forward our understanding of this

significant strand of public policy and public services delivery”. Segundo Osborne e Strokosch (2013) as discussões sobre essa vertente têm potencial para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, além de promover reflexões sobre as políticas públicas.

A proposta dos autores é proporcionar aos pesquisadores um avanço substancial do conceito de coprodução. Para isso, trabalham um desenvolvimento conceitual da teoria do gerenciamento público a fim de compreender o papel, as oportunidades e as limitações da coprodução na prestação de serviços públicos (Quadro 2). “In brief, this approach differentiates three modes of co-production, at the operational, strategic and service levels. These are denoted the ‘consumer’, ‘participative’ and ‘enhanced’ modes of co-production” (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S32).

Quadro 2 – A continuum of modes of co-production.

Consumer co-production	Participative co-production	Enhanced co-production
Consumer co-production results from the inseparability of production and consumption during the service encounter and focuses upon the engagement of the consumers at the operational stage of the service production process in order to balance their expectations and experience of the service. The aim is user empowerment.	Participative co-production results from the intention to improve the quality of existing public services through participative mechanisms at the strategic planning and design stage of the service production process. These mechanisms include user consultation and participative planning instruments. The aim is user participation.	Enhanced co-production results from combining the previous operational and strategic modes of co-production in order to challenge the existing paradigm of service delivery. The aim is user-led innovation of new forms of public service.

Fonte: Osborne e Strokosch (2013, p. S31).

No Quadro 2 podemos observar os discursos sobre coprodução na administração pública e na gestão de serviços para produzir três modos de coprodução, sendo eles: consumidor, com foco no operacional; participativo voltado para o nível estratégico; e aprimorado, reconhecendo um equilíbrio da coprodução na gestão operacional e no planejamento estratégico – integração entre o primeiro e segundo modo (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Segundo Osborne e Strokosch (2013) os três modos foram inspirados nas seguintes questões: a coprodução do consumidor com base nos serviços de gestão participativa; a coprodução participativa a partir da administração pública e gestão pública; a coprodução aprimorada que advém de uma combinação de elementos dos dois modos para produzirem o terceiro.

Especificamente, Osborne e Strokosch (2013) esclarecem que o papel do consumidor em um serviço é múltiplo: ele contribui para o processo de produção, consome esse serviço e avalia a sua qualidade. “The act of service consumption is the cornerstone of co-production, as it is this action that results in the consumers’ contribution to production at the operational level – their expectations and experiences are central to effective service delivery and to the outcomes of the service” (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S37). No nível operacional, a coprodução tem como elemento central o ato de consumo.

Para os autores as expectativas e as experiências sustentam uma eficaz prestação de serviços com qualidade e desempenho. Nesta perspectiva, eles afirmam que a coprodução está ligada a gestão no nível operacional, relacionando-se à organização de serviço público e ao usuário deste serviço individualmente (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Co-production is thus not an add-on to the delivery of a public service but is rather a core element of the effective management of public services on a day-to-day, operational, basis – and a key determinant of both their quality and performance. In this mode, therefore, co-production becomes a profound restatement of the public service management task as an interactive and systemic one where experience and outcomes are negotiated between the service user and the service delivery professional rather than one dominated by the latter professionals alone. This implies the empowerment of the service user within the service production process, as a key arbiter of service quality and performance (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S38).

A lógica que permeia, segundo Osborne e Strokosch (2013), é que neste nível operacional o consumidor de coprodução não considera as suas necessidades enquanto coletividade e age de forma individual, por sua vez, as aspirações contribuem para que este usuário seja empoderado.

No segundo modo, a coprodução afeta a concepção e o planejamento dos serviços existentes no nível estratégico (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). O caráter participativo deste tipo de coprodução pode ser compreendido pela tipologia “*ladder of citizen participation*”, de Arnstein em 1969 que tanto Bovaird (2007) como Osborne e Strokosch (2013) mencionam. A participação no processo do planejamento é variável. Segundo Osborne e Strokosch (2013), a principal distinção a ser feita é a diferença entre a capacitação do usuário e a sua participação na coprodução. No primeiro modo, as aspirações em prol do empoderamento do indivíduo estão interligadas com a capacidade que este tem para contribuir com a prestação de serviços públicos. No segundo modo, a participação coprodutiva está preocupada com o papel que o usuário desempenha no processo de planejamento para que o

serviço atenda suas necessidades com mais eficiência no futuro ou, até mesmo, alcance aspectos sociais desejáveis, como a inclusão (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Para Osborne e Strokosch (2013) a participação do usuário no processo de planejamento pode ser motivada pelo próprio empoderamento do indivíduo no nível operacional, o que demonstra que os conceitos trabalhados tanto no primeiro modo, como no segundo se sobrepõem.

The previous two modes are, in a sense, an integrated reformulation of the potential contributions of the existing public administration and services management perspectives, in order to offer a more holistic understanding of coproduction, albeit within a relational framework. Both occur within the existing framework of public service delivery with an intention to improve the efficiency and/or effectiveness of these current arrangements – at either the individual or service level (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S39).

A coprodução denominada “aprimorada” é considerada um avanço conceitual genuíno. Osborne e Strokosch (2013) esclarecem que no terceiro modo os mecanismos do processo operacional são combinados com a participação no planejamento estratégico, a fim de produzirem um potencial efeito transformacional sobre a entrega dos serviços públicos – a inovação institui novas formas de prestação de serviços.

Essa conceituação é, segundo Osborne e Strokosch (2013), um modo de coprodução melhorado não apenas no *locus* operacional de coprodução do consumidor ou no *locus* estratégico da coprodução participativa. A coprodução aprimorada usa dessa experiência um potencial de melhorar consideravelmente a prestação de serviços (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Não se trata apenas de um mecanismo para aumentar a eficiência e a eficácia: “Enhanced co-production goes beyond this by integrating co-production at the operational and strategic levels to transform service delivery and co-create new processes and forms of public services. This is the import of this unique formation of co-production” (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S39).

Entretanto, Osborne e Strokosch (2013) ressaltam que existem barreiras diante do potencial de reforma e inovação dos serviços públicos que a coprodução aprimorada possui. Os autores acreditam que pode haver a percepção que o simples fato de envolver os usuários nos serviços não garantirá um modo avançado de coprodução, além de que as organizações são tipicamente profissionalizantes e podem ser resistentes às premissas e aos desafios de uma coprodução aprimorada, paralelamente a resistência pode vir também por parte dos indivíduos, optando-se pelo conservadorismo (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Toda

mudança provoca esse tipo de sensação, mas sabemos que muitos fatores precisam ser ponderados e ter cautela é fundamental.

O Quadro 2 analítico apresentado por Osborne e Strokosch (2013) permite maior clareza para discutir a coprodução na prestação de serviços públicos. Os elementos auxiliam tanto na distinção, como na inter-relação dos indivíduos, a fim de identificar até que ponto a coprodução pode melhorar mecanismos e processos existentes na prática desses serviços.

Em síntese,

The services management perspective improves our understanding of the nature of the co-production of public services by individual service users, by providing a more accurate description of the service production process at the operational level. It helps us to understand the inherent role of co-production in the delivery of any service – public or private – and its links to user empowerment. The public administration literature, by contrast, provides insight into co-production at the strategic, service planning, level. It helps us understand how this can be linked to individual and community participation in the planning of public services (and its limited limitations). Finally, we have taken the analysis a step further by integrating the insights from these two perspectives in order to advance the concept of enhanced co-production. This new conceptual category draws on both the above perspectives and provides insights into the processes and contingencies of user-led innovation as a process of public services innovation and reform (OSBORNE; STROKOSCH, 2013, p. S43).

O trabalho desenvolvido por Osborne e Strokosch (2013) tem, dentre outras inúmeras contribuições e avanços, um importante papel na compreensão da prestação de serviços públicos pela ótica da coprodução. Esse nível é denominado pelos autores de “operacional”. Além disso, na tentativa de destacar os diferentes estágios da coprodução alguns autores dividem a temática em seus componentes como, por exemplo, cocriação, codesign, coplanejamento, cogerenciamento e coavaliação (DUROSE et al., 2017).

Podemos observar que a participação é uma das categorias-chave para se ter coprodução. O quesito participar está intrinsecamente relacionado àquilo que motiva e estudos desenvolvidos por Alford (2002; 2009), Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), Van Eijk e Steen (2014), O'Brien et al. (2017), dentre outros autores, abordam essa temática nos processos coprodutivos. Alford (2002) parte de uma reflexão, indagando por que os indivíduos do setor público coproduzem. O autor faz esse questionamento no intuito de descobrir a motivação de cada um em coproduzir bens e serviços. Alford (2009) explora como as organizações governamentais precisam de cidadãos e de suas contribuições com tempo e esforço. Além disso, o autor trata também como as organizações podem alcançar melhor esse

trabalho, fornecendo um bom atendimento ao indivíduo e atraindo suas necessidades intrínsecas e valores sociais (ALFORD, 2009).

O trabalho de Van Eijk e Steen (2014) busca compreender as motivações que influenciam os cidadãos na participação de atividades de coplanejamento, mais especificamente, nos serviços de saúde. Batalden et al. (2016) também desenvolvem um estudo voltado para a coprodução neste campo. Segundo os autores, os esforços para garantir uma participação efetiva dos pacientes na área de saúde apresentam muitas nomenclaturas, como *patient centredness*, *patient engagement*, *patient experience* (BATALDEN et al., 2016).

O'Brien et al. (2017) discutem acerca da motivação que leva os cidadãos a participarem no cenário de programas que envolvem a coprodução de serviços governamentais. Para os autores, conhecer os fatores que desencadeiam a participação é relevante tanto para a formulação como para a implementação de programas, uma vez que bons resultados dependem do nível de participação cidadã (O'BRIEN et al., 2017). No ressurgimento da coprodução cidadã, Linders (2012) esclarece que os cidadãos desempenham o papel de parceiros e não de clientes na prestação de serviços públicos.

Entre os exemplos de coprodução, pode-se citar a discussão compartilhada ou o diálogo que se estabelece entre o aparato formal público e os integrantes de uma comunidade, visando definir políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento sustentável de um território. Também são exemplos de coprodução a integração entre uma escola e a associação de pais e mestres dessa escola, na busca em comum de melhorias para a educação dos alunos. Outro exemplo é a conjugação de esforços entre órgãos de segurança pública e comunidades, visando a segurança de um bairro ou área de um território (SALM, 2014, p. 43).

A coprodução se faz presente em diversas atividades que são realizadas no espaço público com a participação do cidadão em benefício para a comunidade (SALM, 2014). E, ainda que se tenha avançado consideravelmente o debate teórico, falta ao campo da coprodução uma abrangente contribuição empírica (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Para ilustrar, apresentamos a seguir uma seleção de dez experiências da coprodução na prestação de serviços públicos. Essas experiências relatam os principais problemas evidenciados e, conseqüentemente, as ações promovidas por meio da prática da coprodução com destaque para suas potencialidades e seus principais desafios.

❑ **Serviços de água e saneamento em sistemas de condomínios, Brasil (OSTROM, 1996).**

O caso aborda uma alternativa de baixo custo em unidades habitacionais diante da falta de acesso à água potável e ao saneamento adequado para cidadãos que vivem em países em desenvolvimento (OSTROM, 1996). Denominado de *Condominial System*, a autora afirma que a iniciativa combina uma abordagem inovadora do projeto de engenharia mediante um papel ativo dos cidadãos – este sistema tem um custo menor do que, convencionalmente, é aplicado nos serviços de água e saneamento. Segundo Ostrom (1996), uma parte essencial desse programa é a ativação da cidadania local que visa à participação desde o início do planejamento de seus próprios sistemas condominiais. Todo esse esforço para envolver os cidadãos é direcionado para facilitar a tomada de decisões reais em processo de negociação entre os vizinhos e os membros do projeto (OSTROM, 1996).

Segundo Ostrom (1996) os estudos de iniciativas como o *Condominial System* apontam dificuldades em todas as etapas de fornecimento, produção e manutenção dos sistemas, além disso, o envolvimento de cidadãos exige tempo e esforço por parte dos funcionários públicos, que oferecem subsídios aos grupos de cada comunidade. Por outro lado, houve um aumento significativo da disponibilidade de serviços urbanos essenciais e de baixo custo para bairros e regiões mais pobres (OSTROM, 1996). Para Ostrom (1996), embora os resultados sejam satisfatórios e incentive a coprodução, o *Condominial System* depende de três desafios: (i) a organização de cidadãos e o cumprimento de promessas de empreender mediante uma ação coletiva; (ii) bom trabalho em equipe dentro de um órgão público; (iii) coordenação eficaz entre os atores envolvidos.

❑ **Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil (BOVAIRD, 2007).**

Em 1989 iniciou o processo de Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil. A prioridade do poder executivo local da época estava direcionada aos serviços de transporte, água potável e tratamento de esgoto (BOVAIRD, 2007). Segundo o autor, o estudo trata de uma prestação de serviços com usuários e comunidades envolvidos no planejamento e no *design*. Geralmente, esses serviços são fornecidos por métodos tradicionais e profissionalizados, mas dada a forma de Orçamento Público implementada, podemos notar a presença da coprodução (BOVAIRD, 2007). Apesar de o Orçamento Participativo ser uma grande conquista para o município, houve algumas arenas de oposição que foram resistentes

alegando que este tipo de configuração dava pouco espaço para manobra diante de uma possível interferência (BOVAIRD, 2007). Na prática, temos fatores que potencializam e limitam a própria coprodução.

❑ **Iniciativa *Sure Start* em Gateshead, Inglaterra (BOVAIRD, 2007).**

Sure Start é uma iniciativa do governo do Reino Unido para apoiar crianças, famílias e comunidades a partir de políticas de educação, assistência infantil e saúde que teve início em 2001 (BOVAIRD, 2007). Em termos de coprodução, o programa ilustra o papel que os pais podem desempenhar diante de uma gama de tarefas, incluindo planejamento, gerenciamento, prestação de serviços e avaliação que são projetados por profissionais (BOVAIRD, 2007). O programa *Gateshead Sure Start* contou desde o início com uma alta representação dos pais em todas as iniciativas e a maior vantagem dessa abordagem pode ser representada pela abertura ao diálogo compartilhado entre os envolvidos (BOVAIRD, 2007).

❑ ***Caterham Barracks Community Trust* em Caterham, Inglaterra (BOVAIRD, 2007).**

Segundo Bovaird (2007), este estudo apresenta o potencial de uma comunidade na atuação conjunta tanto no planejamento, como na entrega de um projeto. O caso aconteceu na vila de Caterham, localizada em uma área rural distante de Londres. O local foi declarado como área de conservação, mas, posteriormente, se transformou em uma “vila urbana” com casas, apartamentos, estabelecimentos comerciais e uma variedade de instalações comunitárias (BOVAIRD, 2007). Para Bovaird (2007) a coprodução é fundamental neste modelo: as decisões de investimento foram planejadas com a comunidade e, também, todas as instalações financiadas pelo fundo são administradas por grupos comunitários locais.

No caso da vila de Caterham, Bovaird (2007) relata que foi criado o *Caterham Barracks Community Trust*, espécie de representação comunitária com 12 membros da comunidade ao entorno. Este grupo atua em nome dos residentes locais da vila desempenhando a função de transmitir as demandas e propostas, além de trabalhos na prática como, por exemplo, a construção de um parque de patins, patrocínio de um grupo de teatro comunitário, oficinas de artesanato e equipes esportivas (BOVAIRD, 2007). Tudo isso foi conquistado por meio da coprodução e da confiança.

❑ **Parceria de reestruturação da comunidade *Beacon* em Falmouth, Inglaterra (BOVAIRD, 2007).**

O conjunto habitacional *Beacon* se localiza em Falmouth, no sudoeste da Inglaterra e suas habitações estavam em mau estado de conservação, além de alta concentração de problemas sociais e econômicos (BOVAIRD, 2007). Com base na coprodução, o processo de melhorias passou por várias etapas, desde o planejamento tradicional e a prestação de serviços advinda dos profissionais na fase inicial, até a atuação conjunta de usuários e comunidades no planejamento e na entrega dos serviços públicos (BOVAIRD, 2007). Nitidamente, Bovaird (2007) afirma que foi possível observar mudanças significativas no bem-estar das famílias, na saúde e na frequência escolar.

❑ ***Villa Family*, França (BOVAIRD, 2007).**

Na França, os idosos que possuem alguma deficiência ou limitação que não os permite ficar em casa são direcionados a um asilo que, geralmente, fica localizado em municípios distantes (BOVAIRD, 2007). A *Villa Family* faz parte de um projeto desenvolvido que visa fornecer andares separados em uma grande casa para abrigar duas famílias, cada uma delas hospedando três idosos, geralmente com mais de 80 anos, que compartilham entre si atividades de lazer e refeições, permitindo uma mistura de vida social e privacidade (BOVAIRD, 2007). O intuito é garantir que essas pessoas possam conviver em um ambiente próximo de famílias e amigos. Segundo o autor, o conceito de família anfitriã já tem uma longa história na França, mas a configuração da *Villa Family* é especialmente projetada para superar os problemas típicos desses arranjos e auxiliar na profissionalização do trabalho. Bovaird (2007) esclarece que o idoso contrata o anfitrião e podem despedi-lo caso não esteja satisfeito com o serviço, o que lhe garante liberdade e controle de sua vida. Em termos de coprodução, este projeto mostra como um serviço projetado profissionalmente pode ser prestado por usuários de serviço e outros membros da comunidade (BOVAIRD, 2007).

❑ **Loja de *Tackley Village* na zona rural de Oxfordshire, Inglaterra (BOVAIRD, 2007).**

Segundo Bovaird (2007), *Tackley* é um pequeno vilarejo bastante remoto localizando na área rural de Oxfordshire e, diante das dificuldades, dois comércios fecharam em um curto período de tempo, o que gerou uma preocupação da população local. A partir disso, um grupo

de pessoas se reuniu para pesquisar o mercado visando identificar quais serviços faltavam na região (BOVAIRD, 2007). Após a consulta ao longo de quatro anos, o autor apresenta que a proposta final envolveu uma extensão dos serviços disponíveis no vilarejo, tais como loja, serviços postais, café, melhores instalações de esporte e lazer, dentre outros. As novas instalações contavam com o apoio popular e, também, de organizações externas. Segundo Bovaird (2007), como todos os lucros das atividades vão para a comunidade, o projeto se tornou mais sustentável. Este sucesso foi amplamente baseado na auto-organização da comunidade que conta com a ajuda de voluntários para manter as instalações funcionando, além da colaboração de pessoas do vilarejo que forneceram algum tipo de experiência gratuita e contribuem para a coprodução local. Durante o desenvolvimento do projeto, muitos moradores ajudaram em sua concepção e arrecadação de fundos (BOVAIRD, 2007).

❑ **Iniciativa *Co-Creating Health* da Health Foundation, Reino Unido (BATALDEN et al., 2016).**

Segundo Batalden et al. (2016), *Co-Creating Health* é uma iniciativa educacional destinada a ajudar pacientes e profissionais de saúde no desenvolvimento de competências e disposições necessárias para uma parceria eficaz entre eles. Os autores apresentam que pacientes e profissionais na Inglaterra e na Escócia foram treinados para facilitar a autogestão de pacientes. As conversas clínicas mudam de um modelo focado nos problemas do paciente para questões que elevem seus potenciais, buscando maneiras para que ele saiba lidar com o seu problema de saúde e encontrar o melhor caminho para o bem-estar (BATALDEN et al., 2016).

❑ **Consultas médicas compartilhadas, Massachusetts, Estados Unidos (BATALDEN et al., 2016).**

Trata-se de um sistema de saúde que tem potencial para apoiar a parceria eficaz entre pacientes e profissionais de saúde (BATALDEN et al., 2016). Os autores ressaltam que as consultas médicas compartilhadas foram empregadas para expandir o acesso e aumentar a satisfação do paciente. Segundo Batalden et al. (2016), o *design* varia, mas normalmente as visitas envolvem de 8 a 15 pacientes que se reúnem em uma sessão educacional, em média durante 90 a 120 minutos, além de uma consulta individual com o médico residente. As

peessoas compartilham sentimentos que se relacionam ao tratamento, bem como a capacidade de autocuidado (BATALDEN et al., 2016).

❑ ***ImproveCareNow, Estados Unidos (BATALDEN et al., 2016).***

O caso ilustra uma forma inovadora do sistema de saúde, na qual pacientes e profissionais se envolvem plenamente como parceiros coprodutivos nesses serviços e criam novas estruturas para atividades compartilhadas que vão além dos limites da clínica (BATALDEN et al., 2016). A *ImproveCareNow* é uma rede de pacientes, famílias, médicos e pesquisadores que buscam melhorar a saúde, os cuidados, os serviços ofertados às crianças e aos adolescentes com doenças inflamatórias no intestino. A rede atende mais de um terço de crianças e adolescentes dos Estados Unidos (BATALDEN et al., 2016).

Os dez de casos exitosos demonstram como a coprodução ocorre na prática. Em menor ou maior grau, ela precisa contemplar uma série de fatores como o compartilhamento de responsabilidades, a confiança entre os agentes envolvidos, a participação, o engajamento. Se não há iniciativas do setor, conhecimento e motivação o processo de coprodução se torna comprometido.

Em muitos casos a coprodução pode ser desencorajada diante de um sistema tradicional de tomada de decisão de cima para baixo, assim como apresentado por Ostrom (1996) no estudo de insucesso na Educação primária na Nigéria. Os professores tinham o desejo de mudar o cenário precário, no entanto, a assistência local e os recursos financeiros eram escassos, além de enfrentarem uma série de problemas correlatos (OSTROM, 1996). Frente às barreiras, apenas cidadãos mais determinados persistirão em atividades coprodutivas (OSTROM, 1996). Nos municípios, essa coprodução auxilia no atendimento às demandas e aos anseios da população, entretanto, o desafio de ter cidadãos engajados nas decisões políticas é grande.

Os trabalhos aqui discutidos ampliam o leque de possibilidades da coprodução e, independente de sua aplicação, o processo compete a cidadãos que estão inseridos em um campo que requer novos contornos institucionais. Essas e outras condições permitem que a pesquisa se adapte às especificidades de um determinado estudo de caso para promover benefícios mais amplos com a coprodução (DUROSE et al., 2017). Ao encontro de nossa

proposta, a gestão participativa é compreendida e abordada de forma ampla na constituição de um *design* institucional por meio dos fundamentos da coprodução.

Por fim, Salm (2014) esclarece que a coprodução se realiza porque se deseja melhor atuação das organizações públicas, com maior participação de organizações não governamentais visando o bem-estar da comunidade, o interesse público e a promoção de cidadãos engajados para uma transformação social. O conhecimento de mecanismos e as ações em prol da coprodução contribuem significativamente para que a gestão pública faça jus às suas raízes sociais.

3 METODOLOGIA

Nesta seção apresentamos o plano metodológico constituído por uma abordagem qualitativa. A pesquisa teve como método o estudo de caso com as técnicas de levantamento bibliográfico, entrevistas em profundidade e grupo focal, a partir da escolha do município localizado no Sul de Minas a fim de alcançar os objetivos da tese.

3.1 Natureza da pesquisa

A pesquisa é de natureza qualitativa de caráter descritivo. Segundo Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 64) pesquisas desta natureza partem “de uma visão em que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem observa, que não pode ser traduzida em números”. Para Render, Stair e Hanna (2010) há determinados fatores que são difíceis de quantificar.

Os estudos de natureza qualitativa apresentam os seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte dos dados e o pesquisador é o instrumento-chave de análise; b) o processo de investigação é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente relevante; e e) os dados tendem a ser analisados de forma indutiva (BOGDAN; BIKKLEN, 1994).

Partindo desses pressupostos, definimos o município e investigamos o processo de construção do estudo desde a sua primeira visita exploratória no mês de agosto do ano de 2019 até a última atividade realizada em julho do ano de 2020. Os dados coletados apresentam detalhes e informações que descrevem aspectos técnicos, de gestão e percepções pessoais. Notamos que o ponto de vista dos participantes da pesquisa se complementa, mesmo diante de suas particularidades sobre o abastecimento de água. A análise partiu, então, de relatos diante da experiência de cada entrevistado, seja ela pessoal ou profissional, promovendo possíveis conclusões.

Os dados exigem uma atribuição dos fenômenos, bem como uma atribuição de significados (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013). Segundo Minayo (2012, p. 623) “o verbo principal da análise qualitativa é compreender”. E, para isso, é preciso considerar a singularidade de cada indivíduo, saber que suas experiências e vivências sobre o determinado fenômeno investigado ocorrem no âmbito da história coletiva e são influenciados pela cultura e pelos costumes do meio que ele vive. Ou seja, há uma subjetividade manifestada pelo

sujeito que precisa ser observada (MINAYO, 2012). Buscamos considerar a singularidade de cada indivíduo em suas manifestações subjetivas para analisar e descrever os serviços de abastecimento de água com base na teoria de coprodução.

O posicionamento ontológico da autora é pautado na interação sujeito-sujeito, o que implica na concepção da realidade existente entre os sujeitos na relação com a água. E epistemológico por meio da subjetividade da construção do conhecimento em torno dos serviços de abastecimento pelas evidências empíricas sobre a coprodução desse bem público que sinalizam para um *design* de governança pública municipal democrática, conforme defendemos na tese.

3.2 Contexto empírico da pesquisa

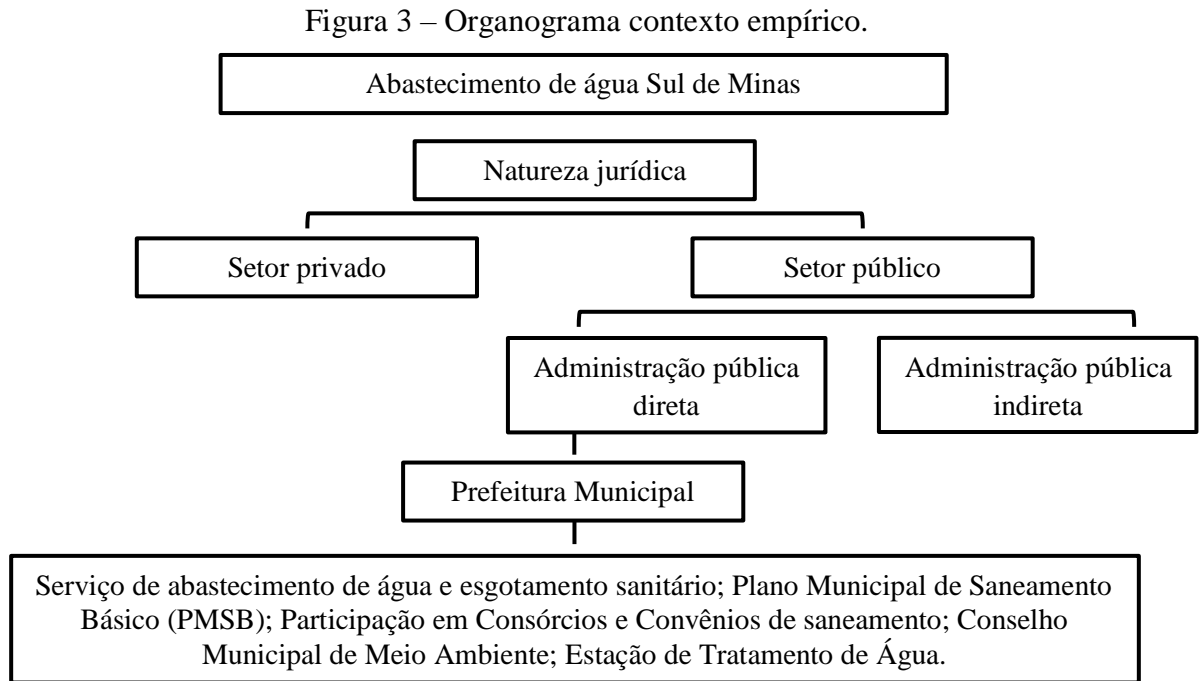
Minas Gerais possui uma área de 586.521,121 km², com uma população estimada de 21.292.666 pessoas. A densidade demográfica é de 33,41 hab/km² e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,731 (IBGE, 2010; 2019). O estado é composto por 853 municípios e possui dez regiões de planejamento, sendo elas: Central, Mata, Sul de Minas, Triângulo, Alto Paranaíba, Centro Oeste de Minas, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce (IMRS, 2020).

O universo delimitado da pesquisa é a região de planejamento Sul de Minas constituída por 155 municípios. Ela foi escolhida por ser uma área de pesquisas já realizadas pelo Núcleo de Estudos em Administração Pública e Gestão Social (NEAPEGS) da Universidade Federal de Lavras (UFLA), do qual a pesquisadora participa. Considerou-se ainda a relevância da bacia hidrográfica e as áreas de preservação ambiental, o que representa a riqueza da região.

Após o levantamento no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), uma ampla base de dados que retrata diferentes dimensões de análise pelos indicadores nos 853 municípios de Minas Gerais, identificou-se que os municípios têm como prestadora de serviços de água o setor público, variando em sua natureza jurídica, sendo administração pública direta e administração pública indireta, com predominância da segunda; e conta também com a atuação de empresa privada.

Visando fortalecer a gestão local e entendendo que a água, enquanto bem público, deve ser gerida sob responsabilidade do município, este trabalho aborda a prestação de

serviços ligados à administração pública direta. Foram desconsiderados, então, os municípios que têm como prestadora a administração pública indireta, englobando a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), Autarquias de Saneamento Básico, bem como aqueles municípios que contam com uma atuação de empresa privada. O organograma da Figura 3 caracteriza o contexto empírico.



Fonte: Da autora (2020).

O contexto delimitado envolve 24 municípios de pequeno porte, sendo eles: Aiuruoca; Albertina; Arantina; Claraval; Conceição das Pedras; Consolação; Córrego do Bom Jesus; Cristina; Delfim Moreira; Dom Viçoso; Espírito Santo do Dourado; Ijaci; Itanhandu; Jesuânia; Marmelópolis; Olímpio Noronha; Passa Quatro; Passa Vinte; Pratápolis; São João da Mata; São Sebastião da Bela Vista; Seritinga; Serranos; Silvianópolis (IMRS, 2018).

A escolha do município como estudo de caso se deu mediante dois momentos no levantamento técnico. No primeiro momento, analisamos nesses 24 municípios o percentual de população atendida por rede de serviços de abastecimento de água; o percentual de população atendida por rede de esgotamento sanitário; a elaboração do PMSB como parte das exigências da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007; a participação em Consórcios e Convênios de saneamento; e a presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente. Na

Tabela 1 temos a caracterização dessas informações no ano de 2017, que corresponde à atualização mais recente sobre o perfil municipal presente no IMRS.

Tabela 1 – Levantamento técnico dos municípios (dados de 2017).

Municípios	População atendida com serviço de abastecimento de água (rede) %	População atendida com serviço de esgotamento sanitário (rede) %	Plano Municipal de Saneamento Básico	Participação em Consórcios ou Convênios de saneamento	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Aiuruoca	95,30	95,33	Sim	Não	Sim
Albertina	99	99	Sim	Não	Não
Arantina	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não	Não
Claraval	99	99,04	Sim	Não	Sim
Conceição das Pedras	99,70	99,68	Sim	Não	Não
Consolação	99,90	99,90	Sim	Sim	Sim
Córrego do Bom Jesus	100	36,70	Sim	Não	Não
Cristina	100	99,77	Sim	Não	Sim
Delfim Moreira	100	100	Sim	Sim	Sim
Dom Viçoso	97,50	97,46	Sim	Não	Sim
Espírito Santo do Dourado	100	100	Sim	Não	Não
Ijaci	100	100	Sim	Sim	Sim
Itanhandu	100	100	Sim	Não	Sim
Jesuânia	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Sim	Sim
Marmelópolis	100	100	Sim	Não	Sim
Olímpio Noronha	99,40	99,35	Sim	Não	Não
Passa Quatro	89,20	89,24	Sim	Não	Sim
Passa Vinte	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não	Não
Pratápolis	89	86,69	Sim	Não	Não
São João da Mata	99,80	99,83	Sim	Não	Não
São Sebastião da Bela Vista	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não	Sim
Seritinga	100	100	Sim	Não	Não
Serranos	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não	Não
Silvianópolis	99,70	99,74	Sim	Não	Sim

Fonte: Da autora com base em IMRS (2017).

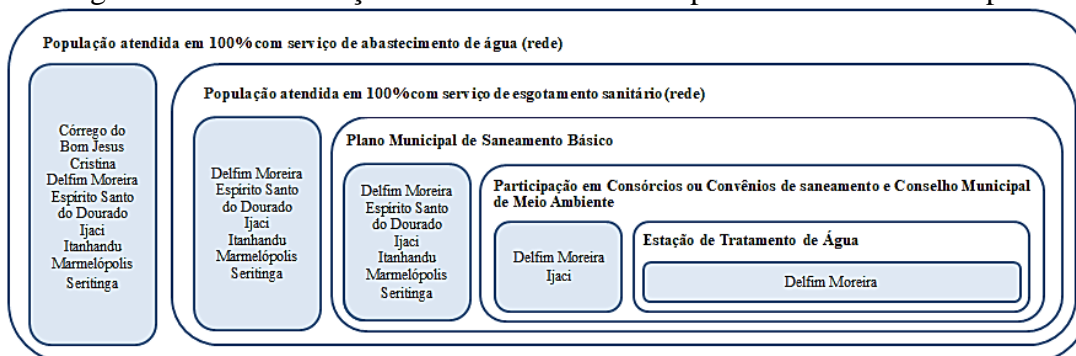
Conforme dados da Tabela 1, em 8 municípios há o atendimento de 100% da população com os serviços de abastecimento de água, destes apenas 6 atendem 100% de sua população com os serviços de esgotamento sanitário. A fim de identificar ferramentas que garantam um saneamento seguro para a população, constatamos que em todos os 24 municípios foi elaborado o PMSB, parte das exigências da Política Federal de Saneamento Básico Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe de diretrizes para os quatro pilares: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana; drenagem de águas

pluviais. Além desses pontos, analisamos se existe participação em consórcios e convênios de saneamento, e encontramos 4 municípios. Em relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, 13 municípios contam com esta atuação. Na sistematização dos cinco critérios previamente definidos, somente dois municípios obtiveram resultados 100% satisfatórios: Delfim Moreira e Ijaci.

Durante o processo de análise do contexto empírico, observamos muitos pontos em comum entre Delfim Moreira e Ijaci e nos deparamos com dois municípios que ofereciam, até então, a água gratuitamente para sua população, cobrando apenas uma taxa de valor simbólico no IPTU anualmente. Por fim, para determinar a escolha de um município, buscamos no segundo momento conhecer a Estação de Tratamento de Água (ETA), a qual reflete diretamente nas próprias garantias que a população tem de segurança e bem-estar.

Em Delfim Moreira há uma ETA que recebe a água captada das nascentes e conta com um operacional de análise, monitoramento e distribuição para a população urbana. Já em Ijaci, a captação da água é feita por meio de poços artesianos e nascentes e, como o município não tem uma ETA, o monitoramento da qualidade da água ocorre apenas via análise de Coliformes Totais (PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE IJACI, 2018). Isso desencadeia uma série de problemas nos cidadãos e o município cogitou passar a responsabilidade desse serviço para a COPASA. Diante desse fato, em 2019 o prefeito assinou uma concessão para a entrada da empresa no município (JORNAL DE LAVRAS, 2019). E, em junho de 2020, a COPASA se instalou, assumindo a responsabilidade dos serviços de água e esgoto (JORNAL DE LAVRAS, 2020). Como os dados coletados são de 2018, o município de Ijaci entrou no filtro, justificando-se a divergência. Verificamos, então, todos os municípios e não foram encontradas demais inconsistências. Na Figura 4 são apresentados os critérios adotados.

Figura 4 – Sistematização dos critérios adotados para escolha do município.



Fonte: Da autora (2020).

Após a análise do contexto, o município escolhido foi Delfim Moreira. Em 2020, sua população estimada era de 8.016 habitantes (IBGE, 2020). O município é dividido em zona urbana e zona rural, contando com apenas o Distrito da Barra. Há, aproximadamente, 10 bairros urbanos e 45 bairros rurais, nos quais vivem mais de 60% da população delfinense.

O município de pequeno porte pertence à microrregião de Itajubá, Minas Gerais. Foi criado em 1938 no ciclo do ouro mineral e se desenvolveu no plantio de Oliveiras, considerada o ouro vegetal da região. Em 17 de dezembro de 1938, o distrito de Soledade de Itajubá conquistou a emancipação político-administrativa e passou a se chamar, oficialmente, Delfim Moreira. São mais de 80 anos de emancipação, marcados por muitos nomes: Descoberto do Itajubá, Itajubá Velho, Soledade de Itajubá, Delfim Moreira (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019).

Segundo dados gerais apresentados pela Prefeitura Municipal, Delfim Moreira está localizado no bioma Mata Atlântica, com aproximadamente 60% de cobertura vegetal nativa e inteiramente em Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), criada em 3 de junho de 1985 pelo Decreto Federal n° 91.304. Em seu Art. 1° são apresentados os municípios que compõem a declarada área de proteção ambiental sob a denominação de APA da Serra da Mantiqueira: Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Santa Rita do Jacutinga, Virgínia e Wenceslau Brás, pertencentes ao estado de Minas Gerais; Campos do Jordão, Cruzeiro, Lavrinha, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antônio do Pinhal e Queluz, no estado de São Paulo e Resende no estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 1985). A Lei 9.097 de 19 de setembro de 1995 incluiu também o município de São Bento do Sapucaí, estado de São Paulo, na APASM (BRASIL, 1995).

O Instituto Chico Mendes afirma que 100% da área do município de Delfim Moreira é abrangida pela APASM. Ou seja, 100% dos habitantes se encontram na área da unidade de conservação (DETZEL et al., 2018). O Decreto Federal n° 91.304 visa à garantia de conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional, apresentando no Art. 2° os objetivos em prol da proteção e preservação:

- a) parte de uma das maiores cadeias montanhosas do sudeste brasileiro;
- b) a flora endêmica e andina;
- c) os remanescentes dos bosques de araucária;
- d) a continuidade da cobertura vegetal do espigão central e das manchas de vegetação primitiva;
- e) a vida selvagem, principalmente as espécies ameaçadas de extinção (BRASIL, 1985).

Delfim Moreira está inserido em um contexto de riquezas ambientais e possui várias ações em prol da proteção desse bem. É uma região rica em mananciais, tipicamente montanhosa com uma vasta malha hidrográfica, que é a nascente do Rio Sapucaí. O município faz parte do Circuito Turístico Sul de Minas e Circuito Turístico Terras Altas da Mantiqueira (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019).

Na região da bacia temos uma Pequena Central Hidrelétrica conhecida como PCH Ninho de Águia (MINAS GERAIS, 2010). O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí (CBH Sapucaí) possui o projeto “Cadastramento de Nascentes” que abrange, dentre outros municípios, Delfim Moreira, para conhecer as nascentes do território localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí em prol de proteção e conservação (CBH Sapucaí, 2020).

Em 2015 foi aprovado o projeto “Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira”. Esta foi a primeira experiência da Prefeitura Municipal no incentivo a recuperação e preservação das nascentes do município, além de auxiliar na capacitação e no manejo sustentável dos produtores rurais, e aumentar a cobertura florestal na bacia do Rio Santo Antônio, uma vez que se trata da bacia de maior drenagem e concentração de nascentes para o abastecimento público (DELFIM MOREIRA, 2015). Em 2016, o projeto “De olho nos Olhos” desenvolvido pelo Grupo Dispersores, uma Organização Não Governamental (ONG) fundada no município de Brazópolis, Minas Gerais, iniciou a recuperação de 200 nascentes e a restauração da vegetação nativa de 157 hectares de Mata Atlântica no Sul de Minas. E o município de Delfim Moreira foi atendido e beneficiado (GRUPO DISPERSORES, 2017).

Negrão e Assini (2019) afirmam que o trabalho consiste, basicamente, em cercar as áreas de influência de uma determinada nascente para estancar processos de degradação. A fim de acelerar a regeneração natural da área desmatada, são introduzidas mudas de árvores nativas. Tais áreas normalmente se localizam no entorno do olho d’água ou mina d’água – nomes populares dados a nascente (NEGRÃO; ASSINI, 2019).

Este processo necessita de alguns anos para alcançar uma condição desejável e por este motivo o engajamento do proprietário da área é fundamental. Após implantado, o módulo de restauração da nascente precisa ser mantido para alcançar sua meta e isso significa acompanhamento e manutenção da área. Uma nascente preservada garante a conservação da água na propriedade, o abastecimento dos rios de nossa bacia e o equilíbrio dos ecossistemas associados a estes (NEGRÃO; ASSINI, 2019, p. 13).

O trabalho desenvolvido conta com o operacional feito pela ONG, juntamente ao engajamento do proprietário onde a nascente se localiza. Esta responsabilidade conjunta

resulta em benefícios comuns para todo o município de Delfim Moreira. Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 4) chamam a atenção que “no contexto atual de governança de múltiplos níveis, o papel das organizações não governamentais (ONGs) em expressar as opiniões da sociedade civil e promover a participação ativa do público se tornou cada vez mais influente na formulação de políticas”.

A proteção e a recuperação de nascentes é uma ação necessária no município, pois além das questões ambientais, o abastecimento de água advém principalmente desta natureza de captação. No Quadro 3 apresentamos as principais nascentes e seus respectivos pontos.

Quadro 3 – Nascentes de captação de água para abastecimento em Delfim Moreira.

Locais	Número de captação
Brumado	5
Rosário	2
São Bernardo	1
Sertão Pequeno	1
Barra	2
Rio Claro	1
Biguá	2
Água Limpa	1
Barreirinho	1
Barreiro	1
Monteiro	2
Barreira	2
Turma	1
Peixe	1
Total	23

Fonte: Adaptado de Delfim Moreira (2015).

No Quadro 3 podemos visualizar 23 pontos de captação de água no município de Delfim Moreira. Em geral, o Brumado é o ponto com maior número. Entretanto, não foi possível classificar quais nascentes se destinam ao abastecimento urbano e quais são do rural, uma vez que encontramos algumas condicionalidades, tais como: nascente que se localiza em propriedade privada necessita de outorga para receber a canalização e retirada da água, e este processo ocorre mediante necessidade do município e de acordo com o dono da propriedade; em tempos de chuva não é necessário utilizar todos os pontos de captação, já em tempos de seca pontos alternativos são solicitados; há nascentes que abastecem só a área urbana, outras que abastecem apenas a área rural e, também, aquelas que abastecem todo o município; há nascentes que abastecem apenas um bairro ou uma propriedade. Ou seja, não identificamos

um controle e/ou um registro formal de como este processo ocorre. Acreditamos que o projeto “Cadastramento de Nascentes” desenvolvido pelo CBH Sapucaí possa vir a contribuir com esta questão futuramente.

Em geral, podemos afirmar que as nascentes que se destinam ao abastecimento urbano são canalizadas e por gravidade chegam à ETA, não utilizando nenhum tipo de bombeamento. Por outro lado, o abastecimento rural dispõe de caixas d’água que armazenam a água retirada da nascente e que, posteriormente, é distribuída para as residências. Para conhecer melhor o contexto empírico da pesquisa optamos pelo método estudo de caso.

3.3 Método Estudo de Caso

O estudo de caso é relevante em investigações de natureza qualitativa, como a desta tese, uma vez que a questão norteadora busca explicar “como são gerenciados os serviços públicos de água em um município sob a ótica da coprodução do bem público”, além da pesquisa exigir uma ampla e profunda descrição de um determinado fenômeno (YIN, 2015). Segundo Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 66) este procedimento técnico “envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento”.

Segundo Becker (1997, p. 117) “o caso estudado em ciências sociais é tipicamente não o de um indivíduo, mas sim de uma organização ou comunidade”, reforçando a ideia que este método já foi realizado em fenômenos amplos, dentre eles, municípios, que é o contexto desse estudo. Para Alencar (1999, p. 87-88) o caso pode ser

a) um único indivíduo desempenhando uma ação específica (por exemplo, um aluno na escola, um produtor administrando sua propriedade); b) um conjunto de indivíduos desempenhando diferentes ações (por exemplo, professores, diretores, especialistas e estudantes de uma escola ou funcionários e clientes de uma empresa); c) um programa ou projeto de desenvolvimento em que está envolvida uma pluralidade de atores sociais de distintas organizações, desempenhando diferentes ações (por exemplo, profissionais das agências financiadoras, profissionais das instituições encarregadas da implementação ou execução e o público beneficiário do programa ou projeto); d) experimentos, por exemplo, conduzidos nas áreas de educação, psicologia ou recursos humanos; e) bem como um balanço de uma empresa ou balanços de empresas em momentos ou contextos específicos.

Alencar (1999) destaca que, em situações dessa natureza, há a possibilidade de lidar com um ou mais casos, analisando a partir de diferentes visões, paradigmas, métodos, dentre

outros. Independente do campo de interesse, Yin (2015) afirma que o estudo de caso visa entender fenômenos sociais complexos. Para exemplificar o procedimento desse método, o Quadro 4 apresenta um escopo e as características do estudo de caso que estão divididos em primeira parte e segunda parte por meio do processo de investigação proposto por Yin (2015).

Quadro 4 – Método do estudo de caso.

PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO	
Primeira parte	Segunda parte
Escopo do estudo de caso	Características do estudo de caso
Investiga o fenômeno contemporâneo ('o caso') em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes.	Enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência e beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados.

Fonte: Adaptado de Yin (2015, p. 17-18).

Inicialmente, o estudo em Delfim Moreira investigou os serviços de abastecimento de água a partir do conhecimento do contexto empírico. Diante do “caso”, a investigação caracterizou como ocorre a prestação de serviços pela gestão municipal perante as categorias de coprodução que serão tratadas posteriormente, observando os atores envolvidos, seus interesses, a inter-relação e os momentos em que a participação e o engajamento são mais presentes, permitindo ou não maior abertura para o compartilhamento de responsabilidades e para a confiança mútua das partes envolvidas, além de outras práticas como a responsividade para com os cidadãos e a transparência. Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a maioria das pesquisas sobre coprodução é baseada em estudo de caso, assim como a maioria dos autores utilizam dados qualitativos. E, com este método, buscamos esclarecer quais são os potenciais da região, bem como suas limitações e gargalos para que uma coprodução ocorra, de fato.

Becker (1997, p. 118) ressalta que “por objetivar compreender todo o comportamento do grupo, o estudo de caso não pode ser concebido segundo uma mentalidade única para testar proposições gerais”. Nesse sentido, “o estudo de caso tem que ser preparado para lidar com uma grande variedade de problemas teóricos e descritivos” (BECKER, 1997, p. 118). A pesquisadora observou todas as limitações, levando em consideração as múltiplas inter-relações dos fenômenos estudados para evitar a prática de pressuposições que podem ser inconsistentes (BECKER, 1997).

3.4 Técnicas de coleta de dados

3.4.1 Pesquisa bibliográfica

Os dados foram coletados a partir de uma ampla pesquisa bibliográfica. As temáticas centrais do estudo constituíram as buscas nas seguintes bases indexadas no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior: *Web of Science*, *Journal Citation Reports* e *Scientific Electronic Libray Online*. Os termos utilizados para pesquisa foram *coproduce; coproduction; co-production; public service; public good; public sector; public administration; civil society; social participation; deliberation; remunicipalisation; remunicipalise services; public water; water; municipalisation*. Outros trabalhos citados ao longo da tese também possuem contribuições significativas, independentemente de não constarem nas bases e termos mencionados.

Foram realizadas revisões bibliográficas para investigar os trabalhos científicos e autores, bem como as inter-relações entre os campos de coprodução, remunicipalização e municipalização de serviços públicos, contribuindo efetivamente para a gestão da água enquanto um bem público. Segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 125) “a revisão bibliográfica sistemática, ao contrário da revisão narrativa, é uma revisão planejada para responder a uma pergunta específica e que utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos”. Para isso, optamos também por fazer um levantamento de dados secundários.

3.4.2 Dados secundários

Os dados secundários foram identificados na plataforma do IMRS. A Lei Estadual nº 15.011, de 15 de janeiro de 2004, dispõe sobre a criação do Índice, determinando que seu cálculo seja feito pela Fundação João Pinheiro a cada dois anos para todos os municípios do estado (MINAS GERAIS, 2004). A plataforma reúne atualmente mais de 700 indicadores para os anos de 2000 a 2018 e, dentre esses, 44 são selecionados para compor os índices. Todas essas informações em uma única base favorecem sua utilização pelo setor público e pela sociedade (IMRS, 2020).

Na plataforma seguimos uma série de procedimentos para delimitar o universo do estudo, conforme descrito na subseção contexto empírico da pesquisa. Primeiramente,

realizamos um levantamento das prestadoras de água nos 155 municípios do Sul de Minas a fim de identificar qual a natureza jurídica desses serviços no ano de 2018, período mais recente disponível na base. O procedimento de busca ocorreu nas seguintes etapas (Quadro 5).

Quadro 5 – Procedimento de busca na plataforma IMRS.

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1. Escolha da base de pesquisa	O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) é uma base de dados abrangente, confiável e periódica que permite análises comparativas dentre os anos disponíveis.
2. Acesso à plataforma	O acesso ocorre por meio do endereço eletrônico < http://imrs.fjp.mg.gov.br/ >. A plataforma é dinâmica e didática. Na apresentação inicial a base disponibiliza barras superiores com informações sobre o IMRS e três acessos diretos que permitem conhecer o perfil municipal, gerar consultas e mapas.
3. Consultas	Para iniciar a busca, a consulta deve ser gerada selecionando uma das dimensões primárias disponibilizadas: ano; município; indicador. Filtro 1: Indicador.
4. Indicador	A plataforma apresenta uma série de indicadores. Para este estudo, o indicador escolhido foi Saneamento Básico e Habitação. Após a seleção, três opções são ofertadas: saneamento básico; habitação; gestão. Filtro 2: Saneamento Básico e Habitação. Filtro 3: Saneamento Básico. Filtro 4: Prestadora de água.
5. Escolha dos municípios	A pesquisa foi realizada no âmbito dos 155 municípios da região de planejamento Sul de Minas. Assim, todos devem ser selecionados. Filtro 5: Regiões de planejamento. Filtro 6: Sul de Minas. Filtro 7: Selecionar todos os municípios.
6. Escolha do período	Após a seleção dos municípios, a plataforma disponibiliza o período de 2009 a 2018 para coleta de dados. Selecionar o último ano disponível. Filtro 8: Ano 2018.
7. Resultados	Ao processar a consulta, tem-se uma planilha com as prestadoras de água dos 155 municípios no ano selecionado. A partir da busca é possível fazer o <i>download</i> em uma planilha de Excel e/ou gerar o mapa referente a cada ano.

Fonte: Da autora (2020).

Ao processar a consulta, fizemos a classificação da natureza jurídica das prestadoras de serviços nos municípios. Este resultado corresponde a 144 municípios no total, visto que 11 não apresentam registros das prestadoras de água em 2018 pela plataforma IMRS (Figura 5).

Figura 5 – Relação das prestadoras de água no Sul de Minas.

	Varginha					
	Turvolândia					
	Três Corações					
	Toledo					
	Serrania					
	Senador Amaral					
	Sapucaia Mirim					
	São Vicente de Minas					
	São Tomé das Letras					
	São Tomás de Aquino					
	São Sebastião do Paraíso					
	São Pedro da União					
	São José do Alegre					
	São José da Barra					
	São Gonçalo do Sapucaia					
	São Bento Abade					
	Santana da Vargem					
	Santa Rita do Sapucaia					
	Santa Rita de Caldas					
	Ribeirão Vermelho					
	Pouso Alegre					
	Poço Fundo					
	Puranguinho					
	Pirangaçu					
	Pedralva					
	Nova Resende					
	Natércia					
	Matamzinho					
	Mãezópolis					
	Monte Sião					
	Monte Santo de Minas					
	Monte Belo					
	Monsenhor Paulo					
	Mindum					
	Maná da Fé					
	Liberdade					
	Lavras					
	Jurumã					
	Jacuí					
	Itutinga					
	Itumirim					
	Itaú de Minas					
	Itapecava					
	Itamonte					
	Itanópolis					
	Itajubá					
	Ipatuna					
	Ingai					
	Inconfidentes					
	Ilópolis					
	Ibitúra de Minas					
	Itiracina					
	Heliodora					
	Guaxupé					
	Guaranésia					
	Gonçalves					
	Fortaleza de Minas					
	Fama					
	Extrema					
	Estiva					
	Divisa Nova					
	Delmiópolis					
	Cruzília					
	Cordislândia					
	Congonhal					
	Conceição dos Ouros					
	Conceição do Rio Verde					
	Conceição da Aparecida					
	Caxambu					
	Cássia					
	Carvalhos					
	Carvalópolis					
	Camão do Rio Claro					
	Camão da Cachoeira					
	Caraçu					
	Capitão					
Silvianópolis	Capetinga					
Serranos	Campos Gerais					
Sertãozinho	Campeste					
São Sebastião do Rio Verde	Campinha					
São João da Mata	Cambuquara					
Pratópolis	Camanducaia					
Passa Verde	Caldas					
Passa Quatro	Cachoeira de Minas					
Olimpio Noronha	Cabo Verde	Três Pontas				
Marmelópolis	Bueno Brandão	Seledade de Minas				
Jesuíta	Brazópolis	São Lourenço				
Iturhandu	Botelhos	São João Batista do Glória				
Itajaci	Borda da Mata	Passos				
Espirito Santo do Dourado	Bom Repouso	Parassópolis				
Dom Viçoso	Bom Jesus da Perha	Nepomuceno				
Delém Moreira	Bom Jardim de Minas	Nachado				
Cristina	Boependi	Lambani				
Corrego do Bom Jesus	Areão	Guapé				
Consolação	Arceburgo	Elói Mendes				
Conceição das Pedras	Andrelândia	Coqueiral				
Clavial	Andradas	Camão de Minas				
Aramina	Alfenas	Campos do Meio				
Alberina	Alpinópolis	Cambu				
Aimorós	Alfenas	Bom Esperança				
			Bandeira do Sul	Ouro Fino	Poços de Caldas	Paraguacú
PREFEITURA MUNICIPAL	COPASA	SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO	SERVIÇO DE ÁGUA, ESGOTO E LIMPEZA PÚBLICA	DEPARTAMENTO MUNICIPAL AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO	DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO	CONCESSIONÁRIA DE SANEAMENTO BÁSICO LTDA.

Fonte: Da autora com base em IMRS (2018).

Encontramos os seguintes registros: Prefeitura Municipal (24); COPASA (100); Serviço Autônomo de Água e Esgoto (16); Serviço de Água, Esgoto e Limpeza Pública (1);

Departamento Municipal Autônomo de Água e Esgoto (1); Departamento Municipal de Água e Esgoto (1); Concessionária de Saneamento Básico Ltda (1). A seguir a descrição de cada natureza (Quadro 6).

Quadro 6 – Natureza jurídica dos prestadores de serviços de água.

PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE ÁGUA SUL DE MINAS	
NATUREZA JURÍDICA	Administração Pública Direta
	Prefeitura Municipal
	A Prefeitura Municipal é a sede do poder executivo do município. Em geral, uma Secretaria/Departamento gerencia a captação, o tratamento e a distribuição de água, assim como a estrutura de encanamento, o estoque e o tratamento de esgoto (MARTINS, 2016).
	Administração Pública Indireta
	Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)
	Empresa pública de economia mista. De acordo com o estatuto social da Companhia, as atividades fins da empresa são abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (COPASA, 2020). Esses serviços variam conforme as especificidades de cada município.
	Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE)
	SAAE é uma entidade autárquica municipal, com personalidade jurídica própria, sede e foro em determinado município. Dispõe de autonomia econômica, financeira e administrativa (SÃO LOURENÇO, 1979). As competências na prestação de serviços são especificadas na Lei Municipal de cada território.
	Serviços de água, esgoto e limpeza pública (SAELP)
	SAELP que é uma autarquia sustentável e seu Conselho de Administração foi criado por meio da Lei Municipal nº 534, de 18 de agosto de 1997, realiza reuniões periodicamente e participa ativamente das ações desenvolvidas. Realiza serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto e limpeza urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE BANDEIRA DO SUL, 2020).
Departamento Municipal Autônomo de Água e Esgoto (DMAAE)	
Em 1992 a Lei nº 1.557, aprovada pela Câmara Municipal, revogou o decreto nº170 de 1977, e transformou o já criado SAAE em DMAAE-OF, Departamento Municipal Autônomo de Água e Esgoto de Ouro Fino. É uma autarquia que tem como missão prestar serviços e soluções de saneamento básico (DMAAE, 2020).	
Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE)	
O DMAE é uma autarquia municipal com responsabilidade de captação, tratamento e distribuição de água tratada, e ainda, coleta do esgoto, tratando-o e devolvendo à natureza a água em condições próxima às características naturais (DMAE, 2020).	
Empresa privada	
Concessionária de Saneamento Básico Ltda. (COSÁGUA)	
A concessão de serviços públicos é a transferência de execução pela administração pública direta. A COSÁGUA pode ser classificada como uma sociedade limitada e depende das tarifas que são pagas pela sociedade para os serviços de água e esgoto.	

Fonte: Da autora (2020).

Para compreender o território delimitado, na Figura 6 é possível visualizar a representação geográfica de Delfim Moreira.

Figura 6 – Mapa do município de Delfim Moreira.



Fonte: Google Maps (2020).

No mapa podemos observar a delimitação geográfica de Delfim Moreira, região coberta pela Serra da Mantiqueira e localizada na divisa com o estado de São Paulo.

3.4.3 Visita exploratória

Após a escolha do município, foi realizada uma visita exploratória em agosto do ano de 2019. Na Prefeitura Municipal de Delfim Moreira a pesquisadora teve contato com as duas secretarias ligadas ao serviço de água: Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – responsável pelo gerenciamento e; Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente – responsável pelo suporte técnico-científico e atuação do Conselho Municipal de Conservação, Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente (CODEMA).

Naquela época, o CODEMA estava passando por um processo de reformulação de membros. Segundo o Regimento Interno, Capítulo II Da Organização, definiu-se o seguinte.

Art.4º - O CODEMA compor-se-à paritariamente dos seguintes membros, da maneira assim especificada, sendo todos de nomeação por ato do Prefeito Municipal, sendo 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente; 01 (um) representante da Secretaria

Municipal de Obras e Serviços Urbanos; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde; 01 (um) representante de associações, cooperativas e/ou centros comunitários; 01 (um) representante da categoria técnica que abrange técnicos, bacharéis ou especialistas na área hídrica, ambiental, de engenharia civil, biológica, geológica e ou sanitária; 01 (um) representante de empresas, empresas de pequeno porte e/ou microempresas atuantes no município de Delfim Moreira (BRASIL, 2017a).

É competência do CODEMA prezar pelo saneamento básico, proteção, conservação, defesa, equilíbrio ecológico, melhoria do meio ambiente e combate às agressões ambientais em todo município de Delfim Moreira (BRASIL, 2017a). E, a fim de atender as exigências do PMSB que foi elaborado via Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário (CIMASAS), o CODEMA assume o compromisso de visar maior participação da sociedade e ações de conscientização. As discussões anteriormente abordadas eram, em sua maioria, técnicas e despertavam pouco interesse da população. A elaboração do PMSB visa contribuições para o município, dentre elas, buscar soluções para o tratamento de esgoto.

Para conhecer o tratamento que a água recebe, a pesquisadora visitou a ETA. O responsável apresentou toda a estrutura e destacou os processos desde a captação da água até a sua distribuição para a área urbana (Figura 7).

Figura 7 – Estação de Tratamento de Água de Delfim Moreira.



Fonte: Arquivo de pesquisa (2020).

A ETA é responsável pela área urbana, enquanto a área rural conta apenas com a adição de cloro nas caixas d'água como "tratamento", o que evidentemente não fornece garantias de qualidade da água. Como agravante, bairros rurais muito distantes não recebem

nem a cloração. Além disso, o município ainda não dispõe de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE). Para amenizar o impacto deste lançamento, a Prefeitura Municipal exige nas construções atuais um projeto de fossa séptica e o proprietário assina um termo de responsabilidade. O habite-se só é concedido se a obra atender todas as exigências previamente definidas. Apesar disso, infelizmente é um ponto que ainda precisa ser trabalhado, uma vez que as construções antigas despejam o esgoto de maneira irregular. Os munícipes e o poder executivo têm consciência sobre as medidas que deveriam ser tomadas, no entanto, a falta de recursos inviabiliza muitos processos.

Por fim, conhecemos a Fundação Roge, instituição sem fins lucrativos, criada em 1999, que oferece ensino médio e educação profissional para as áreas de agropecuária, hospedagem e controle ambiental (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019). Na Fundação são desenvolvidos projetos em prol do meio ambiente. A pesquisadora visitou o Núcleo de Capacitação Técnica e, segundo informações, atualmente não há nenhuma atuação conjunta com a administração pública. Entretanto, já foram realizados trabalhos voltados para o abastecimento de água, mais especificamente, análises químicas da qualidade da água. Tal parceira durou pouco tempo e a fundação, de caráter filantrópico, desenvolve hoje trabalhos voltados apenas para o cuidado das nascentes.

Ao realizar a visita exploratória em Delfim Moreira e conhecer o possível local da pesquisa, escolhemos duas técnicas para serem aplicadas, sendo entrevista em profundidade e grupo focal.

3.4.4 Entrevista em profundidade

A entrevista “tornou-se técnica clássica de obtenção de informações nas ciências sociais, com larga adoção em áreas como sociologia, comunicação, antropologia, administração, educação e psicologia” (DUARTE, 2011, p. 62). Enquanto técnica de pesquisa, o processo de construção da entrevista visa conhecer o marco conceitual no qual se origina a questão/problema/sujeito analisado, os critérios que constituirão a seleção das fontes, os aspectos que envolvem a realização da técnica e o uso adequado das informações (DUARTE, 2011). Esses pontos são essenciais para elaboração e explicitação dos procedimentos metodológicos específicos a fim de dar validade, além das possíveis limitações que o pesquisador encontrará nos resultados.

Alencar (1999, p. 101) complementa que “a entrevista pode ser realizada por contato face a face, telefone ou por questionário enviado pelo correio. É planejada e programada, embora também existam entrevistas que resultam de ‘encontros casuais’”. Neste estudo, o método aplicado foi pelo contato face a face, caracterizando-se como entrevistas em profundidade.

Segundo Duarte (2011, p. 62), a entrevista em profundidade é uma “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada”. A entrevista em profundidade não permite saber *quanto* ou *qual* a proporção de uma determinada questão, e sim *como* a situação, por exemplo, é percebida diante do conjunto (DUARTE, 2011). Trata-se de um recurso metodológico que se fundamenta em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, visando recolher respostas por meio de experiências subjetivas. Neste percurso,

As perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer prospectivas. Possibilitam ainda identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada (DUARTE, 2011, p. 63).

Frente ao contexto de Delfim Moreira, este método buscou identificar e descrever como ocorre a prestação de serviços municipais de água. Assim, “a entrevista em profundidade é uma técnica dinâmica e flexível, útil para apreensão de uma realidade tanto para tratar de questões relacionadas ao íntimo do entrevistado, como para descrição de processos complexos nos quais está ou esteve envolvido” (DUARTE, 2011, p. 64).

Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 97) afirmam que a entrevista estruturada se constitui de “um conjunto de perguntas numa sequência com linguagem direta voltada à obtenção da informação desejada pelo entrevistador”. Para dar suporte à pesquisa “é usado como instrumento o roteiro e, dependendo do informante (o entrevistado), o gravador de voz para auxiliar na coleta de informações”. Segundo Alencar (1999, p. 101) “questionário e roteiro são os instrumentos mais comuns na entrevista onde existe um contato face a face entre o entrevistador e o entrevistado”.

Optamos por um roteiro constituído de questões abertas tendo como norte as categorias teóricas de investigação com base na literatura de coprodução do bem público (Quadro 7), sendo elas: protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse. Essas categorias foram

identificadas por diferentes contribuições de autores que discutem a coprodução do bem público e suas diversas características (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

Quadro 7 – Categorias teóricas de investigação.

CATEGORIA TEÓRICA	CONCEITO
Protagonismo	Protagonistas são todos aqueles participantes do processo decisório (TENÓRIO, 2005b).
Responsabilidade Compartilhada	É o compartilhamento de responsabilidades entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos que permite a produção de bens e serviços públicos (SALM, 2014).
Engajamento Cívico	É o engajamento do cidadão e da comunidade para a transformação social (SALM, 2014).
Participação	A participação cidadã é vista como uma tentativa de contribuir com a administração pública, exercendo importantes influências no campo da política por meio da participação em programas públicos (WHITAKER, 1980).
Confiança	Está relacionada com a confiança dos cidadãos entre si e entre estes e os servidores públicos, fundamentando-se em uma confiança mútua (ROCHA et al., 2019).
Transparência	A transparência contempla algum nível de previsão legal para ocorrer. É um recurso que proporciona conhecimento e confiança mediante as alternativas para a provisão de serviços (ROCHA et al., 2019).
Accountability	Responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade (ROCHA, 2008, p. 8).
Interesse	Manifestação de diferentes interesses que os usuários e as comunidades podem ter em relação a seus papéis na prestação de serviços públicos (BOVAIRD, 2007).

Fonte: Da autora com base em Tenório (2005b); Salm (2014); Moretto Neto; Salm; Burigo (2014); Burigo (2015); Whitaker (1980); Bovaird (2007); Rocha et al. (2019); Rocha (2008).

O estudo desenvolvido no município de Delfim Moreira levou em consideração aspectos da teoria no sentido de compreender qual(is) ator(es) assume(m) o protagonismo da prestação de serviços municipais de água, ou seja, qual figura está a frente: Estado; Estado e mercado; Estado e sociedade; Estado, sociedade e mercado (BURIGO, 2015). Trata-se de um trabalho que advém da Prefeitura Municipal e, assim, temos o Estado enquanto provedor desse serviço. Mas, como as decisões são tomadas? Existem parcerias ou algum tipo de compartilhamento? Essas e outras questões foram indagadas.

Além disso, buscamos compreender se existe e como ocorre a responsabilidade de modo compartilhado nesses serviços, no sentido de identificar se há apenas um ator central responsável pela captação, distribuição e cortes, por exemplo, ou se há um conjunto de atores que compartilham entre si responsabilidades em torno do abastecimento de água. A temática

abordada neste estudo entende que a responsabilidade não cabe unicamente aos governos, fato comum em um papel centralizador da gestão local. Neste contexto, emerge a possibilidade de inserção de outros atores para um trabalho em conjunto. Diante de uma sociedade multicêntrica (SALM; MENEGASSO, 2009), a coprodução pode ocorrer por meio de diferentes meios sociais e a pesquisa identificou quais são esses meios e suas principais características.

O engajamento cívico foi outra categoria abordada no roteiro, questionando se há algum tipo de engajamento nos serviços de água e, principalmente, como ele se faz presente: se por ajustamento, solicitação ou assistência; motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que a população recebe; por interesses políticos; por natureza espontânea; e, ainda, se está relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade. Todos esses pontos são cruciais para entender o que levam as pessoas a contribuir, ou seja, suas motivações. Autores como Alford (2002; 2009), Verschuere, Brandsen e Pestoff, 2012, Van Eijk e Steen (2014) e O'Brien et al. (2017) desenvolveram trabalhos nesta linha, promovendo discussões que podem impactar diretamente na participação do indivíduo, nossa próxima categoria.

Sobre a participação, visamos identificar se há consulta pública, pesquisas que são feitas com os cidadãos, canais efetivos de participação e/ou ouvidoria. Além disso, indagamos se esses cidadãos manifestam interesse sobre as questões de água e saneamento e como participam, de fato. Esta categoria é muito discutida na literatura de coprodução no sentido de entender que a sociedade pode vir a somar na atuação do Estado e, quando o caso, do mercado. Não se trata de uma transferência de responsabilidade ou, ainda, de pensar que pode-se fazer melhor aquilo que o Estado está fazendo mal, conforme alerta Carrion e Costa (2010) nas discussões sobre governança e democracia, aspectos interligados com os fundamentos teóricos desse estudo.

Há muitas armadilhas em se pensar que o terceiro setor, a comunidade ou a sociedade civil podem fazer melhor o que o Estado está fazendo mal. Cobrar do governo pela prestação de serviços públicos é tentar estabelecer uma relação clientelista de compra e venda de serviços, o que é uma prática de mercado. O que a cidadania exige é a sua influência nas políticas públicas, algo mais abrangente e menos individualista do que um pedido pessoal – ou coletivo – em benefício próprio (CARRION; COSTA, 2010, p. 628).

Neste caso, temos uma “ideia aproximada de governança como um mecanismo que busca regular relações entre atores e organizações em torno de questões públicas em que o

Estado já não monopoliza as decisões – sem, contudo, eximir-se de participar das discussões a seu respeito, não raro coordenando-as” (CARRION; COSTA, 2010, p. 629).

Assim, na literatura específica, o conceito de participação tem sido utilizado ora como categoria prática que orienta a ação das classes populares, dos militantes, dos excluídos quando lutam por direitos e buscam emancipação; ora como categoria teórica que subsidia o debate na teoria democrática, evocando a participação como termômetro da democracia, ou seja, quanto mais numerosos e efetivos forem os espaços participativos, para além dos processos eleitorais, mais democráticas seriam as sociedades; ora como categoria procedimental quando a participação é defendida pela sua capacidade de produzir consequências julgadas importantes ou valiosas (TAVARES, 2014, p. 133).

Para que todas essas ações se concretizem, precisamos discutir a categoria confiança. Questionamos, então, se a população confia na prestadora de serviços de água e como tal confiança é identificada. Nesse sentido, precisamos entender se a confiança ocorre por causa das relações pessoais ou por meio de garantias técnico-científicas, sendo elas informais ou previstas em lei.

Outro ponto ao se discutir qualquer bem ou serviço da administração pública para com os cidadãos é a transparência. A publicidade é um dos princípios da Administração Pública e garante a transparência de todos os atos. Diante disso, buscamos conhecer como as informações são disponibilizadas à população e se há consonância com a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011b). Diante de alguma reclamação ou demanda, como e quem é o responsável por tais esclarecimentos? Esse retorno é informal ou conforme a lei e as exigências dos consumidores? As informações são acessíveis? Segundo Rocha et al. (2019, p. 2) “a coprodução requer certo tipo de *accountability* e de transparência”, e é preciso ter reciprocidade entre cidadãos e governo em relação à confiança e à transparência na prestação de serviços.

Com isso, indagamos uma das questões centrais para a transparência no setor público: a responsabilização. A categoria *accountability* se caracterizou pela forma como ocorre (e se ocorre) a prestação de contas e a sua periodicidade; o agente responsável por ela; a presença ou não de fiscalização e, em caso positivo, como ela é feita; se há alguma auditoria interna e externa; e se existem normas de prestação de contas. Esse conjunto de questões se direciona para compreendermos a responsabilização presente no município. Segundo Maximiano e Nohara (2020, p. 74) “responsabilização significa responder pelas consequências dos atos e decisões”.

Por fim, a última categoria buscou identificar o tipo de interesse pela água, sendo este definido politicamente e expresso em lei, representando uma agregação de interesses individuais, e/ou resultante de um diálogo baseado em valores compartilhados (BURIGO, 2015). Ao ter um bem público vital no cerne da discussão, precisamos conhecer e compreender as convicções dos cidadãos, analisando como estes manifestam o interesse pessoal e coletivo.

Os princípios fundamentais da Política Federal de Saneamento Básico subsidiam a escolha dessas categorias, estabelecendo transparência das ações com base em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, controle social, universalização do acesso dentre outras medidas que contemplam os direitos e deveres da população na promoção dos serviços (BRASIL, 2007). Cada categoria teve em média seis questões (veja no APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista) que foram conduzidas por meio de um diálogo livre entre a pesquisadora e o entrevistado.

As entrevistas foram realizadas no período de dezembro do ano de 2019 a fevereiro do ano de 2020. Nessa técnica, contamos com a participação do prefeito da gestão 2016-2020, secretário e membro de Obras e Serviços Urbanos, secretária de Meio Ambiente e Agricultura, funcionário e químico atuantes na ETA, e representante comunitário do bairro Rio Claro, zona rural de Delfim Moreira.

Em dezembro de 2019, realizamos a segunda visita no município para entrevistar o secretário de Obras e Serviços Urbanos e a secretária de Meio Ambiente e Agricultura. A partir disso, obtivemos novos direcionamentos da pesquisa e passamos a conhecer quem eram os atores, de fato, envolvidos nos serviços de abastecimento de água. No mês de janeiro de 2020 conseguimos agendar uma entrevista com o prefeito, o qual viabilizou o contato com o funcionário da Prefeitura Municipal destinado a cuidar do sistema de captação de água nas nascentes e de levar o cloro até as caixas d'águas como “tratamento” na área rural. Este funcionário nos direcionou até a ETA e entrevistamos um dos responsáveis pela coleta e análise do material de 2 em 2 horas, visto que a estação conta com uma equipe dividida em vários turnos que atuam durante 24 horas por dia.

Posteriormente, entrevistamos o representante da sociedade, o qual deu detalhes sobre como ocorre o abastecimento na área rural, deixando em evidência que existe uma diferença no tratamento da água. Até então, tínhamos pouco relato sobre a área rural e foi a partir dessa entrevista que emergiu a necessidade de discutir nos resultados os âmbitos urbano e rural.

Com isso, contatamos o químico responsável pela qualidade da água na ETA e o mesmo nos ofereceu todo o suporte necessário para compreender os padrões de potabilidade da água que são seguidos no abastecimento da área urbana.

Finalmente, encerramos as entrevistas em profundidade com um total de 7 participantes e seguimos para a aplicação dos grupos focais.

3.4.5 Grupo focal

Segundo Yun (2019) as pesquisas utilizando grupos focais tiveram início no final da década de 1930 e, a partir da década de 1950, tornaram-se cada vez mais populares devido ao uso do método em estudos de *marketing*, particularmente. Trata-se de uma reunião de um pequeno número de indivíduos que participam de uma discussão interativa, compartilhando interesses comuns em questões ou eventos específicos (YUN, 2019).

Kitzinger (1995) afirma que os grupos focais constituem uma forma de entrevista em grupo que busca a comunicação entre os participantes a fim de colher dados e informações. A interação do grupo é um ponto muito importante para o método, uma vez que o pesquisador não direciona a pergunta para uma determinada pessoa e, sim, conta com o diálogo entre elas. O método visa explorar o conhecimento e as experiências do grupo entrevistado, analisando a forma como se configuram sobre determinado assunto e quais as razões do pensar e agir dessa maneira (KITZINGER, 1995).

Para Krueger e Casey (2015) os participantes são selecionados uma vez que possuem certas características em comum relacionadas ao tópico que será trabalhado no grupo focal. O entrevistador cria um ambiente aberto para os participantes compartilharem suas percepções e pontos de vista, sem coerção. O grupo focal só ocorre se os participantes são respeitados e livres para dar suas opiniões. Yun (2019) afirma que este método geralmente é usado para compreender como pessoas que partilham de interesses comuns se posicionam sobre um problema, assunto, serviço, dentre outros aspectos.

Segundo Minayo (2015, p. 69) “os grupos focais têm ainda a qualidade de permitir a formação de consensos sobre determinado assunto ou de cristalizar opiniões díspares, a partir de argumentações, ao contrário das entrevistas que costumam ocorrer de forma solitária”. A intenção dos estudos que trabalham com grupos focais é compreender os pensamentos dos

participantes e determinar as preferências dos indivíduos evitando, assim, uma generalização dos resultados (YUN, 2019).

Em termos de composição dos grupos focais, não há um consenso sobre o número de participantes. E, “em geral, a combinação de objetivos de pesquisa claros, a construção de um temário adequado, e uma equipe de moderador e observador capacitados dispensa mais de um encontro por grupo” (KIND, 2004, p. 129). Os grupos focais, normalmente, se somam aos dados coletados por meio de outros métodos qualitativos, como observação participante e entrevistas individuais, os quais contribuem para que o pesquisador possa compreender o fenômeno estudado (MORGAN, 1997). Este fato foi percebido na aplicação dos métodos grupo focal e entrevista em profundidade, e as informações se complementaram, facilitando a formação de consensos frente aos pensamentos individuais de cada membro.

Em relação à quantidade de grupos focais, Kind (2004) afirma que deve-se organizar pelo menos dois grupos focais, mas reitera que o pesquisador precisa se atentar, principalmente, pela qualidade ou riqueza das discussões. Partindo dessas orientações, optamos por aplicar dois grupos focais, sendo um com os vereadores da Câmara Municipal de Delfim Moreira gestão 2016-2020 e o outro com os membros do CODEMA. Contatamos todos e obtivemos retorno e confirmação de 5 vereadores, de um total de 9, e de 5 membros do CODEMA, de um total de 12, dos quais 6 são do poder executivo e 6 da sociedade civil. Entendemos que ambos os grupos delimitados possuem características em comum e certa homogeneidade, por isso a escolha.

Para a aplicação desta técnica é necessário planejamento. Servo e Araújo (2012, p. 11) destacam os principais pontos.

Entrar em contato com os participantes do estudo (para definir dia da semana, data, horário e local) para a realização das sessões; definir a duração da sessão, a dimensão do grupo e a equipe de coordenação; elaborar ou selecionar o material a ser utilizado pelo grupo e o guia de temas; estabelecer o delineamento do enquadre e providenciar sala para a realização das sessões do grupo focal.

As autoras ainda reforçam a necessidade de confirmação da participação por parte das pessoas que comporão o grupo e, antes da aplicação do método, devem ser elaborados ofícios solicitando a liberação de cada funcionário aos diretores/coordenadores, quando necessário. Após este processo, é realizado o agendamento do encontro diante das disponibilidades dos membros com durações previamente determinadas (SERVO; ARAÚJO, 2012).

No grupo focal, que deve ser aplicado em ambiente confortável e permissivo, os participantes recebem do entrevistador/moderador perguntas abertas sem limite de respostas (YUN, 2019). Tais perguntas darão suporte para o diálogo, servindo como uma espécie de roteiro. Um estudo de grupo focal se caracteriza por uma série de discussões que são, cuidadosamente, planejadas para obter percepções sobre uma área definida de interesse. Cada grupo é conduzido de cinco a dez pessoas e liderado por um entrevistador (KRUEGER; CASEY, 2015).

Os grupos contaram com a participação da pesquisadora na função de moderadora e de uma assistente para controlar a gravação e as anotações. O primeiro grupo focal teve duração de 75 minutos e foi realizado em um ambiente tranquilo em fevereiro do ano de 2020, seguindo todos os procedimentos necessários, conforme a literatura (KITZINGER, 1995; KRUEGER; CASEY, 2015; SERVO; ARAÚJO, 2012; YUN, 2019). No segundo grupo focal, que ocorreu em meio à pandemia mundial ocasionada pelo Covid-19, buscamos manter as medidas sanitárias básicas e preservar a vida com segurança e responsabilidade, e realizamos um grupo focal *on-line* via Aplicativo *Google Meet* no dia 09 de julho do ano de 2020.

O método grupo focal *on-line* é semelhante ao grupo focal presencial e sua principal característica é a de ser realizado em ambiente virtual, dispensando a presença física dos participantes, além de ser conveniente (ABREU; BALDANZA; GONDIM, 2009). Independentemente, seguimos todos os passos conforme realizado no grupo focal presencial. Para subsidiar a técnica, utilizamos o mesmo roteiro constituído de categorias teóricas de investigação, assim como aplicado na entrevista em profundidade. Os dois grupos focais foram suficiente para que as informações complementassem as entrevistas em profundidade, sucedendo a saturação.

3.5 Análise e sistematização dos dados

A análise e a sistematização se caracterizam por um exame intensivo dos dados em amplitude e em profundidade, permitindo compreensão e aprendizagem da realidade social (MARTINS, 2004). Mensurar os dados é um dos meios pelos quais estes são acessados e descritos para compreender fatos e fenômenos de interesse (SILVA JÚNIOR; COSTA, 2014). Goldenberg (1997, p. 93) reflete que a etapa de análise e sistematização dos dados “é o ponto em que se exige muita sensibilidade para que se aproveite o máximo possível dos dados

coletados e da teoria estudada. Esta capacidade de articular teoria e dados empíricos é uma das maiores riquezas do cientista”.

A articulação dos resultados obtidos e da teoria da coprodução do bem público ocorreu por meio de uma análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Esta ferramenta foi utilizada como forma de organizar e interpretar os resultados. Segundo Bardin (1977), esse tipo de análise é organizada em três momentos: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise “é a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas, tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (BARDIN, 1977, p. 95). Esta fase se caracterizou, primeiramente, pela visita exploratória a qual possibilitou a inserção da pesquisadora no contexto empírico de pesquisa.

Na segunda fase, a exploração do material se baseia na administração sistemática das decisões tomadas. Seja o processo aplicado manualmente, ou por meio de operações, “esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977, p. 101). Nesta fase, todas as entrevistas foram realizadas, transcritas e sistematizadas conforme as categorias teóricas. Em cada categoria continha um conjunto de questões capazes de trazer respostas sobre a prestação de serviços municipais de água, a atuação da Prefeitura Municipal, bem como a atuação da sociedade.

Por fim, Bardin (1977, p. 101) apresenta que na terceira fase “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos”. Existe uma gama de operações e análises que “permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise” (BARDIN, 1977, p. 101). Os dados obtidos pelas técnicas entrevista em profundidade e grupo focal foram analisados com base nas categorias teóricas definidas para identificar desde o ator principal (protagonista) neste serviço, até o interesse envolvido em torno da água.

O tratamento dos resultados tem aporte teórico nas bases epistemológicas de cada categoria explorada. A partir delas, apresentamos uma reflexão crítica do município, destacando sua realidade urbana e rural. Basicamente, observamos os seguintes pontos.

- (a) decompor o material a ser analisado em partes (o que é parte vai depender da unidade de registro e da unidade de contexto que escolhemos);

(b) distribuir as partes em categorias; (c) fazer uma descrição do resultado da categorização (expondo os achados encontrados na análise); (d) fazer inferências dos resultados (lançando-se mão de premissas aceitas pelos pesquisadores); (e) interpretar os resultados obtidos com auxílio da fundamentação teórica adotada (GOMES, 2015, p. 88).

Segundo Gomes (2015), nem toda análise de conteúdo seguirá essa trajetória. O percurso do pesquisador dependerá de uma série de fatores que foram pré-definidos na pesquisa, tais como, propósitos, objeto de estudo, natureza do material disponível e perspectiva teórica por ele adotada.

Minayo (2012) afirma que é preciso reconhecer a polaridade existente entre sujeito e objeto no processo qualitativo de construção científica, o que acarreta a um esforço metodológico que garanta a produção de uma análise sistemática e aprofundada (ou o mais próximo disso) para que sejam minimizadas incursões de subjetivismo, achismo e espontaneísmo. Todo este percurso “tem o sentido de tornar possível a objetivação de um tipo de conhecimento que tem como matéria prima opiniões, crenças, valores, representações, relações e ações humanas e sociais sob a perspectiva dos atores em intersubjetividade” (MINAYO, 2012, p. 626).

O pesquisador precisa ter sensibilidade para compreender os aspectos subjetivos que interferem na formação do indivíduo enquanto sujeito da pesquisa e utilizar esses artifícios de forma clara e objetiva. “Desta forma, a análise qualitativa de um objeto de investigação concretiza a possibilidade de construção de conhecimento e possui todos os requisitos e instrumentos para ser considerada e valorizada como um construto científico” (MINAYO, 2012, p. 626).

Por fim, a identidade de todos os participantes foi preservada na transcrição das entrevistas em profundidade e dos relatos coletados nos grupos focais, ocultando também qualquer tipo de informação que fizesse menção a alguém. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Veja no APÊNDICE B) e afirmaram verbalmente que a identidade poderia ser revelada. Entretanto, a pesquisadora optou por nomeá-los de “Entrevistado” seguido de uma ordem numérica, assim como nos grupos focais formados pela Câmara Municipal e pelo CODEMA, conforme Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Codificação dos entrevistados.

Participantes	Entrevista em profundidade	Grupo Focal	Codificação
Prefeito	1	-	Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 6; Entrevistado 7.
Secretário de Obras e Serviços Urbanos	1	-	
Secretário de Agricultura e Meio Ambiente	1	-	
Membro da Secretária de Obras e Serviços Urbanos	1	-	
Membro da ETA	1	-	
Químico da ETA	1	-	
Representante da sociedade	1	-	
Vereadores da Câmara Municipal	-	5	Grupo Focal 1; Grupo Focal 2.
Membros do CODEMA	-	5	
Total	7	10	

Fonte: Da autora (2020).

O público de entrevistados contou com 14 participantes do sexo masculino e 3 do sexo feminino. Eles participaram com total liberdade para compartilharem experiências, opiniões pessoais e profissionais. Além disso, a aplicação das técnicas contou com a condução da pesquisadora e uma assistente para o registro no caderno de campo. Houve também concordância unânime sobre a utilização de um gravador.

Todos esses atores não só assumem o seu papel na gestão local do município, como são, em sua maioria, cidadãos delfinenses e consumidores do próprio serviço que prestam. E “trabalhando com estes instrumentos de pesquisa é bom lembrar que lidamos com o que o indivíduo deseja revelar, o que deseja ocultar e a imagem que quer projetar de si mesmo e de outros” (GOLDENBERG, 1997, p. 85). Para este autor, um dos principais desafios (e problemas) é detectar o grau de veracidade, o que exigiu cuidado da pesquisadora.

3.6 Organização analítica da tese

A segunda parte da tese está organizada em três artigos. Cada artigo visa responder a um objetivo específico. Primeiramente, elaboramos uma pesquisa bibliométrica sobre a coprodução do bem público, permitindo conhecer e descrever suas principais contribuições e aplicabilidades. O segundo artigo promoveu uma discussão entre essa temática e a remunicipalização como forma de apresentar a prestação de serviços de água e saneamento sob responsabilidade da gestão local. Os artigos 1 e 2 se caracterizam como ensaio teórico. No

terceiro artigo adotamos uma natureza teórico-empírica para explorar as discussões teóricas da temática e a pesquisa de campo desenvolvida no âmbito do município de Delfim Moreira.

- ❑ **Artigo 1** Coprodução do bem público: uma análise bibliométrica internacional.
(Apresentado no Encontro Nacional de Pesquisadores de Gestão Social no ano de 2018, e traduzido para o idioma inglês);
- ❑ **Artigo 2** Remunicipalização e Coprodução do Bem Público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento.
(Publicado no periódico Cadernos Gestão Pública e Cidadania no ano de 2020);
- ❑ **Artigo 3** Serviços Municipais de Água e Coprodução do Bem Público: estudo de caso em Delfim Moreira, Minas Gerais.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Esta tese defende que as experiências de coprodução contribuem para o *design* institucional de governança pública municipal democrática. A ideia de *design* institucional é no sentido que as atividades desempenhadas pela sociedade complementam as atividades do Estado e, até mesmo, do mercado, rompendo com a centralidade das decisões públicas. Evidentemente, isso já acontece há tempos e também é discutido por outros autores (OSTROM, 1996; DENHARDT; DENHARDT, 2000; DRYZEK; NIEMEYER, 2014; TENÓRIO, 1998; 20005a; 2005b; 2008a; 2008b; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; ALCÂNTARA, 2015). Mas o campo carece de experiências práticas e o avanço do estudo é nesse sentido, ao abordar o contexto de participação social e responsabilidades compartilhadas na prestação de serviços públicos.

Desde a década de 1980 a relação governança e *design* institucional vem sendo discutida (PARKS et al., 1981; ALFORD, 2013). O trabalho publicado em 1996 pela Elinor Ostrom discute a “grande divisão” entre mercado e Estado ou entre governo e sociedade civil enquanto uma armadilha conceitual e a coprodução se tornou a primeira evidência para cruzar essa “divisão” (OSTROM, 1996; ALFORD, 2013). Com isso, podemos afirmar que existe uma considerável sinergia entre governança e *design* institucional a ser trabalhada na iminência do tema coprodução.

Para atender ao proposto, apresentamos na discussão sobre coprodução do bem público uma seleção de estudos empíricos a partir da coleta de dados secundários (OSTROM, 1996; BOVAIRD, 2007; BATALDEN et al., 2016) a fim de identificar a coprodução em diferentes contextos. Ademais, o objetivo foi descrever e analisar a prestação de serviços de água no âmbito municipal sob a ótica da coprodução do bem público partindo, também, para uma coleta de dados primários.

Inicialmente, buscamos investigar a literatura internacional da coprodução do bem público com a realização da pesquisa bibliométrica (Artigo 1). O Artigo 1 contribuiu para conhecer o campo teórico de estudo com seus principais autores e trabalhos, e em que momento as publicações apresentam um crescimento significativo. A bibliometria reforçou a proximidade da temática com a área da administração pública e identificou as lacunas da literatura, mostrando a necessidade de desenvolver estudos empíricos. Diante disso, notamos um potencial na prestação de serviços de água que, além de se tratar de um bem vital, está

imersa em uma série de discussões nacionais e internacionais sobre escassez, gerenciamento, comercialização, contaminação, uso de agrotóxicos, dentre outros aspectos.

Para conhecer essa realidade, o Artigo 2 analisou como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público. Trata-se de uma tendência mundial que simboliza o retorno de serviços, antes privatizados, para o domínio público. Segundo dados do rastreador de remunicipalização de água, uma iniciativa do *Corporate Europe Observatory* (CEO) e do *Transnational Institute* (TNI), durante os últimos 15 anos mais de 180 cidades em todo o mundo promoveram a remunicipalização dos serviços de água e, desde o ano de 2009, o ritmo quase triplicou (CEO, 2021).

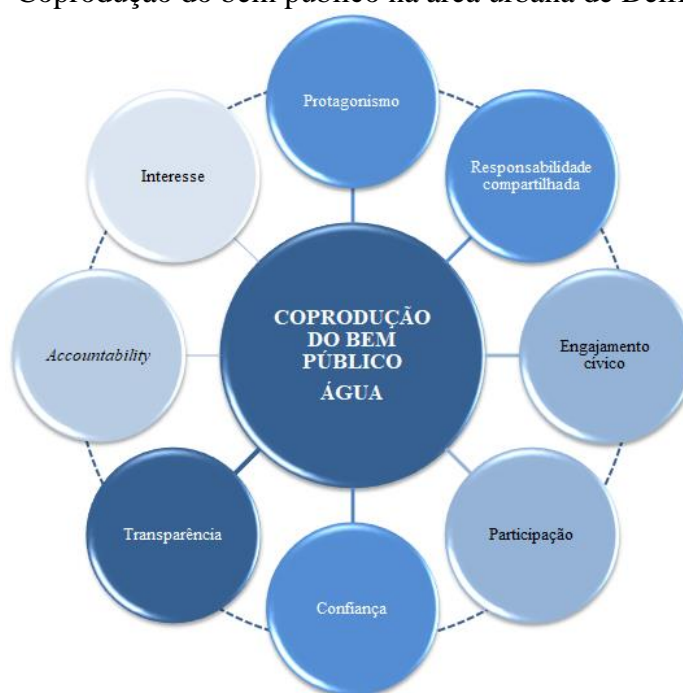
Ao conhecer as principais condicionalidades da remunicipalização, identificamos as perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento em um processo que requer responsabilidade social, sustentabilidade, eficiência e controle social, promovendo participação, transparência, *accountability* e confiança entre as partes envolvidas (ROCHA et al., 2019). Todo esse *continuum* de ações e práticas pode ocorrer na gestão dos serviços de água e saneamento, agora no domínio público.

Compartilhando da necessidade de avançar empiricamente, o objetivo do Artigo 3 foi descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. No estudo de caso temos considerações relevantes sobre as áreas urbana e rural por intermédio das categorias protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

Na região urbana, o protagonismo é assumido pela Prefeitura Municipal, enquanto a responsabilidade é compartilhada entre o setor público e uma empresa privada representada pelo químico que trabalha na ETA. Só existe engajamento, participação e interesse diante de uma necessidade, primeiramente, pessoal. Nesse contexto, o tratamento e o abastecimento de água são executados dentro das normas e especificações presentes na Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017 (BRASIL, 2017b). Como reflexo, a confiança da população na prestadora de serviços é sustentada por garantias técnico-científicas que são seguidas na ETA, porém problemas de infraestrutura prejudicam o percurso da água e nem sempre as análises da vigilância sanitária são satisfatórias.

A transparência e a *accountability* seguem os princípios da Lei de Acesso à Informação. O município ainda requer de mecanismos acessíveis e que façam os dados chegarem, de fato, até o cidadão. A *accountability* ocorre apenas internamente a fim de cumprir os trâmites que são exigidos por órgãos Estadual e Federal. Entretanto, em relação à sua responsabilização perante aos cidadãos é falha e requer atenção, assim como os resultados da categoria interesse, os quais não visam à ideia de coletividade. Na Figura 8 podemos visualizar a caracterização da coprodução na área urbana. Quanto mais intensa a cor da categoria teórica, mais os indícios de uma coprodução.

Figura 8 – Coprodução do bem público na área urbana de Delfim Moreira.



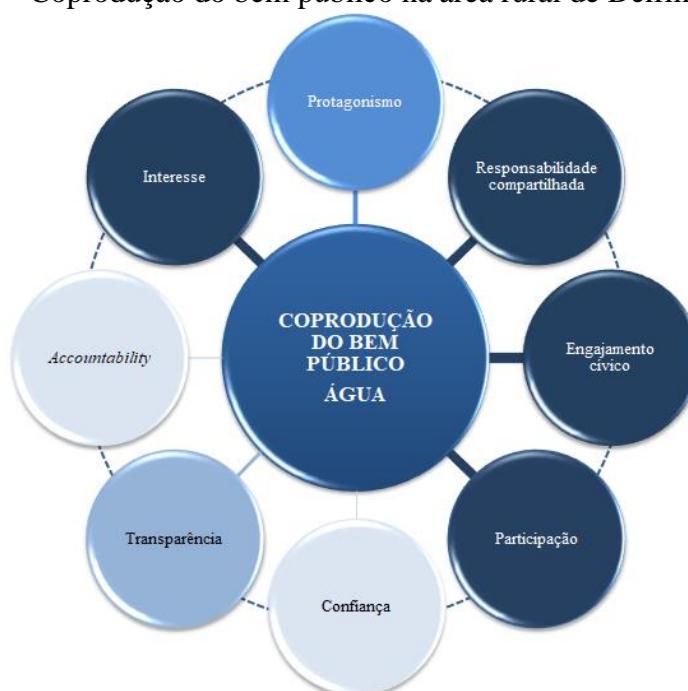
Fonte: Da autora (2020).

A coprodução na área urbana pode ser caracterizada como uma Coprodução Funcional (SALM; MENEGASSO, 2010; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014). Segundo os autores, a Coprodução Funcional é uma estratégia utilizada pelo aparato público para produzir os serviços de maneira mais eficiente e eficaz com o envolvimento de secretarias e gestores responsáveis direta ou indiretamente, prevalecendo o interesse individual e o protagonismo do Estado. Além disso, a participação é restrita e o envolvimento dos cidadãos só ocorre mediante o cálculo do custo e benefício, a transparência segue princípios da lei, da mesma forma que a prestação de contas para os órgãos legislativos (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

Já na área rural a análise se transfigura. A Prefeitura Municipal continua sendo a protagonista dos serviços, mesmo diante de situações mais precárias nas quais os moradores assumem algumas decisões sobre o abastecimento. As responsabilidades são compartilhadas e observamos que Estado e sociedade atuam de forma conjunta. A Prefeitura oferta, basicamente, a infraestrutura de canalização das nascentes até as caixas d'água que armazenam e distribuem para as propriedades, e um funcionário para realizar o processo de “tratamento” da água com a adição de cloro nessas caixas, os demais serviços são assumidos pelos próprios moradores. Com isso, a participação cidadã é presente e há engajamento cívico para que todos possam ter acesso. O interesse comum em torno do bem prevalece.

Por outro lado, identificamos três categorias que ainda são fragilizadas. Primeiro que a região não tem nenhuma garantia técnico-científica de potabilidade da água. A ETA contempla apenas a área urbana e os bairros rurais ficam aquém de um serviço seguro de qualidade. O único procedimento técnico seguido é a cloração e, infelizmente, não é suficiente para um resultado satisfatório. Os moradores dos bairros rurais também carecem de transparência e responsabilização do poder público municipal perante gastos e recursos utilizados nesse serviço. Assim como acontece na área urbana, os procedimentos seguem os princípios da Lei, cumprindo os trâmites exigidos pelos órgãos superiores (Figura 9).

Figura 9 – Coprodução do bem público na área rural de Delfim Moreira.



Fonte: Da autora (2020).

No contexto rural há indícios de uma Coprodução Representativa com Sustentabilidade, ainda que não seja em sua totalidade. Neste âmbito, se estabelece a sinergia entre setor público e cidadãos na realização dos serviços de abastecimento de água. O protagonismo é do Estado, mas as organizações das comunidades e a Prefeitura Municipal interagem e protagonizam em prol de um bem comum (SALM; MENEGASSO, 2010; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014). Predomina um interesse público para servir ao cidadão, uma vez que temos neste ambiente Estado e sociedade com o objetivo de produzirem serviços com participação ampla e necessária (SALM; MENEGASSO, 2010; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014). Em relação à transparência e à prestação de contas, o processo só ocorre mediante esporádicas reuniões e/ou de maneira informal por meio dos representantes de cada bairro rural.

As experiências de coprodução contemplam potencialidades e desafios a serem enfrentados na prestação de serviços públicos, reunidas no Quadro 9.

Quadro 9 – Potencialidades e desafios da coprodução.

Potencialidades	Desafios
Ativação e autogestão da cidadania local;	Sentimento de apatia e desconfiança;
Participação e engajamento cívico do planejamento à entrega de um serviço;	Envolvimento de cidadãos exige tempo e esforço, o que nem sempre é possível;
Diálogo e iniciativa popular na promoção de um serviço;	Resistência à “interferência” dos cidadãos nos serviços públicos;
Apoio dos cidadãos e fortalecimento da confiança para com as ações do município;	Carência de mecanismos que estimulem a confiança dos cidadãos;
Aumento significativo da disponibilidade de serviços essenciais para a sociedade;	Descrédito da sociedade sobre as possibilidades de reverter determinada situação;
Desenvolvimento de competências necessárias para um trabalho em prol dos cidadãos;	Dificuldade de promover um bom trabalho em equipe dentro do órgão público;
Representação social e responsabilidade compartilhada com grupos comunitários;	Carência de coordenação eficaz entre cidadãos e poder executivo;
Apoio de órgãos externos no planejamento, no financiamento e na execução de serviços;	Estabelecer grupos de apoio que possam atuar/trabalhar com frequência;
Desenvolvimento de infraestrutura social, científica e tecnológica para promoção do conhecimento e da educação ambiental;	Escassez de campanhas publicitárias e de programas de conscientização pública sobre determinados assuntos;
Investimento em infraestrutura e serviços de qualidade;	Dependência de recursos que nem sempre estão disponíveis;
Desenvolvimento de mecanismos que estimulem a conscientização e a responsabilidade perante os bens e serviços públicos;	Superar o medo de achar que o compartilhamento de responsabilidades diminui o valor da experiência profissional;
Mudança e inovação no <i>design</i> de um arranjo hierárquico na administração pública;	Superar maneiras tradicionalistas de se conduzir uma administração pública local;
Transparência no compartilhamento de dados.	Responsividade perante os cidadãos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ostrom (1996); Bovaird (2007); Batalden et al. (2016).

Ao longo da compreensão de cada experiência da coprodução presente na literatura e dos resultados do estudo de caso aplicado em Delfim Moreira, uma série de potencialidades pode ser trabalhada e explorada na prestação de serviços públicos. Tais potencialidades sinalizam para processos mais inclusivos e participativos que dispõem de engajamento cívico, confiança, responsabilidade e responsividade, reorganização do aparato público, transparência dos atos, investimento em infraestrutura e em educação ambiental para que se tenha uma sociedade consciente sobre o seu papel e o exercício da cidadania.

Segundo Bovaird (2007, p. 856) “this framework suggests the need to reconceptualize service provision as a process of social construction in which actors in self-organizing systems negotiate rules, norms, and institutional frameworks rather than taking the rules of the game as given”. A partir dessa afirmação, o autor destaca que a coprodução contribui para a reconceitualização da prestação de serviços como um processo de construção social.

When stakeholders exist beyond the direct user (e.g., people who have altruistic motives, are directly affected by the user’s welfare, or wish to ensure that a service remains available for their future use), community coproduction is needed in addition to user coproduction. However, the ability of community members to engage in coproduction is not simply a given (BOVAIRD, 2007, p. 855).

Reconhecemos que um único estudo de caso não serve para tirar conclusões específicas da coprodução. Existem particularidades que não permitem que os resultados sejam generalizados, nessa perspectiva, todo dado aqui apresentado não indica, necessariamente, uma tendência. Buscamos destacar aspectos que contribuem para o campo epistemológico da coprodução em torno da prestação de serviços municipais de água, como os estudos de casos realizados por diversos pesquisadores internacionais a fim de identificar categorias, características e modos de gestão condizentes com um cenário da administração pública voltado para o cidadão (OSTROM, 1996; BOVAIRD, 2007; BATALDEN et al., 2016; DUROSE et al., 2017).

Infelizmente a população mundial ainda enfrenta grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos, principalmente, nas áreas rurais. Segundo Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 3) “a disponibilidade hídrica depende da quantidade de água fisicamente disponível, e da forma como ela é armazenada, administrada e alocada para vários usuários. Ela inclui aspectos relacionados à gestão das águas superficiais e subterrâneas, assim como à reciclagem e ao reúso da água”.

Para Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019) a maneira como a água é fisicamente fornecida ou obtida está relacionada à sua acessibilidade hídrica. A rede canalizada é o método de menor custo, no entanto, quando a região não conta com esta instalação, as pessoas dependem de poços ou sistemas comunitários para o fornecimento da água. Estes fatores tornam ainda mais desprotegida a qualidade do bem, o que agrava as desigualdades entre as diferentes classes sociais, além do maior custo financeiro (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019).

Eventualmente, diferentes regiões pelo mundo apresentam diferentes formas de serviço e acesso (ou não) a água. Para Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 4) “o tratamento da água está relacionado aos processos utilizados para purificar, desinfetar e proteger a água contra a recontaminação”. Segundo Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019), as respostas para enfrentar essas questões podem variar de forma significativa de um lugar para o outro. Grandes comunidades urbanas de alta densidade dispõem de um cenário mais favorável para as instalações de água, saneamento e higiene, em contrapartida, populações de baixa densidade, principalmente, aquelas que vivem em áreas rurais, precisam de soluções adequadas às suas realidades e aos fatores físicos locais. Assim, “o princípio básico por trás da seleção de tecnologias de água, saneamento e higiene, portanto, não é necessariamente o de ‘melhor prática’, mas o de ‘melhor opção’” (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019, p. 10).

Diante do exposto, precisamos falar sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, conforme Portaria nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011. Segundo Art. 2º “esta Portaria se aplica à água destinada ao consumo humano proveniente de sistema e solução alternativa de abastecimento de água” (BRASIL, 2011a). No Anexo VII da portaria é possível visualizar uma tabela de padrão de potabilidade para substâncias químicas que representam risco à saúde, dentre a listagem temos: 15 substâncias inorgânicas; 15 orgânicas; 27 agrotóxicos; 7 desinfetantes e produtos secundários da desinfecção (Veja no ANEXO A) (BRASIL, 2011a).

Bombardi (2017) desenvolveu um amplo trabalho sobre a geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia (UE). O Glifosato (herbicida) é o agrotóxico mais vendido no país e, em 2014, as vendas foram de 193.948 toneladas (BOMBARDI, 2017). Dessa forma, a venda de Glifosato representa mais da metade do volume total de agrotóxicos comercializados no Brasil (BOMBARDI, 2017).

Quando comparado o limite máximo de resíduo desse agrotóxico na água potável, temos que na UE são permitidos apenas 0,1 microgramas de Glifosato por litro, enquanto no Brasil são permitidos até 500 microgramas por litro (BOMBARDI, 2017). Portanto, o Brasil tem um volume 5000 vezes maior do que é permitido na UE.

O país é um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo e, lamentavelmente, nos expomos ao risco ao dispor de uma legislação de potabilidade que regulariza 64 substâncias químicas. Além disso, Bombardi (2017) chama a atenção para o fato de que 30% dos agrotóxicos permitidos no Brasil são proibidos na UE. Fernandes Neto e Sarcinelli (2009, p. 74) afirmam que “a exposição humana aos agrotóxicos ocorre segundo diferentes rotas, o que dependerá de cada circunstância. Em algumas dessas, os indivíduos podem ser expostos por mais de uma via ao mesmo tempo, o que configura uma exposição múltipla”. Deste modo, as autoras reforçam que o uso intensivo de agrotóxicos no Brasil desperta a preocupação de profissionais de diferentes setores frente aos riscos proporcionados ao meio ambiente e aos seres humanos (FERNANDES NETO; SARCINELLI, 2009).

Os agrotóxicos assumem caráter destacado enquanto contaminantes pela intensidade e, não raro, indiscriminação que caracterizam seu consumo no país. Sua presença nos mananciais pode trazer dificuldades para o tratamento da água em virtude da eventual necessidade de tecnologias mais complexas do que aquelas normalmente usadas para a potabilização (FERNANDES NETO; SARCINELLI, 2009, p. 69).

A situação da água e do saneamento no Brasil é alarmante. É preciso ter cuidado e atenção com os venenos permitidos em uma “água potável” que chega às residências, bem como defender este bem público de grandes empresas para que o lucro não ultrapasse o real sentido da prestação de serviços e reconhecer a água enquanto direito humano e não uma *commodity*.

Por fim, “coproduction is not a panacea” (BOVAIRD, 2007, p. 856). Na coprodução existem inúmeros problemas e desafios a serem enfrentados. Para o autor a maior preocupação com a coprodução é que se pode diluir a responsabilidade pública e, assim, obscurecer os limites entre público, privado e organizações voluntárias. Os motivos que levam cidadãos se tornarem coprodutores é complexo também (BOVAIRD, 2007). Bovaird (2007) afirma que a administração pública passa a reconhecer o envolvimento dos cidadãos na prestação de serviços, o que exige novas formas adaptativas de interação entre Estado e sociedade.

Outra questão problemática levantada pelos autores é em relação à prestação de contas: “who can the users hold accountable when the users themselves are part of the production process?” (VERSCHUERE, BRANDSEN E PESTOFF, 2012, p. 1094). Em Delfim Moreira os prestadores de serviços são também usuários e a preocupação que prevalece é ter um controle interno das finanças, dos recursos e dos investimentos. Não identificamos ações contínuas desta natureza para com a sociedade, apenas a manutenção do Portal da Transparência.

Osborne e Strokosch (2013) retratam algumas críticas encontradas na literatura de coprodução e sua inter-relação com a administração pública. Dentre as exemplificações, os autores citam que prestadores de serviço público podem considerar a coprodução como um processo demorado, desviando a atenção da real atividade a ser realizada com eficácia. Outra preocupação apontada pelos autores é a inclusão de mais participantes no processo de planejamento e prestação de serviços, além de ter que contar com a dedicação para atender aquilo que deve ser feito (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Mesmo diante de limitações e desafios, as estratégias de coprodução podem ser desenvolvidas efetivamente quando os resultados são definidos e compreendidos. O processo tem dois lados: aquele que é caracterizado pela expectativa da organização, gestores e poderes envolvidos e aquele que está voltado para atender, de fato, as necessidades dos cidadãos. É preciso encontrar um equilíbrio entre as partes (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Além dessas questões levantadas pelos autores, eles destacam que o desenvolvimento de estruturas organizacionais que facilitam a coprodução deve ser levado em consideração.

Ressaltamos que o estudo se limitou a analisar apenas a prestação de serviços de água pela administração pública direta em um município escolhido por meio de critérios científicos. Além disso, esse trabalho não investigou a opinião pública a fim de verificar a percepção popular, o que poderia ocasionar em outros resultados pertinentes. Como proposições de futuras pesquisas, permeia o interesse de estudar as demais naturezas jurídicas das prestadoras de água para elaborar uma análise comparativa entre os diferentes municípios.

E, “looking at the work that is currently going on, the future looks bright” (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012, p. 1099). Esperamos que a tese possa contribuir para este brilho.

REFERÊNCIAS

- ABREU, N. R. DE; BALDANZA, R. F.; GONDIM, S. M. G. Os grupos focais *on-line*: das reflexões conceituais à aplicação em ambiente virtual. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, v. 6, n. 1, pp. 05-24, 2009.
- AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 3, pp. 413-434, 2017.
- ALCÂNTARA, V. C. **Mundo-da-vida e sistema: o locus** da gestão social sob a abordagem habermasiana. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015, 421p.
- ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, Edição Especial, pp. 11-29, 2015.
- ALENCAR, E. **Introdução à Metodologia de Pesquisa Social**. Universidade Federal de Lavras, 1999.
- ALFORD, J. The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, pp. 299-316, 2013.
- ALFORD, J. Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production. **Basingstoke: Palgrave Macmillan**, 2009.
- ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, v. 34, n. 1, pp. 32-56, 2002.
- ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. C.; PEREIRA, J. R.. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.1, pp. 177-190, 2012.
- ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade: uma introdução à obra de Jürgen Habermas**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON)**. Disponível em <<http://abconsindcon.com.br/abcon/>>. Acesso em 01 jun. 2019.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n.50, pp. 25-46, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS, P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.; OPIPARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare servisse. **BMJ Quality & Safety**, v. 25, pp. 509-517, 2016.

BECKER, H. S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1997, 178p.

BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N.. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, pp. 286-300, 2013.

BIZERRA, A.; ALVES, F. J. S.; RIBEIRO, C. M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: Encontro de Administração Pública e Governo, Bahia, 2012. Anais... Salvador: ANPAD, 2012.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO (BNDS). Resoluções do Conselho Nacional de Desestatização. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Resolucoes-do-Conselho-Nacional-de-Desestatizacao>>. Acesso em 01 jun. 2019.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEM, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BOMBARDI, L. M. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH – USP, 2017, 296p.

BONECINI-ALMEIDA, L. **Water Remunicipalisation Tracker**. 2019. Disponível em <<http://www.remunicipalisation.org/>>. Acesso em 01 jun. 2019.

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, pp. 121-136, 2011.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846-860, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-de-consolidacao-5-2017_356387.html>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 2.914, de 12 de Dezembro de 2011**. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Brasília, DF, 2011a. Disponível em

<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html>. Acesso em 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm . Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 14 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm>. Acesso em 11 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.097, de 19 de setembro de 1995**. Inclui o município de São Bento do Sapucaí, Estado de São Paulo, na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. Brasília, DF, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9097.htm>. Acesso em 14 mai. 2019.

BRASIL. **Lei Orgânica do Distrito Federal promulgada em 08 de junho de 1993**. Brasília, DF, 1993. Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.html>. Acesso em 14 mai. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 14 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto Federal nº 91.304, 3 de junho de 1985**. Dispõe sobre implantação da área de proteção ambiental nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91304.html>. Acesso em 14 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia Republicana e Participativa. **Novos Estudos**, n. 71, pp. 77-91, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O surgimento do Estado republicano**. Lua Nova, São Paulo, pp. 131-150, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos do MARE**, 1997.

BURIGO, V. **A Coprodução do Bem Público Aplicada aos Projetos de Administração Pública Premiados pelas Nações Unidas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, 166p.

CALABRO, A. Co-production: An alternative to the partial privatization processes in Italy and Norway. In: PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUERE, B. (Eds.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York: Routledge, 2012.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: Editora CRV, 2 ed., 2015. 218p.

CARRION, R. S. M. Cidadania. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, pp. 35-38, 2014.

CARRION, R. S. M.; COSTA, P. de A. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 19, n. 4, pp. 621-640, 2010.

COHEN, J. L; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SAPUCAÍ (CBH Sapucaí). Minas Gerais, 2020. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/Pagina.do?idSecao=84.html>>. Acesso em 10 jan. 2021.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA). Disponível em <<http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa>>. Acesso em 05 mai. 2020.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO). **Water remunicipalisation tracker**. 2021. <http://www.remunicipalisation.org/front/page/about_us>. Acesso em 15 jan. 2021.

CONNOR, R.; UHLENBROOK, S.; KONCAGÜL, E. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: Não deixar ninguém para trás.** Resumo Executivo. World Water Assessment Programme – WWAP, UN-Water: Itália, 2019.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230p.

DE MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 3, 2014.

DELFIN MOREIRA. **Lei Municipal nº 1.362, de 20 de outubro de 2015.** Cria o Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira, autoriza o Poder Executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. Delfim Moreira, MG, 2015.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública.** SP, Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving, not steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, pp. 549-559, 2000.

DETZEL, V. A.; BALDIM, M. M.; CIT, C.; LAMBERTI, S. P. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira.** Detzel Consultores Associados S/S EPP. Brasília, 2018, 371p.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (DMAAE). Disponível em <<https://dmaeef.com/2018/empresa/>>. Acesso em 05 mai. 2020.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO (DMAE). Disponível em <<http://www.dmaepc.mg.gov.br/Institucional/oquefazemos>>. Acesso em 05 mai. 2020.

DRYZEK, J. S. Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation. **Political Theory**, v. 38, n. 3, pp. 319-339, 2010.

DRYZEK, J. S. Democratization as Deliberative Capacity Building. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 11, 2009.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics contestations.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. **International Journal of Communication**, v. 8, pp. 1540-1543, 2014.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação.** São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating ‘good enough’ evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n. 1, 2017.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. **Planejamento da Pesquisa Científica.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

FERNANDES NETO, M. de L.; SARCINELLI, P. de N. Agrotóxicos em água para consumo humano: uma abordagem de avaliação de risco e contribuição o processo de atualização da legislação brasileira. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 14, n. 1, pp. 69-78, 2009.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial no contexto da descentralização da gestão de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, pp. 1201-1223, 2012.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, pp. 136-150, 2007.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, n. 5, 2004.

FREY, K.; CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, pp. 297-325, 2005.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE**, v. 9, n. 1-2, pp. 153-180, 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997, 107p.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 34 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

GOOGLE MAPS. 2020. Disponível em <<https://www.google.com/search?q=mapa+delfim+moreira+MG&oq=mapa+delfim+moreira&aqs=chrome.0.69i59j69i57j69i59j69i6014.2341j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>>. Acesso em 20 ago. 2020.

GRIGOLI, J. de J. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pelotas**, pp. 113-126, 2014.

GRUPO DISPERSORES: Preservando o meio ambiente. Disponível em <<http://dispersores.org/wp/projeto-de-olho-nos-olhos-protecao-e-recuperacao-de-nascentes-2/>>. Acesso em 14 mai. 2019.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalidade social. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2012a, v. I.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2012b, v. II.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, Ano XI, n. 21, pp. 9-21, 2008.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, vol II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003. 354p.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, 1995.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HENDRIKS, C. M. Deliberative governance in the context of power. **Policy and Society**, v. 28, pp. 173-184, 2009.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, pp. 486-508, 2006.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). Disponível em <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em 20 mai. 2020.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). **Consultas**. 2018. Disponível em <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>>. Acesso em 20 mai. 2020.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). **Perfil Municipal**. 2017. Disponível em <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil>>. Acesso em 20 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Delfim Moreira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Área territorial brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JAKOBSEN, M. 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment', **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 23, v. 1, pp. 27-54, 2013.

JORNAL DE LAVRAS. **Ijaci terá água e esgoto tratados pela Copasa, empresa se instalou neste sábado na cidade**. 2020. Disponível em <http://www.jornaldelavras.com.br/index.php?p=10&tc=4&c=23752&fbclid=IwAR3rcaKOV6wE8k0qi02LTEjR4QelX9x9kd8TLIGXB6LG_by88hTB-Pwsmoc>. Acesso em 01 nov. 2020.

JORNAL DE LAVRAS. **Alguns vereadores de Ijaci não querem Copasa naquele município**. 2019. Disponível em <<http://www.jornaldelavras.com.br/index.php?p=10&tc=4&c=20540>>. Acesso em 10 ago. 2020.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.

KETTL, D. F. The transformation of governance: public administration for twenty-first century. Baltimore, **The Johns Hopkins University Press**, 2002, 205p.

KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. **Psicologia em Revista**, v. 10, n. 15, pp. 124-136, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, pp. 479-499, Rio de Janeiro, 2006.

KITZINGER, J. Qualitative Research: Introducing focus groups. **BMJ**, 1995.

KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, 2014.

KRITSCH, R. Esfera pública e sociedade civil na teoria política habermasiana: considerações histórico-conceituais introdutórias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, pp. 317-342, 2010.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research** (5ed.). SAGE Publication, 2015.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, n. 29, v. 4, pp. 446-454, 2012.

LÜCHMANN, H. H. L. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa**, n. 33, pp.1-46, 2002.

MARGOTO, J. B.; BEHR, R. R.; PAES DE PAULA, A. P. Eu me Demito! Evidências da Racionalidade Substantiva nas Decisões de Desligamento em Organizações. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 52, pp. 115-135, 2010.

MARTINS, H. H. T. D. S.. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, v. 30, n. 2, pp. 289-300, 2004.

MARTINS, M. H. **Gestão Pública**. 2016. Disponível em <<http://gestaopublica.net/blog/como-funciona-a-prefeitura-organizacao-da-administracao-publica-municipal/>>. Acesso em 05 mai. 2019.

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão Pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, pp. 65-82, 2020.

MINAS GERAIS (Estado). **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí**. Resumo Executivo. 2010. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/public/files/ResumoExecutivo.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Estadual nº 15.011, de 15 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual, altera a Lei nº 14.172, de 15 de janeiro de 2002, que cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, e dá outras providências. Minas Gerais, MG, 2004. Disponível em <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-15011-2004-minas-gerais-dispoe-sobre-a-responsabilidade-social-na-gestao-publica-estadual-altera-a-lei-n-14172-de-15-de-janeiro-de-2002-que-cria-o-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 02 jun. 2019.

MINAYO, M. C. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** (34 ed.). Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 17, v. 3, pp. 621-626, 2012.

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

MORETTO NETO, L.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: Modelos e Modos de Gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, pp. 164-178, 2014.

MORGAN, D. L. **Focus Group as Qualitative Research**. SAGE Publications, 1997.

NEGRÃO, E. M.; ASSINI, D. de N. **Projeto de Olho nos Olhos: proteção e recuperação de nascentes**. Grupo Dispersores, 2019.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320-335, 2017.

OSBORNE, S. P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 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**, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v. 24, n. 6, pp.1073-1087, 1996.

OSTROM, E.; PARKS, R. B.; WHITAKER, G. P.; PERCY, S. L. The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services. **Policy Studies Journal**, v. 7, 1978.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PARKS, R. B.; BAKER, P. C. ; KISER, L.; OAKERSON, R.; OSTROM, E.; OSTROM, V.; PERCY, S. L.; VANDIVORT, M. B.; WHITAKER, G. P.; WILSON, R. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, pp. 1001-1011, 1981.

PEREIRA, J. R. **Gestão Social de Políticas Públicas**. Lavras: Editora UFLA, 2011.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, L. C. Gestão Social sob a lente estruturacionista. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 6, pp. 18-49, 2013.

PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas**, 2012.

PESTOFF, V. Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, pp. 503-519, 2006.

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE IJACI, MINAS GERAIS.

2018. Disponível em

<<http://www.ijaci.mg.gov.br/admin/arquivo/Revis%C3%A3o%20PMSB%20de%20Ijaci%20-%20CONSULTA%20P%C3%9ABLICA-FINAL.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BANDEIRA DO SUL. 2020. Disponível em

<<http://bandeiradosul.mg.gov.br/index.php/component/search/?searchword=SAELP&searchphrase=all&Itemid=102>>. Acesso em 20 mai. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA. Disponível em

<<http://www.delfimmoreira.mg.gov.br/>>. Acesso em 14 mai. 2019.

RAMOS, A. G. Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais: Apresentação de um Paradigma. In: **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. In: XXXVI ENANPAD, 2012, **Anais...** Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD 2012, 2012.

RENDER, B. M.; STAIR, R. M.; HANNA, M. E. **Análise Quantitativa para Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

REZENDE, J. B.; PEREIRA, J. R. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne, n. 44, pp. 652-667, 1996.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, pp. 119-140, 2015.

ROCHA, A. C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. In: Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG), 2008. Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**, n. 11, v. 1, pp. 21-34, 2011.

RONCONI, L. F. de. A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, pp. 46-59, 2011.

SERVIÇOS DE ÁGUA, ESGOTO E LIMPEZA URBANA (SAELP). Disponível em <<http://bandeiradosul.mg.gov.br/>>. Acesso em 05 mai. 2020.

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

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 24, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

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**, v. 11, n. 25, pp. 68-96, 2009.

SALM, J. F.; SILVA, M. H. da. A Inserção Social dos Programas Stricto Sensu em Administração das Universidades Públicas e a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 41, pp. 143-155, 2015.

SANTOS, M. H. C.. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SÃO LOURENÇO (Município). **Lei Municipal nº 3.158, de 15 de outubro de 1979**. Dispõe sobre a consolidação da Lei Municipal nº 1.181, que criou o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e dá outras providências. São Lourenço, MG, 1979. Disponível em <<https://www.saaesaolourenco.mg.gov.br/webv1/legislacao/>>. Acesso em 19 mai. 2020.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, pp. 35-47, 2014.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, n. 8, v. 3, pp. 298-326, 2010.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil**: estrutura e atuação. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, pp. 347-369, 2009.

SERVA, M. Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, apresentação, Rio de Janeiro, 2013.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, Brasil, 1997.

SERVO, M. L. S.; ARAÚJO, P. O. Grupo Focal em Pesquisas Sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 137, 2012.

SILVA, É. A. F. **Administração pública e sociedade**: paradigmas de gestão. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

SILVA, F. C. S. Habermas e a Esfera Pública: reconstruindo a história de uma ideia. **SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS**, n. 35, pp. 117-138, 2001.

SILVA JÚNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e Escalas de Verificação: uma Análise Comparativa das Escalas de Likert e Phrase Completion. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, Brasil, v. 15, pp. 1-16, 2014.

SILVA NETO, W. L. B. da. As relações entre esfera pública e democracia no pensamento de Jürgen Habermas. **Direito, Estado e Sociedade**, n.32, pp. 219-238, 2008.

STIFTUNG, H. B. **Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <<https://br.boell.org/pt-br/2018/06/25/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil>>. Acesso em 01 jun. 2019.

TAVARES, A. de O. Participação. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, pp. 133-135, 2014.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v. 4, 2016, 440p.

TENÓRIO, F. G. Democracia. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, pp. 45-47, 2014.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, F. G. Prefácio. In: PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a, 204p.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, n. 5, pp. 101-124, 2005b.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, pp. 7-23, 1998.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**: sentimentos e emoções-de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Martins Fontes, 2004.

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

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, n. 23, v. 4, pp. 1083-1101, 2012.

VIZEU, F. Racionalidade Administrativa e Distorção Comunicativa nas Organizações Contemporâneas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2009, XXXIII, **Anais...** ENANPAD, 2009.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, 1980.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda, 2015.

YUN, H. J. Focus Group. **Britannica Academic**, 2019.

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA INTERNACIONAL

RESUMO

O objetivo deste artigo é investigar a literatura internacional da coprodução do bem público. A pesquisa foi realizada a partir de uma análise bibliométrica de trabalhos indexados na base *Web of Science*. Foram considerados apenas documentos em formato de artigo científico e em todos os anos disponíveis no período da busca (1980-2018), não delimitando nenhuma área específica, o que totalizou em 162 artigos. O gerenciamento de dados nos *softwares Microsoft Excel®* e *CiteSpace* permitiu a construção de redes que contribuem para a compreensão do cenário internacional sobre coprodução, destacando as principais características, os conceitos e os processos. A base epistemológica da coprodução sinaliza para um campo no qual cidadãos atuam em conjunto no setor público. Nos resultados, conhecemos a *Research Front* a partir das características da coprodução e a *Intellectual Basis* com seus conceitos e processos. A bibliometria contribuiu para a identificação da lacuna de pesquisas empíricas sobre a coprodução do bem público, para a compreensão das mudanças no contexto atual e dinâmico da administração pública e como esses pontos podem ser trabalhados agora.

Palavras-chave: Administração Pública; Coprodução; Bibliometria.

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1970, Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho apresentaram o conceito de coprodução no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana (OSTROM et al., 1978; PARKS et al., 1981; OSTROM, 1996; ALFORD, 2013; O'BRIEN et al., 2017). A ideia original era fundamental, mas relativamente simples (ALFORD, 2013).

O conceito de coprodução ganhou destaque na década de 1980 quando a interação cidadão-Estado começou a ser descoberta e discutida nos Estados Unidos (WHITAKER, 1980). Os autores que se dedicavam ao tema incorporaram a concepção de *público* e a coprodução do bem público ou de serviços públicos passou a ser vista como uma possível melhoria que os cidadãos proporcionariam em uma administração pública centralizadora (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981; O'BRIEN et al., 2017).

As publicações declinaram na década de 1990, porém nos últimos dez anos houve um crescente interesse pela coprodução, o que contribuiu para o fortalecimento do campo perante os desafios do setor público (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Desse modo, explorar a temática torna-se cada vez mais atual, emergindo o seguinte questionamento: Quais as características da coprodução na literatura internacional? Como se constitui a base intelectual?

O objetivo é investigar a literatura internacional da coprodução do bem público. A escolha de uma análise bibliométrica ajuda a tornar o campo mais claro e acessível aos pesquisadores. O período temporal delimitado contempla os artigos científicos publicados de 1970 a 2018 indexados na base *Web of Science*. A relevância da nossa pesquisa é dada devido à importância atribuída ao envolvimento dos cidadãos no setor público. Dessa forma, este estudo discute desde as primeiras contribuições do conceito coprodução com autores clássicos, como Elinor Ostrom e Roger Parks, até as publicações mais atuais, principalmente, em relação à sua aplicabilidade no âmbito da administração pública como em Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), Brandsen e Honingh (2016), Durose et al. (2017), dentre outros.

O artigo está organizado em quatro seções. Na seção 2 apresentamos os procedimentos metodológicos. Na seção 3, os resultados da análise bibliométrica com ênfase na frente de pesquisa e na base intelectual da temática. Por fim, seção 4, com a conclusão, as limitações e os futuros estudos sobre coprodução do bem público.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada tem como base em uma pesquisa bibliométrica de artigos científicos. Segundo Ramos-Rodríguez e Ruiz-Navarro (2004), a análise bibliométrica se fundamenta em instrumentos sistematizados para encontrar padrões nas publicações. A busca é feita por meio de técnicas quantitativas, as quais analisam a produção acadêmica diante de um cenário pré-definido, podendo ser caracterizado pelas citações, autorias, palavras-chaves, periódicos, evolução, dentre outras opções.

Prado et al. (2016) apresentam um *framework* de análise bibliométrica, a fim de organizar e sistematizar passo-a-passo a coleta dos dados, bem como a análise. Este *framework* é utilizado com adaptações nesta revisão. Basicamente, ele se divide em 5 etapas, sendo elas: operacionalização da pesquisa; procedimentos de busca (filtro); procedimentos de seleção (base de dados); adequação e organização dos dados; análise da produção científica (Quadro 1).

Quadro 1 – *Framework* de análise bibliométrica.

Etapas	Procedimentos	Descrição
1	Operacionalização da Pesquisa	1.1 Escolha da(s) base(s) científica(s) ou periódicos
		1.2 Delimitação dos termos que representam o campo
2	Procedimentos de busca (filtros)	2.1 <i>Title</i> (termo do campo) <i>AND</i> topic (direcionamento)
		2.2 Filtro 1: Delimitação em somente artigos
		2.3 Filtro 2: Todos os anos
		2.4 Filtro 3: Todas as áreas
		2.5 Filtro 4: Todos os idiomas
3	Procedimentos de seleção (Banco de dados)	3.1 Download das referências
		3.2 Download das referências para utilização no <i>CiteSpace</i>
		3.3 Importação dos dados para <i>software</i> de análise
4	Adequação e organização dos dados	4.1 Eliminação dos artigos duplicados no banco de dados
		4.2 Eliminação de artigos por meio de leitura flutuante
		4.3 Eliminação por meio da análise da polissemia dos termos
		4.4 Busca dos artigos completos em .pdf
5	Análise da produção Científica	5.1 Análise do volume das publicações e tendências temporais
		5.2 Análise das referências e artigos mais citados
		5.3 Análise dos periódicos
		5.4 Análise da autoria
		5.5 Análise das categorias (áreas) das publicações
		5.6 Análise das palavras-chave
		5.7 Descrição, estudo das relações e tendências

Fonte: Adaptado de Prado et al. (2016).

Conforme o *framework* de análise bibliométrica apresentado, o primeiro procedimento para a operacionalização da pesquisa foi a escolha da base *Web of Science*, da Thomson Reuters. A escolha da base se justifica pela sua relevância e pela capacidade de organização científica (PRADO et al., 2016). Além disso, a opção por uma única base permite a padronização dos resultados. Para a busca, utilizou-se a expressão entre aspas no campo ‘título’, ou seja, o termo deveria constar no título do artigo, entendendo que dessa forma o trabalho possui a temática como central em seu desenvolvimento: *coproduce; coproduction; co-production*. Definimos também palavras-chave para compor o filtro, quais sejam: *public service; public good; public sector; public administration; civil society; social participation; deliberation*.

Os dados foram coletados no início do ano de 2019 para contemplar um período completo de buscas. Consideramos, então, apenas documentos em formato de artigo científico e em todos os anos disponíveis na base (1970-2018). Ademais, não foi delimitada nenhuma área específica. Como resultado, encontramos 162 artigos. No procedimento de seleção do banco de dados, utilizamos os *softwares Microsoft Excel®* e *CiteSpace* para gerenciamento e análise (CHEN, 2004). O primeiro passo foi *download* das referências. Em seguida, *download* dos arquivos em uma planilha eletrônica para utilização do *Microsoft Excel®* a fim de tabular e organizar os dados coletados. Por fim, *download* do arquivo no *CiteSpace*. A partir disso, elaboramos as redes via *CiteSpace* (CHEN, 2004; PRADO et al., 2016).

Por fim, a análise da produção científica proposta por Prado et al. (2016) se expõe por meio do volume das publicações, principais autores, referências mais citadas, categorias, palavras-chave e países de origem. Diante disso, a bibliometria permite identificar a *research front* e a *intellectual basis*.

Research front consiste na análise dos 162 artigos encontrados na busca. Inicialmente, se apresenta a frequência de publicações ao longo dos anos para identificar o surgimento do tema, seu crescimento e declínio, bem como o momento em que o campo se fortalece. Nesta etapa, a principal análise está nas citações dos artigos encontrados na busca, uma vez que esses trabalhos constituem as principais referências e temáticas do campo da coprodução, caracterizando-o. *Intellectual basis* consiste em analisar os autores e trabalhos mais referenciados pelos artigos da busca. Assim, é possível conhecer as referências utilizadas pela amostra, o que possibilita uma expansão dos resultados, apresentando os diferentes conceitos e processos em que a coprodução pode ser aplicada.

3 RESULTADOS DA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA

Vamos abordar a seguir as características identificadas na literatura internacional de coprodução, destacando os conceitos que influenciam os processos de coprodução. E, dentre os 162 artigos encontrados na base *Web of Science*, apresentamos os mais relevantes segundo dados do *CiteSpace*.

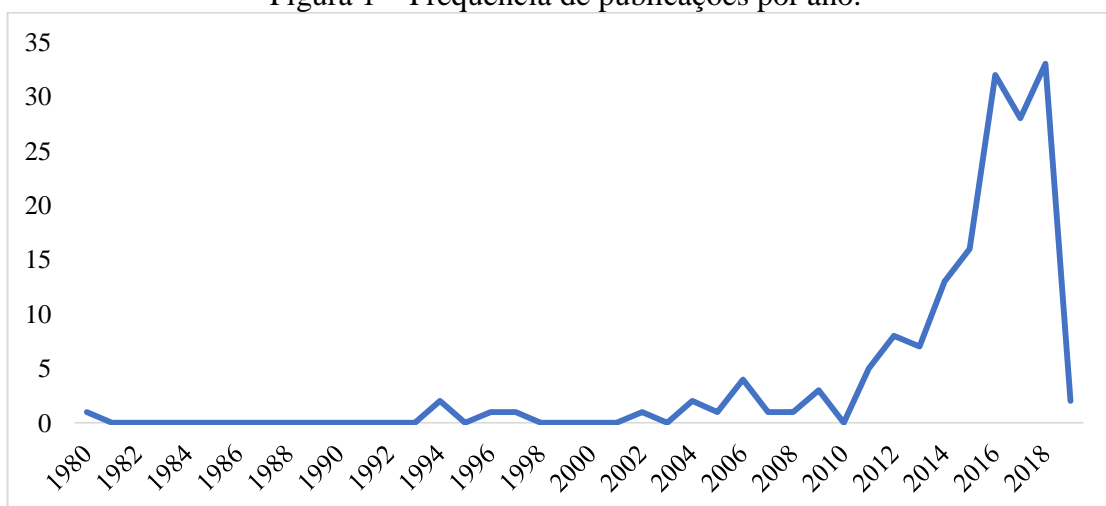
3.1 *Research front*: Características da coprodução

Para responder a nossa primeira pergunta, vamos abordar a frequência de publicações ao longo dos anos, os países mais presentes nas publicações, os periódicos, as palavras-chave e as categorias que contribuem com a *research front*.

3.1.1 Frequência de publicações ao longo dos anos

Iniciamos a análise com a frequência de publicações (Figura 1). No gráfico é possível observar que as publicações sobre coprodução na base *Web of Science* iniciaram em 1980, no entanto, sabe-se que a apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho foi em 1970 no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Universidade de Indiana (O'BRIEN et al., 2017). Percebe-se também que não ocorreu periodicidade nas publicações. A partir do ano de 2011 elas ganharam forças, apresentando um expressivo aumento entre 2011 e 2018.

Figura 1 – Frequência de publicações por ano.



Fonte: Da autora com base em *Web Of Science* (2019).

Conforme apresentado no gráfico da Figura 1, o primeiro trabalho presente na base foi o de Gordon Whitaker publicado em 1980. Segundo Whitaker (1980) a participação cidadã é vista como tentativa de influenciar a formulação de políticas públicas diante da participação em programas públicos. Para o autor, os cidadãos coproduzem serviços públicos e os agentes de serviços cooperam na execução de programas, bem como na negociação das atividades. A participação cidadã na prestação de serviços é, de fato, muitas vezes crítica para o sucesso do programa (WHITAKER, 1980).

Parks et al. (1981) afirmam que a coprodução de serviços públicos se direciona a um potencial de aumentar a eficácia e a eficiência de um governo local. Naquela época, defendia-se um aumento das atividades produtivas dos consumidores e, se houvesse qualquer tipo de produção, o indivíduo que está sendo atendido é inevitavelmente parte do processo também (PARKS et al., 1981). A forma como essa produção em conjunto acontece está ligada aos recursos, motivações e habilidades dos usuários/consumidores.

The role of consumers in producing public services has received particular attention. Partly in response to fiscal pressures and partly due to evidence regarding the inefficacy of their own unaided efforts, some public producers are increasing consumer involvement in service production (e.g., community anticrime efforts such as Neighborhood Watch or solid waste collection agencies' replacement of backyard with curbside trash pickup) (PARKS et al., 1981, p. 1001).

Desse modo, o papel produtivo dos consumidores enquanto coprodutores de serviços públicos despertou o interesse de vários autores, desencadeando a relação entre cidadão e Estado no início dos anos 1980 (WHITAKER, 1980; PARKS et al. 1981). Surge o argumento dos benefícios que o envolvimento do cidadão poderia proporcionar em uma eficaz prestação de serviços (WHITAKER, 1980).

O aumento na frequência das publicações a partir de 2011 ganhou força por meio dos trabalhos de Armitage et al. (2011), Linders (2012), Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) e Batalden et al. (2016) que estão entre os mais citados da base. Armitage et al. (2011) desenvolveram um estudo que ajuda a elucidar os difíceis processos sociais relacionados à coprodução e os diferentes valores encontrados na interação social, na deliberação e na comunicação.

Linders (2012) analisou a evolução da coprodução dos cidadãos na era digital, englobando as mídias sociais, a interatividade da web 2.0 e a conectividade.

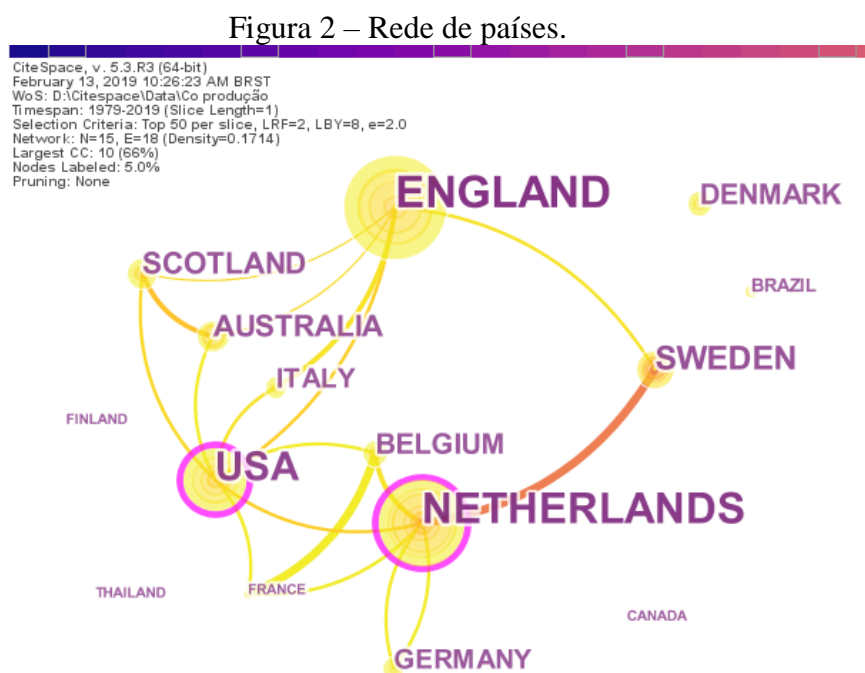
The paper first discusses the re-emergence of citizen coproduction – whereby citizens perform the role of partner rather than customer in the

delivery of public services – as a fashionable policy option in the face of persistent budget deficits and the advent of new channels for mass collaboration (LINDERS, 2012, p. 446).

Já o trabalho de Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) foi semelhante a este estudo. Os autores desenvolveram uma revisão sistemática sobre os seguintes temas “Co-Creation” e “Co-Production” na tentativa de explorar a coprodução de resultados. Para Batalden et al. (2016) o campo da coprodução apresenta uma pluralidade de aplicações e, para exemplificar, os autores abordam a temática nos serviços de saúde. A cocriação de recursos e informações favorece a relação entre pacientes e profissionais, conceito abordado também por Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), no entanto, nem todos os pacientes têm o desejo ou a capacidade de serem participantes ativos (BATALDEN et al., 2016).

3.1.2 Frequência de publicações por países

Em relação aos países, apresentamos na Figura 2 a sua rede de publicações. Este tipo de rede sinaliza, segundo a base *Web of Science*, os países que mais desenvolvem trabalhos sobre a temática. Observamos que a Inglaterra é o país mais representativo em publicações sobre o tema, seguida da Holanda e dos Estados Unidos.



Fonte: Da autora com base em *CiteSpace* (2019).

Ao analisar as características morfológicas das redes, é possível notar que as relações entre países ainda são dispersas, predominando publicações mais isoladas e concentradas. Há também a ausência de países da América do Sul e da África. Apesar de ser um campo que conta com contribuições desde a década de 1970, ele ainda está em construção, uma vez que o aumento de publicações intensificou a partir do ano de 2011.

3.1.3 Frequência de publicações por periódico

Em relação aos periódicos que mais publicaram os artigos da frente de pesquisa, o *journal* de maior frequência é o *Public Management Review* (19 artigos), seguido do *Public Administration Review* (11 artigos) e *Voluntas* (11 artigos). Entretanto, não há grandes discrepâncias com os demais identificados e a sistematização conta com um conjunto de periódicos relacionados, principalmente, com a administração pública, o que mostra uma área de pesquisa consolidada.

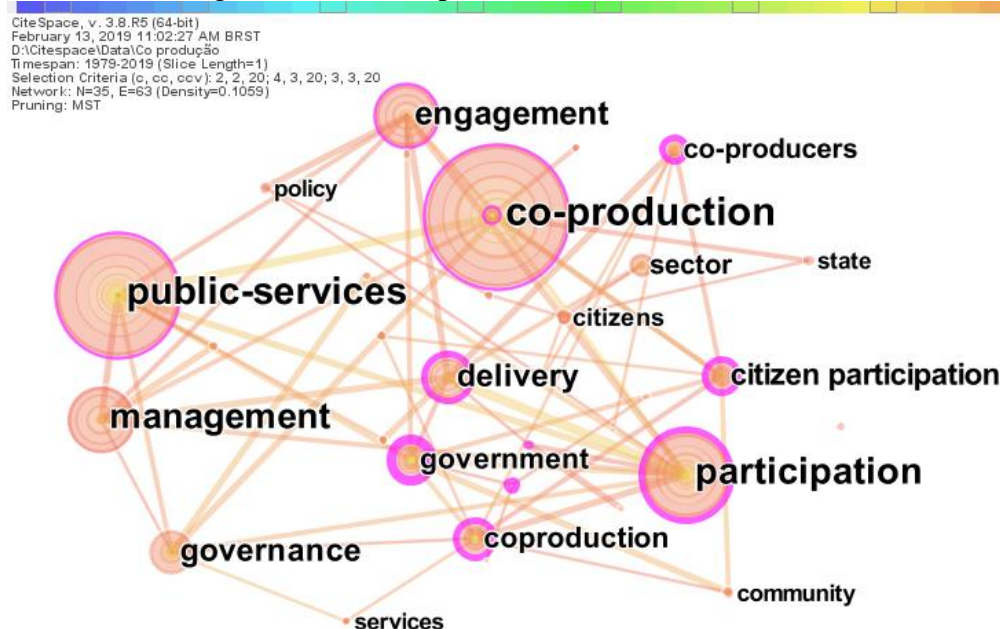
Esse tipo de levantamento constitui em fontes de dados para os pesquisadores que buscam estudar a temática coprodução. Ao conhecer os principais periódicos que publicam sobre o tema, o pesquisador tem o direcionamento tanto de suas leituras como de suas futuras publicações.

3.1.4 Análise de palavras-chave

A Figura 3 apresenta as redes de palavras mais frequentes no campo. *Coproduction* é a de maior frequência, seguida de *public services* e *participation*. Na rede de palavras-chave o cálculo da coocorrência envolve a análise de *Author Keywords* e de *Keyword Plus*. *Author Keywords* ocorre quando o artigo utiliza determinada palavra ou expressão como palavra-chave; e *Keyword Plus* quando uma palavra ou expressão aparece com frequência no título das referências utilizadas pelos artigos. Sendo assim, uma ocorrência é registrada no momento em que determinada palavra ou expressão aparece em *Author Keywords* e também em *Keyword Plus*. As palavras-chave tornam o artigo detectável para buscas e trabalhos futuros.

Podemos observar também a inter-relação de cada palavra a partir de sua expressividade e das ligações com outros termos.

Figura 3 – Rede de palavras-chave mais cocitadas.



Fonte: Da autora com base em *CiteSpace* (2019).

Para ampliar a discussão da rede de palavras-chave, apresentamos a seguir exemplos de contribuições teóricas que reforçam o uso dessas palavras. Alford (2002) busca conhecer as motivações que levam os cidadãos coproduzirem bens e serviços. Além disso, o autor discute que as organizações precisam fornecer um bom atendimento ao indivíduo diante de suas necessidades intrínsecas, bem como compreender seus valores sociais (ALFORD, 2009).

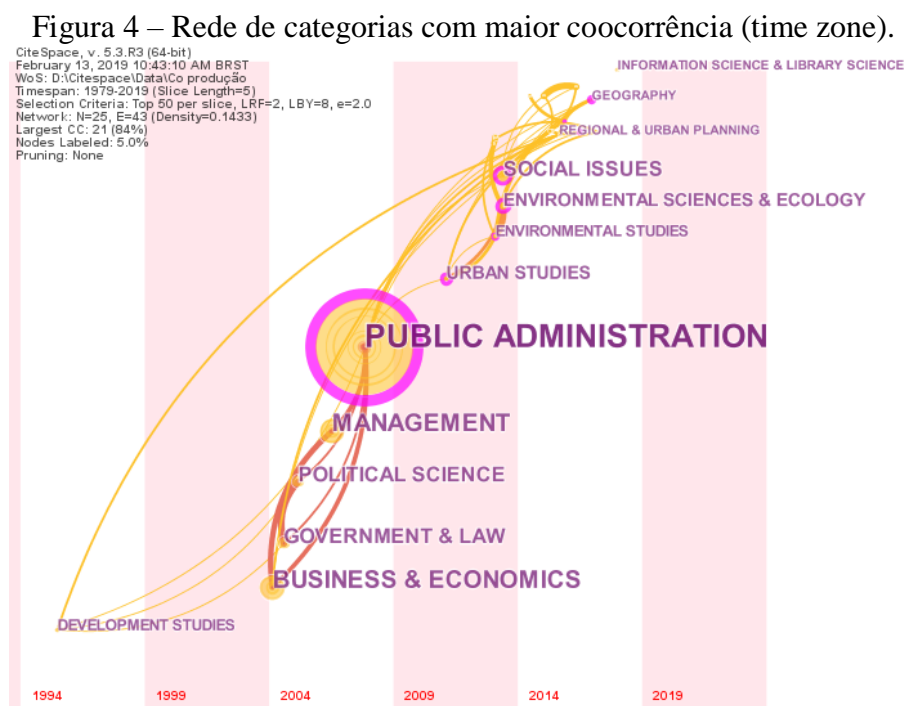
Segundo Brandsen e Pestoff (2006), a pesquisa sobre serviço público tem aumentado a atenção para o terceiro setor, em especial, para o seu papel na prestação de serviços públicos. Na rede da Figura 3 podemos visualizar a representatividade dos serviços públicos no campo estudado. Segundo os autores, a evidência disso é o aumento do número de publicações sobre o tema, bem como um número crescente de sessões e trabalhos em algumas conferências acadêmicas. No entanto, Brandsen e Pestoff (2006) ressaltam que ainda falta uma compreensão empírica entre terceiro setor e a promoção de serviços públicos.

Em relação à participação, O'Brien et al. (2017) discutem o que motiva os cidadãos participarem no cenário de programas que envolvem a coprodução de serviços governamentais. O estudo desenvolvido pelos autores compara duas perspectivas sobre a questão: o modelo tradicional de público como cidadão, o qual trata a participação em função de uma disposição geral que se estende às diversas formas de participação cívica e política como, por exemplo, voluntariado e votação; e o modelo de público como parceiro, o qual apresenta que determinado programa pode se fundamentar em diversos tipos de motivações

humanas, dependendo da natureza específica da participação necessária (O'BRIEN et al., 2017).

3.1.5 Análise de categorias

A Figura 4 analisa as categorias do banco de dados da coleção principal da *Web Of Science*, nas quais os artigos são classificados. A rede a seguir mostra as categorias com maior contagem de coocorrências. O tamanho do nó está relacionado com a quantidade de artigos em cada categoria. Quanto maior o nó, maior a coocorrência de artigos indexados. As categorias *Public Administration*, *Management*, *Political Science*, *Government & Law*, *Business & Economics* e *Social Issues* são as de maior registro.



Fonte: Da autora com base em *CiteSpace* (2019).

O campo da coprodução é representado, em sua essência, pela administração pública. Segundo Osborne, Radnor e Strokosch (2016) a coprodução é uma das temáticas centrais para a reforma das políticas públicas no mundo. Diante de um cenário marcado pela reforma do serviço público, planejamento e prestação de serviços efetivos, os autores afirmam que a coprodução ainda é pouca trabalhada. É preciso promover discussões sobre a temática em prol do desenvolvimento de formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, outras categorias demonstram representatividade como *management*, *political science*, *business & economics*, *government & law*, e *urban studies*. Becker, Naumann e Moss (2017) discutem a temática coprodução e bens comuns no cenário urbano de Berlim e Hamburgo, na Alemanha, com a aplicação do método estudo de caso. Os autores analisaram os processos de remunicipalização dos serviços públicos, envolvendo o reestabelecimento da propriedade pública com uma forte agenda democrática e ecológica voltada para a infraestrutura energética. Além disso, Becker, Naumann e Moss (2017) buscaram formas de compreender o desenvolvimento que transcende em binários convencionais, como propriedade pública *versus* propriedade privada ou consumidor *versus* produtor.

Segundo Durose et al. (2017), a coprodução de serviços públicos trata de um trabalho conjunto entre usuário e produtor. O objetivo dos autores foi conhecer organizações comunitárias e prestadoras de serviços em pequena escala que aplicam, metodologicamente, a coprodução. A partir disso, Durose et al. (2017) compreenderam a coprodução de pessoas que são prestadores e usuários dos próprios serviços.

As categorias reforçam as discussões que são tratadas na literatura e que essa bibliometria buscou conhecer. Existem várias alternativas para incrementar o estudo e conhecer a fundo o campo da coprodução, seus conceitos e aplicações. A seguir, algumas delas serão discutidas na interpretação da *Intellectual basis*.

3.2 *Intellectual basis*: Conceitos e processos da coprodução

Para responder a segunda pergunta de pesquisa vamos abordar os conceitos e os processos de coprodução pelos artigos, autores e referências mais presentes do campo. A base epistemológica apresenta conceitos e processos que envolvem a coprodução, bem como a presença de cidadãos em uma atuação conjunta no setor público. Todos esses pontos constituem a *intellectual basis*.

3.2.1 Artigos mais citados

O artigo mais citado da base é o “Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services” de Bovaird (2007) com 471 citações. Na

sequência temos dois artigos publicados a partir de 2011, quais sejam: “From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media”, de Linders (2012) e “Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic” de Armitage et al. (2011) com 261 e 237 citações, respectivamente.

O trabalho de Bovaird (2007) apresenta uma estrutura conceitual para compreender o papel emergente do conceito de coprodução. Para o autor, a abordagem assume que usuários e comunidades devem fazer parte do planejamento e da entrega do serviço. Essas inter-relações contribuem para reconhecer o potencial que a coprodução pode ter. A evolução do conceito reforça a importância da coprodução para toda a cadeia de valor (BOVAIRD, 2007). Entretanto, há potencialidades e limitações nessa responsabilidade compartilhada. A atuação ativa da comunidade proporciona maior conhecimento dos serviços públicos, além de envolver fatores como motivação e engajamento. Por outro lado, trabalhar em prol da coprodução é uma complexa tarefa: exige flexibilidade e parceria entre os envolvidos (BOVAIRD, 2007).

Linders (2012) discute o ressurgimento da coprodução cidadã na era das mídias sociais, na qual os cidadãos desempenham o papel de parceiros e não de clientes na prestação de serviços públicos. Diante de uma infinidade de rótulos, modelos e conceitos para a coprodução o artigo propõe uma tipologia unificada. Essa ideia de cliente também foi abordada por outros autores como Whitaker (1980) e Alford (2002).

Para Armitage et al. (2011), os acordos institucionais de cogestão desempenham um importante papel na criação de condições para a aprendizagem e adaptação social no cenário do ártico canadense, ambiente que foi desenvolvido o estudo. Os autores examinaram a coprodução enquanto mecanismo institucional ou estímulo para permitir o aprendizado. Como resultado, Armitage et al. (2011) destacam que, apesar de encontrarem diferentes experiências com a coprodução, o estudo identificou como os agentes de cogestão desenvolvem a aprendizagem por meio de um processo de incertezas e mudanças ambientais, ou ainda, se adaptam ao ambiente.

Além dos três trabalhos mais citados, autores como Brandsen e Pestoff (2006), Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), Joshi e Moore (2004), Mitlin (2008), Batalden et al. (2016), Pestoff (2006) e Alford (2002) contribuíram para o fortalecimento do campo e estão entre os dez artigos mais citados.

Em síntese, Joshi e Moore (2004) abordam o conceito institucionalizado de coprodução na prestação de serviços públicos por meio de uma relação ao longo prazo entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos, nos quais ambos fazem contribuições substanciais. Brandsen e Pestoff (2006) desenvolveram um estudo de coprodução com ênfase no terceiro setor e na prestação de serviços públicos explorando a base intelectual do campo. Além disso, os autores apresentaram conceitos de coprodução, cogestão e cogovernança, a fim de aprimorar o entendimento sobre a temática. Nessa mesma linha, Pestoff (2006) discutiu a importância da coprodução enquanto promoção de desenvolvimento, renovação da democracia e Estado de Bem-Estar Social.

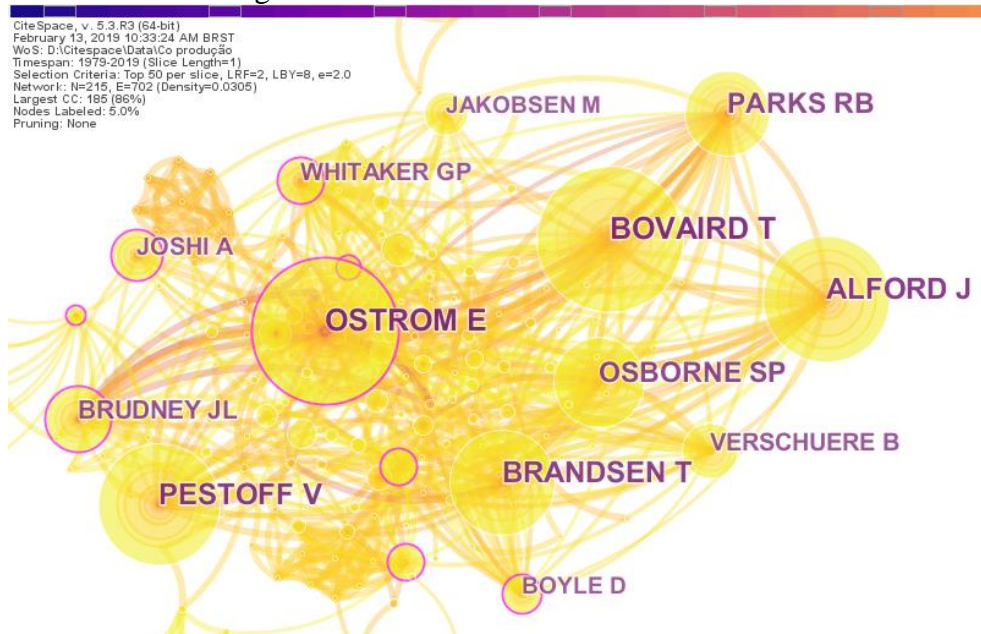
Nos movimentos sociais, por exemplo, Mitlin (2008) analisa a prática de um estratégico trabalho conjunto como forma de ampliar o acesso aos serviços básicos, garantir influência e recursos por meio desses movimentos. Para a autora “co-production has been primarily considered as a route to improve the delivery of services, and it has rarely been considered as a route through which the organized urban poor may choose to consolidate their local organizational base and augment their capacity to negotiate successfully with the state” (MITLIN, 2008, p. 340). Ou seja, a coprodução é considerada, principalmente, como um caminho para melhorar os serviços que são ofertados na sociedade. E, dentre a gama de serviços, Batalden et al. (2016) discutem a coprodução voltada para a área de saúde. Os autores apresentam relatos de estudos de caso sobre autogestão de pacientes, consultas compartilhadas e alternativas inovadoras que transcendem as dependências da clínica (BATALDEN et al., 2016).

Além disso, Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) elaboraram uma revisão sistemática sobre o campo no período de 1987-2013. Como resultado, os autores identificaram que a maioria dos estudos tem como foco a identificação das causas e dos fatores, enquanto poucos se direcionam para os resultados, de fato. Dessa forma, eles apresentam uma agenda de pesquisa para lidar com as lacunas.

3.2.2 Autores mais citados

Na Figura 5 visualizamos a inter-relação entre os autores. Em especial, os trabalhos de Ostrom (1996), Bovaird (2007), Alford (2002), Pestoff (2006), Brandsen e Honingh (2016) e Parks et al. (1981) são centrais.

Figura 5 – Rede de autores mais cocitados.



Fonte: Da autora com base em *CiteSpace* (2019).

Segundo Ostrom (1996), a coprodução é compreendida como um processo entre indivíduos e organizações, se transformado em bens e serviços. A autora fornece uma visão geral da teoria da coprodução e sua relevância para a compreensão dos dois casos, sendo um no Brasil e o outro na Nigéria. Para Ostrom (1996), o intuito principal é tratar de funcionários públicos que desempenham um papel importante no contexto abordado por ela. No caso brasileiro, funcionários públicos incentivam a contribuição dos cidadãos para a produção de infraestrutura urbana nos serviços de saneamento. Já na Nigéria, professores trabalhavam em condições precárias na educação primária e eram desencorajados a buscar por melhorias.

Coproduction, if it occurs, occurs as a result of technological, economic, and institutional influences. Technology determines whether there are production functions for a service where both regular and consumer producer activities contribute to the output. Economic considerations determine whether it is efficient to mix regular and consumer producer activities to produce the service. Institutional considerations determine whether appropriate mixing is allowed in situations where coproduction is technically feasible and economically efficient, and whether mixing is discouraged where it is inefficient (PARKS et al., 1981, p. 1002).

Bovaird (2007) reflete sobre o papel da formulação de políticas e da prestação de serviços no setor público. Para o autor, “policy making is no longer seen as a purely top-down process but rather as a negotiation among many interacting policy systems” (BOVAIRD, 2007, p. 846). Essa visão contribui para um processo mais dinâmico e participativo de

políticas públicas, no qual a formulação nem sempre ocorre de cima para baixo. Bovaird (2007, p. 846) complementa que, “similarly, services are no longer simply delivered by professional and managerial staff in public agencies but are coproduced by users and their communities”. Diante dessa preocupação, ressalta-se que os produtos não devem ser entregues ‘prontos’ para os cidadãos, mas sim coproduzidos pelos usuários (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007). Segundo Jakobsen (2013), as iniciativas do governo podem aumentar a coprodução de cidadãos nos serviços públicos. Por outro lado, um sistema fechado dificulta esta prática.

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012, p. 1086) esclarecem as razões de se tratar da coprodução e apresentam “classical interpretation of co-production as the involvement of individual citizens and groups in public service delivery”. Complementa-se, ainda, que “it is commonly assumed especially by economists, that people co-produce because they have a material interest in doing so” (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012, p. 1086-1087). Os autores acreditam que a prática da coprodução existirá enquanto os benefícios superarem os custos, permeando uma visão de maximizar seus ganhos.

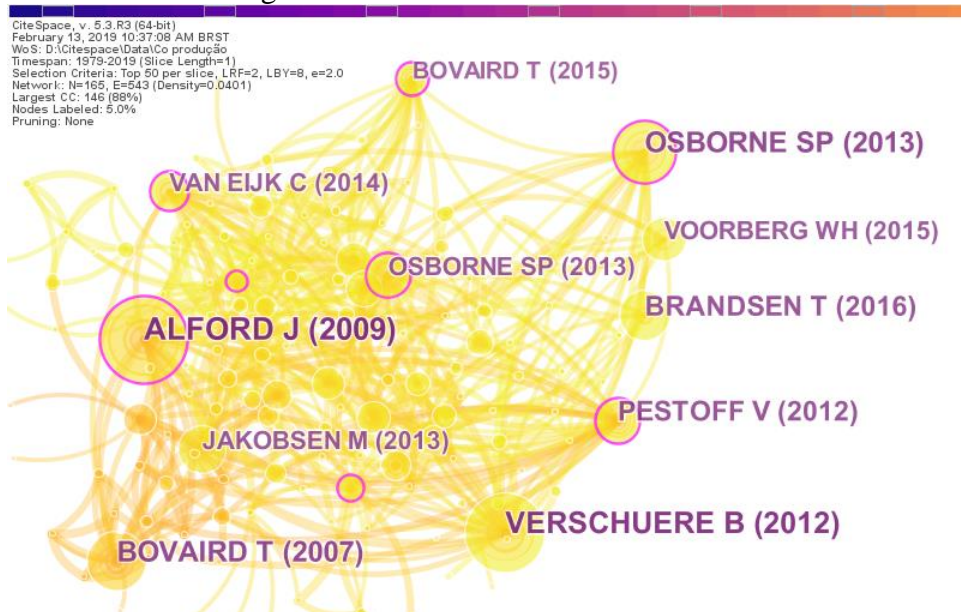
Para Pestoff (2006) permeia um crescente questionamento sobre a democracia representativa liberal e o estado assistencialista dominado por grandes organizações dos setores públicos e privados. Diante disso, o autor busca introduzir o conceito de coprodução, enfatizando a participação dos cidadãos na administração pública. Este tipo de análise reforça a inter-relação Estado e sociedade.

3.2.3 Referências do campo

As referências complementam a análise dos artigos mais citados e consolidam a base epistemológica da coprodução do bem público. Na Figura 6 visualizamos a rede de cocitação de documentos por meio das referências mais utilizadas pelos artigos da busca. Quanto maior o número de cocitações, mais importante é o documento para determinado campo. Observa-se, novamente, os elementos formológicos da rede. O tamanho do nó está relacionado com a frequência de cocitação e representa um artigo com seu primeiro autor e o ano de publicação.

Os documentos mais cocitados são recentes, iniciando por Bovaird (2007). Todos os outros trabalhos, com exceção de Alford (2009), foram publicados após o período de crescimento expressivo do campo em 2011.

Figura 6 – Documentos mais cocitados.



Fonte: Da autora com base em *CiteSpace* (2019).

Para Bovaird (2007) é importante deixar claro em que momento a coprodução será analisada, seja na produção, na entrega do serviço, no monitoramento, dentre outros que constituem o processo. Osborne e Strokosch (2013, p. 32) afirmam que “co-production is an important strand of the current public services reform agenda across the world”. A preocupação dos autores está direcionada para a implementação de políticas públicas, envolvendo a concepção, reforma e prestação de serviços públicos.

A partir das perspectivas da administração pública, Osborne e Strokosch (2013) elaboram três modos de coprodução. Os dois primeiros possuem foco no operacional e no estratégico, denominados de “Consumer co-production” e “Participative co-production”, respectivamente. Esses modos visam esclarecer suas diferentes contribuições para compreender a coprodução nos serviços públicos. O terceiro reúne as ideias dos dois primeiros, criando um novo modo denominado de “Enhanced co-production”. Nas discussões dos três modos, os autores esclarecem o papel do consumidor para o processo de produção, a participação do usuário empoderado nos serviços públicos e a inovação transformacional promovida pelo explícito papel do usuário no serviço, integrando a coprodução nos níveis operacional e estratégico (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Osborne, Radnor e Nasi (2013, p. 145) afirmam que “coproduction is an important debate within public management. It goes to the heart both of effective public services delivery and of the role of public services in achieving other societal ends—such as social

inclusion or citizen engagement”. Para Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012, p. 1086) “there is a lot of heterogeneity in the terms that are used in the literature under the broad umbrella of co-production”. Muitos autores acreditam, especialmente os economistas, que a coprodução está associada a um interesse material que busca a maximização de benefícios em relação aos custos (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Brandsen e Honingh (2016) ressaltam que a coprodução de serviços públicos não significa apenas que os serviços devem ser prestados por profissionais, como também precisam ser coproduzidos por cidadãos e comunidades. Os autores argumentam que não há um consenso exatamente sobre o que significa coprodução e, em vez de apresentarem uma definição do conceito, relatam vários tipos de coprodução. Para Brandsen e Honingh (2016) na coprodução, cidadãos e comunidades coproduzem serviços com órgãos públicos e profissionais do campo.

Os debates sobre coprodução cresceram no âmbito acadêmico, assim como cada vez mais entram na agenda de políticas que visam à participação cidadã (BRANDSEN; HONINGH, 2016). Em geral, os autores chamam a atenção que grande parte dos autores dessa temática se fundamenta nas contribuições da autora Elinor Ostrom e Roger Parks. No entanto, muitas abordagens e definições são passivas de interpretações equivocadas, o que reforça a contribuição do artigo de Brandsen e Honingh publicado em 2016 para esclarecer definições clássicas da coprodução, elementos principais para uma definição revisada do conceito e suas variações.

Já as autoras Van Eijk e Steen (2014) trabalham sob a ótica da motivação dos cidadãos para coproduzir. Mais especificamente, elas consideram motivações que influenciam os cidadãos na participação de atividades de coplanejamento nos serviços de saúde. O artigo reúne *insights* teóricos e dados empíricos.

First, we integrate insights from different strands of literature. We combine literature on citizen participation, political efficacy, co-production, volunteerism, public service motivation, and customer engagement to offer a first understanding of citizens' motivations to actively engage as co-producers of public services. Next, empirical data are derived from one specific case: citizens participating in client councils in health care organizations (VAN EIJK; STEEN, 2014, p. 358).

Por fim, Bovaird (2007) esclarece que quando a coprodução existe para além das partes interessadas e são motivadas por razões altruístas, visando que o serviço permaneça disponível para o seu uso no futuro é necessário, juntamente a coprodução do usuário, a

coprodução da comunidade também. Para isso a comunidade precisa atingir um nível de empoderamento. Em alguns casos, “leaders of community groups often play a mediating role between public organizations and individual coproducers and thus acquire position power, which they may – or may not – use to amplify the views of individual coproducers within the service system” (BOVAIRD, 2007, p. 855). Os líderes de grupos comunitários são intermediadores das relações entre o prestador de serviço e os cidadãos.

Esses e outros estudos contribuem para o conceito de coprodução e as suas mais diversas áreas. É possível observar que os artigos de autores como Taco Brandsen, Victor Pestoff, Tony Bovaird, John Alford, Morten Jakobsen, Bram Verschuere, Elinor Ostrom, Roger Parks são referências para a coprodução e estão relacionados, principalmente, à administração pública e às formas de gestão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma variedade de perspectivas e tipologias de coprodução de serviços públicos, como aqueles que coproduzem; quantas pessoas e em que estágio ocorre a coprodução; o que é coproduzido; e como a coprodução se relaciona com outras formas de participação cidadã (DUROSE et al., 2017). Para aumentar nossa compreensão empírica e conceitual da literatura sobre coprodução, realizamos uma pesquisa bibliométrica destacando suas características, conceitos e processos de coprodução a fim de identificar, também, quando o cidadão é considerado parte do processo no setor público.

A *Research Front* nos apresentou a análise da frequência de publicações ao longo dos anos, os países mais presentes nas publicações, os periódicos, as palavras-chave e as categorias, contribuindo para responder quais são as características da coprodução na literatura internacional, primeiro questionamento deste artigo. A partir dessas características, a *Intellectual Basis* apresentou conceitos de coprodução e suas inter-relações com a administração pública e os cidadãos, bem como processos em que a coprodução está presente ou que é possível a sua aplicação, autores e referências mais relevantes. O segundo questionamento foi respondido ao se constituir a base intelectual da temática. Com isso, alcançamos, também, o objetivo geral de investigar a literatura internacional da coprodução do bem público.

Os artigos mais citados promovem discussões confiáveis e sólidas de um campo em construção que, desde a década de 1970, vem se constituindo. Vimos que o conceito ampliou suas definições na atualidade para se adequar ao cenário dinâmico da administração pública. Apresentamos ao leitor contribuições clássicas para a construção do campo, assim como trabalhos recentes e inovadores sobre coprodução de bens e serviços públicos. Esse renascimento vai além de um trabalho eficiente e eficaz, impulsionando uma interpretação renovada de governança que agora o setor público precisa (O'BRIEN et al., 2017).

No entanto, devemos reconhecer uma limitação importante: a busca se restringiu ao campo 'título' àqueles artigos que tratam de coprodução. Os que não possuem a temática no título do artigo não entraram no filtro. Além disso, o filtro tinha também palavras-chave previamente definidas na busca. Outra limitação é que a análise bibliométrica focou em apenas uma base de dados de pesquisa, a *Web of Science*. Estudos futuros podem ampliar essa pesquisa que, evidentemente, não se restringe a 162 artigos.

Sugerimos que novas buscas sejam feitas em outras bases de dados, incluindo trabalhos que discutam amplamente a temática. Para complementar o estudo, uma busca a nível nacional também pode ser feita no intuito de analisar o que vem sendo discutido no Brasil sobre coprodução do bem público e criar um quadro e/ou esquema comparativo, destacando semelhanças e divergências. Essas são nossas proposições de pesquisas.

Por fim, coproduzir serviços não cabe apenas à ótica do setor público. Organizações privadas e de outra natureza podem investir nessa prática como forma de criar parcerias em um ambiente mais aberto de trabalho. O indivíduo de um determinado ambiente é parte integrante do todo e a prática de se engajar nos processos da organização promove uma gestão menos engessada e mais susceptível às mudanças, inovações e desafios para melhor gerir seus recursos em prol do bem público e da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, pp. 299-316, 2013.
- ALFORD, J. **Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*, v. 34, n. 1, pp. 32-56, 2002.

ARMITAGE, D.; BERKES, F.; DALE, A.; KOCHO-SHELLENBERG, E.; PATTON, E. Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic. **Global Environmental Change**, v. 21, n. 3, pp. 995-1004, 2011.

BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS, P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.; OPIPARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare services. **BMJ Quality & Safety**, v. 25, pp. 509-517, 2016.

BECKER, S.; NAUMANN, M.; MOSS, T. Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. **Urban Research & Practice**, 2017.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846-860, 2007.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. 'Co-Production, The Third Sector and the Delivery of Public Services'. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, pp. 493-501, 2006.

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

CHEN, C. Searching for intellectual turning points: Progressive knowledge domain visualization. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 101, n. 1, pp. 5303-5310, 2004.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating 'good enough' evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n.1, 2017.

JAKOBSEN, M. Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 1, pp. 27-54, 2013.

JOSHI, A; MOORE, M. Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. **Journal of Development Studies**, 2004.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 4, pp. 446-454, 2012.

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

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320-335, 2017.

- OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? **Public Management Review**, v. 16, 2016.
- 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**, 2013.
- OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 2, pp. 135-158, 2013.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v. 24, n. 6, pp.1073-1087, 1996.
- OSTROM, E.; PARKS, R. B.; WHITAKER, G. P.; PERCY, S. L. The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services. **Policy Studies Journal**, v. 7, 1978.
- PARKS, R. B.; BAKER, P. C. ; KISER, L.; OAKERSON, R.; OSTROM, E.; OSTROM, V.; PERCY, S. L.; VANDIVORT, M. B.; WHITAKER, G. P.; WILSON, R. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, pp.1001-1011, 1981.
- PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas**, v. 23, 2012.
- PESTOFF, V. Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries. **Public Management Review**, v.8, n. 4, pp. 503-519, 2006.
- PRADO, J. W.; ALCÂNTARA, V. C.; CARVALHO, F. M.; VIEIRA, K. C.; MACHADO, L. K. C.; TONELLI, D. F. Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968-2014). **Scientometrics**, v. 106, pp. 1007-1029, 2016.
- RAMOS-RODRIGUEZ, A. R., RUÍZ-NAVARRO, J. Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the Strategic Management Journal, 1980-2000. **Strategic Management Journal**, v. 25, n. 10, pp. 981-1004, 2004.
- VAN EIJK, C. J; STEEN, T. P. Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, pp. 358-382, 2014.
- VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, pp. 1083-1101, 2012.

VOORBERG , W. H.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, 2015.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, 1980.

ARTIGO 2 REMUNICIPALIZAÇÃO E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

RESUMO

A população mundial ainda enfrenta grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos, principalmente nas áreas rurais. Frente a uma tendência mundial, esses serviços encontram-se em um marco histórico de remunicipalização. Nesse contexto, calha bem a discussão do tema sob a ótica da coprodução do bem público. O objetivo é analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público. Para tanto, optou-se por uma investigação teórica a partir da literatura nacional e internacional sobre o tema. Ao final, apresentamos uma agenda de estudos e hipóteses de pesquisa para as relações entre os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento e o desenvolvimento da coprodução do bem público.

Palavras-chave: Gestão das águas; Privatização; Transparência; Povernança pública; Participação social.

1 INTRODUÇÃO

Água potável de qualidade, saneamento básico, saúde pública e boas condições de moradia são essenciais para a vida. A população mundial, equivalente a mais de 7,3 bilhões de pessoas, ainda enfrenta grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos, principalmente nas áreas rurais (WHO; UNICEF, 2017).

Em relação à gestão, atualmente, os serviços de água e saneamento no mundo se encontram em um marco histórico de remunicipalização. O processo é caracterizado por serviços que há anos estiveram sob domínio de empresas privadas e retornam para o setor público (LOBINA, 2015; HACHFELD, 2008). Este retorno ocorre por diferentes fatores que vão desde o encerramento de contratos, apenas, até a busca por menores tarifas, qualidade e transparência.

O fortalecimento do setor público e a representação social da água contribuem para a discussão da temática coprodução do bem público. Dessa forma, é preciso considerar que nenhum setor, seja ele público, privado ou público não governamental consegue gerir com eficiência e eficácia os recursos naturais. Segundo Age e Schommer (2017, p. 426) “a coprodução é uma abordagem que potencialmente aumenta a qualidade, a eficiência e a legitimidade dos serviços públicos, podendo ser aplicada do planejamento à entrega do serviço”. Para Salm (2014, p. 43) “esses bens e serviços compreendem desde a formulação de políticas públicas e a articulação de movimentos que buscam o bem da comunidade, até a realização de serviços rotineiros de segurança, saúde, educação, entre outros”.

De forma complementar, Lobina (2015) apresenta a remunicipalização como uma alternativa para melhorar os serviços públicos de água no âmbito da sua gestão e no melhor atendimento à sociedade. No entanto, do ponto de vista teórico ainda não foi discutido como a remunicipalização contribui para o desenvolvimento de arranjos de coprodução do bem público, em especial nos serviços de abastecimento de água. Diante disso, levanta-se o seguinte problema de pesquisa: Como o processo de remunicipalização dos serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público?

Para contextualizar a temática, este artigo traz relatos de remunicipalização em casos brasileiros: os Estados de São Paulo e Tocantins apresentam registros de serviços de água que retornaram para o domínio público. Entretanto, o cenário atual da política nacional não está

favorável à tendência e sinaliza para um processo de privatização, indo na contramão das perspectivas de vários outros países.

O objetivo é analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público. Para tanto, optou-se por uma investigação teórica a partir da literatura nacional e internacional sobre os temas. Ao final, apresentamos uma agenda de estudos e hipóteses de pesquisa para as relações entre os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento e o desenvolvimento da coprodução do bem público.

2 CENÁRIO GLOBAL DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO

O Programa de Monitorização Conjunta da World Health Organization (WHO) e United Nations Children's Fund (UNICEF) para o abastecimento de água, saneamento e higiene divulgou o resultado de um amplo trabalho de estimativas regulares abrangendo os níveis nacional, regional e global sob a ótica de três pilares: água potável, saneamento e higiene desde 1990. O relatório *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene* publicado em 2017 apresenta o progresso do saneamento, da água e da higiene e estabelece novos desafios para que sejam, de fato, serviços universais (WHO; UNICEF, 2017). Trata-se do instrumento mais abrangente – até o presente momento de publicação – com uma análise global que visa a atender, também, a agenda 2030.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi divulgada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), englobando os direitos humanos à água e ao saneamento seguro. São 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas que contemplam a Agenda 2030. Os objetivos e as metas são integrados e equilibram-se nas dimensões econômica, social e ambiental (ONU, 2015).

Especificamente o objetivo 6 trata de água potável e saneamento, a fim de assegurar uma gestão sustentável e acessível para todas e todos. Este objetivo é constituído por seis metas (Quadro 1).

Quadro 1 – Metas do Objetivo 6.

6.1	Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos;
6.2	Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;
6.3	Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;
6.4	Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;
6.5	Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;
6.6	Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;
6.a	Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso;
6.b	Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Fonte: ONU (2015, p. 25-26).

Essas metas buscam ações para que, de fato, os serviços de água e saneamento sejam disponibilizados a toda a população mundial. Para o alcance, é necessário melhorar a qualidade da água, uma vez que, embora muitas populações tenham acesso a ela, este não é de forma adequada; acabar com o despejo incorreto; e promover ações para eliminar a escassez desse bem. As metas articulam-se em prol de uma gestão integrada entre sociedade, Estado e mercado como forma de ampliar a cooperação e o apoio internacional aos programas relacionados à água e ao saneamento.

Esta gestão compartilhada promove o fortalecimento da participação social, a qual deve ser atuante na prestação de serviços de interesse público (ONU, 2015). Os objetivos globais contemplam o reconhecimento de cada população, respeitando suas origens, seus potenciais e, principalmente, suas limitações. O direito humano à água e aos serviços de saneamento deve ser de conhecimento amplo, bem como priorizado nas metas dos governos.

Segundo Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019), a água potável e os serviços de saneamento de forma segura são reconhecidos como direitos humanos básicos e indispensáveis para que o meio de subsistência seja saudável e digno a todos. Este reconhecimento ocorreu por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 2010, Resolução n.º 64/292, que declarou água potável e saneamento básico como direitos humanos essenciais à vida (ONU, 2010).

Ao tratar a água enquanto um direito humano, compreende-se que deve ser um bem de atendimento universal, o que complementa o questionamento apresentado pelo *The United Nations World Water Development Report*, um relatório produzido pelo *World Water Assessment Programme* em nome da UN-Water em 2019: Quem está sendo deixado para trás? A pergunta emerge de um cenário global deficiente em muitos aspectos no que tange ao saneamento básico seguro e à água potável de qualidade.

Para Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019), essa discriminação tem uma série de motivos, mas a pobreza é um fator de destaque. Fatores sociais e culturais também contribuem para exclusão e discriminação. Picolli et al. (2016) reforçam esta ideia ao dizer que os seres humanos situados em diferentes realidades influenciadas por diversas culturas possuem os mesmos direitos. Segundo as autoras, “observa-se que não há direito à água, se ela não for segura para consumo, o que só pode ser atingido com medidas sanitárias básicas” (PICOLLI et al., 2016, p. 798).

As condições de inúmeras regiões e a discriminação em populações menos favorecidas não permitem que lei, regulamentos, políticas e práticas sejam universais em seu atendimento. Para que a população tenha acesso a serviços de qualidade, é necessário o oferecimento de instalações básicas de água potável e saneamento a fim de assegurar a saúde pública, a produtividade no trabalho, na escola, e o bem-estar social.

A realização dos direitos humanos à água e ao saneamento exige que os serviços sejam disponíveis, física e financeiramente acessíveis, seguros e culturalmente aceitáveis. “Não deixar ninguém para trás” está no coração do compromisso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que visa a permitir que todas as pessoas em todos os países se beneficiem do desenvolvimento socioeconômico e atinjam a plena realização dos direitos humanos (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019, p. 2).

Este direito atribui obrigações legais aos Estados e aos órgãos responsáveis em relação à regulamentação de pagamentos pelos serviços, além de garantir o atendimento universal (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019). Deste modo, Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 6) afirmam que aspectos como a “inovação e disseminação tecnológica, o aperfeiçoamento da gestão por meio da boa governança, o aumento das práticas de transparência e a implementação de ações custo-efetivas podem melhorar a eficiência da produção e, com isso, reduzir os custos dos serviços”. No entanto, água, saneamento e higiene são considerados um direito básico e, em tese, devem ser fornecidos independentemente de seu custo e/ou da capacidade de pagamento das pessoas (CONNOR; UHLENBROOK;

KONCAGÜL, 2019). É importante conhecer os deveres e as responsabilidades que cabem a cada ator, seja ele representante do Estado, de Organizações Não Governamentais (ONGs), participantes ativos da sociedade, dentre outros. Segundo Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 12) “os direitos humanos definem os indivíduos como titulares de direitos à água e ao saneamento e, da mesma forma, estabelecem responsáveis que têm o dever de garantir o acesso de todos à água, ao saneamento e à higiene, com o uso do máximo de seus recursos disponíveis”. Para Picolli et al. (2016), ao pensar em maior participação da população na arena político-administrativa, há a necessidade de pensar também na descentralização deste espaço por meio de políticas públicas que reflitam preocupações que transformem o território local.

O primeiro passo para construir uma relação perene entre a Água e a humanidade é a superação da alienação da sociedade em relação à Água. A percepção de que para utilizar a Água basta abrir a torneira e pagar a conta posteriormente deve ser rompida. A sociedade civil necessita conscientizar que a captura, transporte e riscos envolvidos na governança hídrica formam o processo responsável pela disponibilidade hídrica da população e buscar corresponsabilidade das decisões estratégicas (DOWBOR; RODRIGUES, 2017, p. 156).

O trabalho em prol da superação dessa alienação mencionada pelos autores reflete uma mudança de comportamento, concepções e paradigmas. Há aqueles que compartilham de uma visão da água enquanto “mercadoria” e consideram, segundo Dowbor e Rodrigues (2017), que a natureza é insumo do processo produtivo, fazendo deste bem um gerador de riquezas para as organizações até que o recurso seja esgotado e alcance o máximo de retorno investido possível. Entretanto, este estudo reconhece a água enquanto direito e não uma *commodity*.

Ressalta-se que 2,1 bilhões de pessoas não têm água potável em casa e, no que tange aos serviços de saneamento de forma segura, mais do dobro dessas pessoas também não dispõe (WHO; UNICEF, 2017). Estes números são equivalentes a cerca de 3 em cada 10 pessoas sem água potável em suas casas, e 6 em cada 10 que carecem de saneamento seguro. Na África Subsaariana está localizada quase a metade das pessoas que consomem água de fontes desprotegidas (WHO; UNICEF, 2017; CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019).

Na população mundial, apenas 39% utilizam os serviços de saneamento de forma segura; 27% dispõem de instalações de saneamento privadas que estão conectadas a esgotos tratados; 13% utilizam vasos sanitários ou latrinas para os excrementos; enquanto 892

milhões de pessoas em todo o mundo ainda praticam esta ação a céu aberto, dentre outros dados preocupantes que afetam diretamente a qualidade de vida das populações (WHO; UNICEF, 2017).

Em relação à higiene, 70 países tiveram seus dados disponíveis em 2015 no quesito lavar as mãos com sabão, o que representa 30% do total da população. Na África Subsaariana, 15% possuem instalações para a lavagem das mãos com sabão comparado a 76% da Ásia Ocidental e África do Norte. No entanto, os dados disponíveis são insuficientes para produzir uma estimativa global. Em geral, tem-se que, entre 2000 e 2015, o número de pessoas que praticaram defecação ao ar livre teve uma redução média de 22 milhões de pessoas por ano (WHO; UNICEF, 2017).

Diante dessa breve discussão do cenário global, a gestão de recursos hídricos apresenta mudanças em relação à origem dos serviços. Durante muitos anos, grandes empresas dominaram o setor de saneamento no mundo. No entanto, por razões econômicas, políticas, sociais e ambientais esses serviços estão retornando para o controle público. A remunicipalização pode contribuir para o fortalecimento das relações entre a gestão local e a população, promovendo melhorias no atendimento.

3 REMUNICIPALIZAÇÃO

Ao analisar tendências mundiais nos serviços de água, Lobina (2015) destaca que cidades, regiões e países em todo o mundo optam por cada vez mais fecharem as relações à privatização, tomando de volta a prestação dos serviços de água em um processo denominado remunicipalização. Para Lobina (2015), falar de remunicipalização é tratar de algo recente, emergente e que não poderia ser previsto. Mas trata-se de um fator marcante capaz de redesenhar o setor de água e saneamento mundialmente.

Busca-se, então, definir e esclarecer alguns pontos envolvendo a compreensão do processo de remunicipalização.

Remunicipalisation refers to the return of previously privatised water supply and sanitation services to public service delivery. More precisely, remunicipalisation is the passage of water services from privatisation in any of its various forms – including private ownership of assets, outsourcing of services, and public-private partnerships (PPPs) – to full public ownership, management and democratic control. Indeed, concessions, lease contracts, other PPPs, and water privatisation are one and the same thing: all these terms refer to the transfer of management control to the private sector, at

various degrees. Water privatisation and PPPs are equally problematic, and their problems are deep-seated. This explains why remunicipalisation typically occurs after local governments terminate unsatisfactory private contracts or do not renew them after expiry (LOBINA, 2015, p. 7).

A ressalva feita pelo autor descreve e caracteriza a volta dos serviços para o domínio público. Lobina (2015) esclarece que o processo de remunicipalização não acontece, necessariamente, na esfera municipal, podendo alcançar um contexto mais amplo.

Hachfeld (2008) retrata algumas lutas globais pela apropriação social da água frente a uma tendência de privatização desses serviços. O autor destaca que isso ainda não acabou e que há uma significativa oposição à privatização caracterizada por mobilizações políticas e sociais. Essas mobilizações não só conseguiram parar os planos de privatização, como foram bem-sucedidas em recuperar água privatizada de volta para domínio público em alguns casos.

Como panorama dessa temática, Lobina e Hall (2013) desenvolveram um estudo que apresenta uma lista de remunicipalizações no mundo. O intuito principal dos autores é mostrar que os casos ocorridos nos últimos 15 anos em países desenvolvidos e em transição aconteceram a partir de três razões: problemas gerais que afetam a privatização da água, independentemente do país e/ou do regime regulatório; eficiência igual ou maior dos serviços públicos de água, juntamente aos preços mais baixos resultantes da eliminação de lucros excessivos; e vantagem comparativa do setor público tanto ao creditar o direito humano à água e ao saneamento, como em alcançar outros objetivos sociais e ambientais (LOBINA; HALL, 2013).

Kishimoto, Lobina, e Petitjean (2015) relatam acerca de 235 casos de remunicipalização no período de 2000 e 2015, incluindo experiências em países-chave, como França, Estados Unidos e Alemanha, e em grandes capitais globais, como Paris, Berlim e Jacarta. O processo de remunicipalização apresentou um crescimento significativo, tornando-se uma prática, principalmente nos países desenvolvidos.

Observa-se que o país mais representativo é a França, com 94 casos de remunicipalização, seguido dos Estados Unidos, com 58, e Espanha, com 14. Além desses países, tem-se Alemanha, com 9 casos, Argentina, com 8, dentre outros espalhados pelo mundo (Figura 1).

Figura 1 – Remunicipalização no mundo.



Sources: PSIRU, France Eau Publique, Food & Water Watch, Corporate Accountability International, Remunicipalisation Tracker

Fonte: Kishimoto, Lobina e Petitjean (2015, p. 17).

Kishimoto, Lobina, e Petitjean (2015) ressaltam que foram considerados apenas casos efetivos de remunicipalização, ou seja, situações as quais os serviços de água já haviam retomado para o domínio público. Apesar do mapeamento de Kishimoto, Lobina, e Petitjean (2015) não incluir casos brasileiros, o *Water Remunicipalisation Tracker* destacou iniciativas de remunicipalização da água no Brasil (BONECINI-ALMEIDA, 2019). Segundo dados do rastreador, no Brasil apenas dois estados apresentam casos de remunicipalização: São Paulo e Tocantins – que serão comentados posteriormente.

Mesmo com uma grande insatisfação nos serviços que são prestados pelas empresas privadas, nem sempre é por este motivo que o processo de remunicipalização é iniciado. Independentemente da diversidade dos casos, temos, acima de qualquer natureza do serviço, um bem que é destinado à população e que deve ser gerido com responsabilidade para garantir condições básicas de sobrevivência e qualidade de vida.

Em cidades da Espanha, por exemplo, March et al. (2019) destacam que o retorno dos serviços de água para domínio público ocorreu mediante justificativa de que a água, enquanto um recurso indispensável para a vida, deve ser administrada pelo setor público, resultando em melhores condições para os cidadãos, dentre elas a redução de tarifas (MARCH et al., 2019).

McDonald (2015) chama a atenção aos desafios de adequar esses serviços para a realidade local, visto que, antes do domínio público, estiveram sob os moldes privados. Conforme apresentado pelo autor, eventualmente os moldes de uma empresa privada

permanecerão no domínio público dos serviços por muito tempo. Não se trata, exclusivamente, de uma mudança de propriedade (MCDONALD, 2015). Compreender o processo de gestão pública ou privada da prestação dos serviços para a sociedade é avaliar o desempenho, os impactos, os resultados e, sobretudo, o papel social.

Para Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 4) “a existência de estruturas institucionais inclusivas designadas para o diálogo e a cooperação entre as múltiplas partes interessadas é essencial para garantir o acesso equitativo a serviços sustentáveis de abastecimento de água e saneamento”. A administração pública tem hoje uma estrutura defasada, e as responsabilidades de fornecer serviços são de todos, não cabendo somente ao governo.

A água é um bem público, de interesse público e, no cenário da remunicipalização dos serviços, permeia uma nova possibilidade para o desenvolvimento de ideias coletivas (LOBINA, 2015). Deste modo, as práticas entre a coprodução e os serviços no domínio público podem fortalecer as inter-relações entre a sociedade e o Estado, gerando responsabilidades compartilhadas.

4 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

Há uma gama de perspectivas e tipologias de coprodução do bem público como: quem coproduz; quantas pessoas e em que estágio a coprodução ocorre; o que é coproduzido; e como a coprodução se relaciona com outras formas de participação cidadã (DUROSE et al., 2017). Para compreender o contexto dessa temática, o artigo apresenta como o campo epistemológico da coprodução do bem público tem se constituído e quais mecanismos contribuem para o seu fortalecimento na contemporaneidade.

Segundo O'Brien et al. (2017), as discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana, com a apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho como uma alternativa ao sistema burocrático e centralizador da administração pública. Nos anos de 1980, O'Brien et al. (2017) ressaltam que a incorporação do público na prestação de serviços era pauta das discussões entre os autores da época, uma vez que reconheceram as possíveis melhorias que os cidadãos, enquanto parte do processo, proporcionariam aos serviços do governo (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981).

Parks et al. (1981, p. 1002) apresentam a definição para o conceito de coprodução: “coproduction involves a mixing of the productive efforts of regular and consumer producers. This mixing may occur directly, involving coordinated efforts in the same production process, or indirectly through independent, yet related efforts of regular producers and consumer producers”. Para os autores, coprodução é um conjunto de atividades que conta com a colaboração tanto de servidores públicos como de cidadãos que, em uma junção de esforços, buscam melhorar a prestação de serviços. Esse *mix*, assim denominado por Parks et al. (1981), é apropriado apenas em situações em que a coprodução é tecnicamente viável e economicamente eficiente.

Segundo Parks et al. (1981), a coprodução também se direciona a um potencial de aumentar a eficiência e a eficácia de um governo local. Este propósito de eficiência e de eficácia veio em resposta às pressões fiscais da época e, em parte, devido à sensação de ineficácia das atividades no setor público. O papel do cidadão na produção dos serviços recebeu atenção particular e, à medida que a sociedade se torna mais complexa, é comum a prática de indivíduos ou grupos produzirem bens e serviços em prol de um retorno, uma melhoria (PARKS et al., 1981).

Na perspectiva de Ostrom (1996), a coprodução implica cidadãos que desempenham um papel ativo na produção de bens e serviços públicos. Este papel ativo é uma forma de sinergia entre ações praticadas pelos governos e ações desempenhadas pelos cidadãos. A partir de esforços complementares entre cidadão e setor público, a coprodução pode tornar os serviços mais eficientes e eficazes, assim como já havia afirmado no trabalho em parceria com Roger Parks e outros autores (PARKS, et al., 1981; OSTROM, 1996).

Essas definições clássicas deram início ao debate de coprodução. Nos últimos anos, a compreensão do conceito evoluiu e assumiu um caráter multidisciplinar nas discussões práticas e acadêmicas (BRANDSEN; HONINGH, 2015). Paralelamente, os autores destacam que a coprodução cada vez mais é inserida na agenda de políticas visando ao interesse pela participação cidadã. Neste sentido, emerge o papel e a importância do cidadão, seja individual ou em grupo, na prestação de serviços (BRANDSEN; HONINGH, 2015).

O exercício da coprodução na formulação e implementação de políticas públicas é discutido por Bovaird (2007), Osborne, Radnor e Strokosch (2016), dentre outros pesquisadores. Bovaird (2007) parte de uma reflexão a respeito do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços no setor público. Essa visão, segundo o autor, contribui

para um processo mais dinâmico e participativo de políticas públicas, no qual a formulação nem sempre ocorre de cima para baixo. Complementa-se, ainda, que os produtos não devem ser entregues “prontos” para os cidadãos, mas sim coproduzidos pelos usuários (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007).

Na fase de implementação, Osborne e Strokosch (2013) afirmam que a coprodução na prática é moldada pela experiência de cada cidadão em uma determinada prestação de serviços, envolvendo as expectativas do indivíduo, seu papel ativo no processo e sua subsequente experiência no campo de atuação (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Osborne, Radnor e Strokosch (2016), complementam que a coprodução é uma das temáticas centrais para a reforma das políticas públicas no mundo. Perante um cenário marcado pela reforma do serviço público, planejamento e prestação de serviços efetivos, os autores afirmam que a coprodução ainda é pouca trabalhada. É preciso promover discussões e conhecimentos sobre a temática em prol do desenvolvimento de formulação e implementação de políticas públicas.

Para que haja participação é necessário que se tenha também motivação para participar e estudos desenvolvidos por Alford (2002; 2009), Verschuere, Brandsen, e Pestoff (2012), Van Eijk e Steen (2014), O'Brien et al. (2017), dentre outros autores, abordam essa temática para a coprodução. Alford (2002) inicia sua reflexão indagando por que os indivíduos do setor público coproduzem. O autor faz esse questionamento no intuito de descobrir a motivação de cada um em coproduzir bens e serviços. Alford (2009) explora como as organizações governamentais precisam de cidadãos para contribuir com o tempo e o esforço, a fim de coproduzir serviços públicos. Além disso, o autor discorre sobre como as organizações podem alcançar melhor esse trabalho, fornecendo um bom atendimento ao indivíduo e atraindo suas necessidades intrínsecas e valores sociais (ALFORD, 2009).

Verschuere, Brandsen, e Pestoff (2012) compartilham do mesmo questionamento feito por Alford (2002). Os autores buscam compreender o que levam as pessoas a coproduzirem. Eles acreditam que os indivíduos são motivados pelos benefícios e ganhos que determinada ação irá resultar. Esta recompensa pode ser material, monetária ou até mesmo não monetária como um bairro mais seguro em troca de ser um membro da vigilância (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Segundo Verschuere, Brandsen, e Pestoff (2012), na coprodução os cidadãos contribuem deliberadamente com tempo e esforço na produção de serviços que antes eram de responsabilidade apenas de organizações e atores profissionais. Essa contribuição é uma

escolha que advém da própria pessoa. Mas os autores fazem uma ressalva: quanto maior o esforço necessário para os cidadãos se envolverem, menor a probabilidade de que farão isso. Vale destacar que, além da motivação individual para coproduzir, outras circunstâncias podem facilitar e/ou dificultar a coprodução (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

O'Brien et al. (2017) também discutem acerca da motivação que leva os cidadãos a participarem de programas que envolvem a coprodução de serviços governamentais. Para os autores, conhecer os fatores que desencadeiam em participação é relevante tanto para a formulação como para a implementação de programas, uma vez que bons resultados dependem do nível de participação cidadã (O'BRIEN et al., 2017).

Para Osborne e Strokosch (2013), a coprodução é uma importante vertente da atual agenda de reforma dos serviços públicos em todo o mundo. O'Brien et al. (2017) apresentam que nos últimos anos têm se intensificado os estudos sobre a coprodução, após um declínio de publicações nos anos 90. Os autores reforçam que este renascimento teve forte contribuição da renovada interpretação da governança que busca agora ações voltadas às necessidades do público e não apenas um trabalho eficiente e eficaz.

Este contexto contribui para a discussão dos fundamentos da coprodução de bens e serviços públicos no processo de remunicipalização. Becker, Naumann e Moss (2017), por exemplo, desenvolveram um trabalho em perspectiva semelhante. Com base nos estudos de caso de Berlim e Hamburgo, na Alemanha, os autores analisaram a remunicipalização de serviços públicos com uma forte agenda democrática e ecológica voltada para a infraestrutura energética. Becker, Naumann e Moss (2017) procuraram maneiras de entender os tipos de desenvolvimento que transcendem os binários convencionais, como propriedade pública versus propriedade privada ou consumidor versus produtor.

Segundo Schommer e Moraes (2010, p. 308) “no âmbito da sociedade civil, observam-se novas formas de ação coletiva, mudanças em características de movimentos sociais, novos tipos de associações e articulações destas com o Estado”. Nessa conjuntura, o terceiro setor desempenha importante papel para a intermediação entre os anseios da sociedade e os serviços que são ofertados pelo Estado. Pestoff (2012) busca compreender o papel exercido pelo terceiro setor e a coprodução enquanto promoção do desenvolvimento, da renovação da democracia e do Estado de Bem-Estar Social. O autor aborda essa temática enfatizando a maior participação do cidadão na prestação de serviços públicos (PESTOFF, 2012).

No contexto de relações mais próximas entre sociedade e Estado, a governança deliberativa depende de espaços públicos para o seu exercício, viabilizando o engajamento cívico do cidadão nos processos de implementação e decisões políticas (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012). Dryzek (2000) afirma que a deliberação é um processo comunicativo para resolver questões políticas, tendo como finalidade a ação deliberativa que busca o bem comum. Habermas (2003, p. 18) contribui ao dizer que “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático”.

Esses e outros estudos ampliam o conhecimento de coprodução e suas mais diversas áreas e aplicações. A seguir, este artigo aborda as perspectivas de gestão no cenário dos serviços de água e saneamento.

5 PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

Para ilustrar as relações entre remunicipalização e coprodução do bem público podemos utilizar a descrição dos casos de Itu, São Paulo, e do Estado do Tocantins, envolvendo 79 municípios. Em Itu, São Paulo, Bonecini-Almeida (2019) relata que há anos o município sofria com fraco desempenho por parte dos operadores privados, incluindo problemas de infraestrutura, atrasos de construções, falta de preparo para lidar com eventuais casos de racionamento de água, aumento de taxa e falta de transparência. Em 2017, o controle dos serviços de água e saneamento foi devolvido para o setor público com a criação de uma nova empresa pública, a Companhia Ituana de Saneamento ou Empresa de Saneamento de Itu.

Neste sentido, Bonecini-Almeida (2019) esclarece que é responsabilidade do setor público o planejamento, a execução, a operação e a recuperação de custos dos serviços de abastecimento de água e esgoto, limpeza urbana, gerenciamento de resíduos sólidos e outras atividades relacionadas. Atualmente, dentre os 5.570 municípios brasileiros, Itu ocupa o 111º lugar em qualidade de serviços de água e sanitários (BONECINI-ALMEIDA, 2019).

Diante das responsabilidades do setor público, a sociedade também tem o seu papel. Linders (2012) reforça essa questão ao afirmar que os cidadãos são reconhecidos como parceiros e não clientes na prestação de serviços públicos. Essa visão é de grande valor social nas relações entre quem oferta o serviço e quem recebe. No âmbito da gestão e dos serviços de abastecimento de água, observa-se que a nova configuração da sociedade e suas relações

contribuem para um cenário institucional deliberativo, com exercício pleno do direito e da cidadania. Fato que pode ser fortalecido por meio do processo de remunicipalização.

No Estado do Tocantins, Bonecini-Almeida (2019) ressalta que 79 municípios encerraram a concessão privada devido ao fracasso dos sistemas privatizados de abastecimento de água potável, serviços de esgoto, saneamento e gestão e drenagem de resíduos sólidos. A empresa pública Agência Tocantinense de Saneamento foi criada e, dentre outras responsabilidades, cabe a ela instalar e manter sistemas de abastecimento de água e esgoto para clientes residenciais e comerciais, fornecer instalações, gerenciar contas e pagamentos por todos esses serviços (BONECINI-ALMEIDA, 2019). Atualmente, Bonecini-Almeida (2019) destaca que a empresa pública fornece água para cerca de 400 mil pessoas nas zonas rurais dos 139 municípios do Tocantins e cerca de 250 mil pessoas nas áreas urbanas de 79 municípios.

Com o fortalecimento do governo local, Frey (2004) trata da importância de compreender o campo da coprodução visto que há uma tendência de os próprios governos assumirem papel propulsor na ampliação da participação pública. Assim, este cenário demanda por abordagens capazes de integrar a dimensão governamental e as relações sociopolíticas. Jakobsen (2013) compartilha dessa inquietação ao analisar se as iniciativas do governo podem aumentar a coprodução das pessoas nos serviços públicos. Para o autor, é difícil medir as iniciativas governamentais na coprodução entre os cidadãos diante de um sistema voltado para decisões internas, no qual o indivíduo não tem muita abertura para atuação.

Por outro lado, a coprodução de bens e serviços pode constituir-se como resposta à escassez de recursos e de legitimidade governamentais (ROCHA et al., 2019).

Os governos podem ir além das exigências legais, promovendo transparência de atos, omissões, critérios, recursos, resultados, acertos, erros e suas justificativas. Isso proporciona conhecimento por parte da sociedade sobre a atuação do governo. Já a obtenção e o uso de informações e do conhecimento são elementos ativos da cidadania. Dependem do interesse e da ação dos cidadãos para conhecer a atuação e as justificações do governo e gerar consequências a partir disso (ROCHA et al., 2019, p. 7).

Salm (2014) esclarece que a coprodução se realiza porque se deseja melhor atuação das organizações públicas, com maior participação de ONGs visando ao bem-estar da comunidade, ao interesse público e à promoção de cidadãos engajados para uma transformação social. O conhecimento de mecanismos e as ações em prol da coprodução

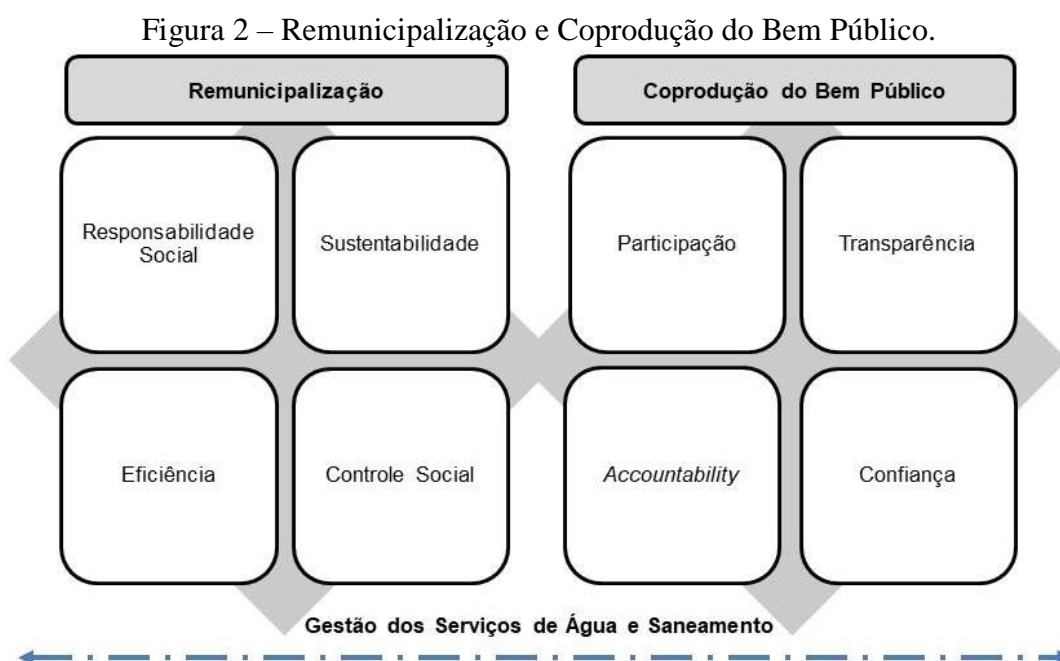
contribuem para que a gestão pública faça jus às suas raízes sociais. Com o processo de remunicipalização, novas perspectivas permeiam o cenário para uma atuação conjunta entre governo e sociedade.

Para compreender melhor a aplicabilidade da temática coprodução, destaca-se que:

Entre os exemplos de coprodução, pode-se citar a discussão compartilhada ou o diálogo que se estabelece entre o aparato formal público e os integrantes de uma comunidade, visando definir políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento sustentável de um território. Também são exemplos de coprodução a integração entre uma escola e a associação de pais e mestres dessa escola, na busca em comum de melhorias para a educação dos alunos. Outro exemplo é a conjugação de esforços entre órgãos de segurança pública e comunidades, visando à segurança de um bairro ou área de um território (SALM, 2014, p. 43).

Os relatos apresentados por Salm (2014) sustentam as perspectivas levantadas por esse estudo, criando a possibilidade de analisar os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento sob a ótica da coprodução do bem público.

Construímos a Figura 2 para ilustrar as aproximações entre a noção de remunicipalização e coprodução do bem público. No que se refere à remunicipalização destacam-se os elementos responsabilidade social, eficiência, sustentabilidade e controle social. Por sua vez, na coprodução do bem público tem-se participação, transparência, *accountability* e confiança, conforme as contribuições de Rocha et al. (2019).



Fonte: Da autora (2020).

Na Figura 2, indicamos que existem aproximações entre os processos de remunicipalização e o desenvolvimento da coprodução do bem público, em especial, envolvendo a gestão dos serviços de água e saneamento destacados neste artigo. Rocha et al. (2019) relatam a importância de compreender os elementos transparência, *accountability*, confiança e participação que se inter-relacionam nos processos de coprodução. A coprodução requer responsabilização permanente dos gestores públicos, de forma transparente para que os cidadãos tenham ciência dos atos praticados. A reciprocidade entre cidadãos e governo é fundamental para que haja confiança, promovendo também a participação (ROCHA et al., 2019). Todo esse processo é um *continuum* de ações e práticas que podem ocorrer no âmbito da gestão dos serviços de água e saneamento.

Schommer e Moraes (2010) complementam que, nas participações, os cidadãos exercitam cada vez mais o controle social e experimentam formas de coprodução do bem público.

Coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 308).

Esses fatores reforçam a análise da remunicipalização sob as perspectivas de responsabilidade social e eficiência que tanto o município de Itu, como os 79 municípios do Estado do Tocantins buscaram com o processo de remunicipalização visando à sustentabilidade e ao controle social. Esses municípios passaram por mudanças administrativas e organizacionais frente às deficiências na operação das empresas privadas, com falta de transparência e diversos problemas que acarretaram ônus à população.

Ao observar a construção da Figura 2, percebemos que os princípios da remunicipalização são fortalecidos pelos elementos da coprodução do bem público, o que pode representar uma possibilidade para o seu desenvolvimento no âmbito abordado neste estudo. Agora, cidades e cidadãos estão se preparando para proteger e reinventar os serviços públicos (KISHIMOTO; LOBINA; PETITJEAN, 2015).

A seguir, apresentam-se as considerações finais e os direcionamentos de pesquisas futuras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que uma mera mudança na provisão do serviço, a remunicipalização representa uma nova possibilidade para o desenvolvimento de ideias coletivas, como o direito humano à água e à sustentabilidade (LOBINA, 2015). A questão, além de um agente provedor de serviços, envolve mudanças na oferta de oportunidades para a construção de ambientes sociais e sustentáveis. Remunicipalização é um recurso para construir alianças entre diversos atores sociais, incluindo a água pública (LOBINA, 2015).

As tendências mundiais refletem um cenário de preocupação com a gestão das águas. No caso do Brasil, a água potável é distribuída e gerenciada por diferentes naturezas jurídicas. Com base em uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Mais Democracia, que investigou o mercado privado dos serviços de saneamento básico, Stiftung (2018) afirma que o setor é controlado por 26 empresas. Em 1996 foi fundada a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto que reúne tanto as empresas privadas, como outras de ligação direta ou indireta com a cadeia produtiva do setor de saneamento básico. Além disso, são encontradas prestações de serviços no âmbito da administração pública direta, ou seja, ligados diretamente ao governo, e da administração pública indireta com uma estratégia mais descentralizadora.

As metas em cumprimento da agenda 2030 se articulam em prol da gestão integrada entre sociedade, Estado e mercado como forma de ampliar a cooperação e o apoio internacional aos programas relacionados à água e ao saneamento para que ninguém seja deixado para trás. A coprodução está vinculada a uma colaboração entre órgãos públicos e cidadãos, sejam eles individuais ou em grupo (BRANDSEN; HONINGH, 2015). De debate multidisciplinar, a coprodução no gerenciamento dos serviços de água no setor público pode obter êxito ao incorporar os diferentes elementos identificados na Figura 2.

Com a remunicipalização e a gestão da água nos municípios brasileiros, a coprodução sinaliza o elo da administração pública provedora desse serviço e da população que deve prezar por este bem. Assim os cidadãos têm oportunidades de engajar-se, participar, compartilhar responsabilidades e cobrar do próprio setor melhores serviços. Como eles são os maiores interessados em uma prestação de serviços de qualidade, a prática da coprodução proporciona isso.

A partir dessa discussão, emergem premissas de pesquisa (agenda) que podem ser testadas empiricamente em estudos futuros. Essas premissas foram construídas com base na literatura consultada e são apresentadas na forma de proposições, quais sejam:

- 1) A remunicipalização de serviços de água e saneamento sinaliza para um novo desenho institucional sob a ótica da coprodução do bem público;
- 2) A coprodução do bem público pode fortalecer o movimento de remunicipalização;
- 3) A remunicipalização no Brasil apresenta dificuldades no processo de implementação devido à discrepância de repasses financeiros entre os entes federados;
- 4) O pacto federativo no Brasil contribuiu negativamente para o processo de remunicipalização;
- 5) A participação social e a corresponsabilidade presentes na teoria da coprodução do bem público fortalecem o domínio público dos serviços de água e saneamento.

Essas proposições de estudo podem mostrar como a remunicipalização potencializa o desenvolvimento da coprodução do bem público.

REFERÊNCIAS

AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 3, pp.413-434, 2017.

ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, v. 34, n. 1, pp.32-56, 2002.

ALFORD, J. **Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, 261p.

BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS, P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.; OPIPARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare services. **BMJ Quality & Safety**, v. 25, pp. 509-517, 2016.

BECKER, S.; NAUMANN, M.; MOSS, T. Between coproduction and commons: Understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. **Urban Research & Practice**, v. 10, n. 1, pp. 63-85, 2017.

BONECINI-ALMEIDA, L. **Water Remunicipalisation Tracker**. 2019. Disponível em <<http://www.remunicipalisation.org/>>. Acesso em 1 jun. 2019.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846-860, 2007.

BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, pp. 427-435, 2015.

CONNOR, R.; UHLENBROOK, S.; KONCAGÜL, E. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: Não deixar ninguém para trás**. Resumo Executivo. World Water Assessment Programme – WWAP, UN-Water: Itália, 2019.

DOWBOR, L., & RODRIGUES, A. M. E. Administração de bens comuns: Governança hídrica em disputa. In CASTRO, J. E. (Orgs.). Water politics and management: Findings from Africa, Asia, Europe and Latin America. **WATERLAT GOBACIT Working Papers Thematic Area Series – TA3**, v. 4, n. 2, 2017.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating ‘good enough’ evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n. 1, pp.135-151, 2017.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial no contexto da descentralização da gestão de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, pp. 1201-1223, 2012.

FREY, K. Governança interativa: Uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 5, pp. 119-138, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: Entre facticidade e validade**. (vol II). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003, 354p.

HACHFELD, D. The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble. **The Public Alternatives to Privatisation**, European Summer University of Attac, 2008.

JAKOBSEN, M. ‘Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment’. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 1, pp. 27-54, 2013.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, pp. 446-454, 2012.

LOBINA, E. Calling for progressive water policies. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LOBINA, E. HALL, D. List of water remunicipalisations worldwide – as of november 2013. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2013.

MARCH, H.; GRAU-SATORRAS, M.; SAURÍ, D.; SWYNGEDOUW, E. The deadlock of metropolitan remunicipalisation of water services management in Barcelona. **Water Alternatives**, v. 12, n. 2, pp. 360-379, 2019.

MCDONALD, D. A. You are public... now what? News ways of measuring success. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels, pp. 86–95, 2015.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320-335, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) **Água potável: Direito humano fundamental**. Nova York, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York, 2015.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? **Public Management Review**, v. 16, pp. 639-653, 2017.

OSBORNE, S.; 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**, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, pp. 1073-1087, 1996.

PARKS, R. B.; BAKER, P. C. ; KISER, L.; OAKERSON, R.; OSTROM, E.; OSTROM, V.; PERCY, S. L.; VANDIVORT, M. B.; WHITAKER, G. P.; WILSON, R. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, pp. 1001-1011, 1981.

PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, pp. 1102-1118, 2012.

PICCOLI, A. DE S.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C.; ASSUMPÇÃO, R. F. A Educação Ambiental como estratégia de mobilização social para o enfrentamento da escassez de água. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, pp. 797-808, 2016.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

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

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 3, n. 8, pp. 298-326, 2010.

STIFTUNG, H. B. **Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <<https://br.boell.org/pt-br/2018/06/25/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil>>. Acesso em 01 jun. 2019.

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

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 4, n. 23, pp. 1083-1101, 2012.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, n. 3, pp. 240-246, 1980.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO); THE UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines**. Geneva, 2017.

ARTIGO 3 SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: ESTUDO DE CASO EM DELFIM MOREIRA, MINAS GERAIS

RESUMO

A água é considerada um recurso vital e de direito humano, mas ainda não dispõe de atendimento universal. Recentemente foi publicado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal e promove uma série de alterações nas atribuições e competências de outras leis. Paralelamente, o setor fica mais atrativo aos investimentos privados na justificativa de maior eficiência e alcance, apesar de haver controvérsias. Mesmo diante dos novos contornos que os serviços de água e saneamento têm tomado, este trabalho aborda a prestação de serviços ligados à administração pública direta como forma de fortalecer a gestão local e entender que a água, enquanto bem público, deve ser responsabilidade do município. O objetivo é descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. O artigo é um estudo teórico-empírico e possui abordagem qualitativa. O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso a partir das seguintes técnicas: (i) levantamento de dados secundários; (ii) entrevista em profundidade; (iii) grupo focal. A articulação dos resultados e da teoria da coprodução do bem público ocorreu por meio de uma análise de conteúdo. O estudo desenvolvido no município de Delfim Moreira identificou dois cenários distintos de prestação de serviços de água no município: a área urbana e a área rural. Observamos que no âmbito urbano há indícios de uma coprodução funcional, enquanto nas comunidades rurais existe uma mobilização em torno do bem público água e os cidadãos se vêm corresponsáveis diante da prestação de serviços.

Palavras-chave: Abastecimento de água; Prefeitura Municipal; Coprodução; Comunidade rural.

1 INTRODUÇÃO

A água é um recurso vital considerado como direito humano segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015). O setor, apesar de sua importância indiscutível para a sociedade, ainda requer muitos investimentos para o seu atendimento universal. Recentemente foi publicado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. A Lei não apenas atualiza o marco legal do saneamento, como promove uma série de alterações nas atribuições e competências de outras leis. Dentre as mudanças, podemos mencionar a Agência Nacional das Águas, agora Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), uma entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 2020). Por um lado, a ANA passou a ter responsabilidade de regular o setor. Por outro lado, este fica mais atrativo aos investimentos privados na justificativa de maior eficiência e alcance.

No âmbito dos serviços de água e saneamento, a iniciativa privada corresponde, em média, a 6% dos municípios brasileiros, segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON, 2019) e, em grande parte do país, a prestação de serviços ocorre pela administração pública direta ou indireta. Com as novas regras, estados e municípios realizarão um processo de concorrência aberta à iniciativa privada. Entretanto, a estratégia está na contramão daquelas utilizadas por muitos países desenvolvidos que se encontram em um marco histórico de remunicipalização (HACHFELD, 2008; LOBINA; HALL, 2013; LOBINA, 2015; KISHIMOTO; LOBINA; PETITJEAN, 2015). Ou seja, serviços de água e saneamento que estavam sob domínio de empresas privadas e retornaram para o setor público.

A água, como bem público e de direito universal, ou mesmo um bem comum de uma dada coletividade, não pode ser tratada como uma mercadoria, submissa aos interesses corporativos. E, diante disso, manifestamos o desejo de investigar em profundidade a atuação da administração pública direta na prestação de serviços de água sob a ótica da coprodução do bem público. Segundo Age e Schommer (2017, p. 426), “a coprodução é uma abordagem que potencialmente aumenta a qualidade, a eficiência e a legitimidade dos serviços públicos, podendo ser aplicada do planejamento à entrega do serviço”. Essa teoria pode ser uma alternativa à privatização dos serviços ofertados pelo governo (CALABRO, 2012).

Emerge o seguinte questionamento: Como a prestação de serviços municipais de água contribui para a coprodução do bem público? O objetivo deste artigo é descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. Como justificativa do estudo, buscamos contribuir com a lacuna da literatura de coprodução que não dispõe de uma abrangente contribuição empírica orientada para o que acontece quando os cidadãos e/ou o terceiro setor são atraídos para a prestação de serviços públicos, ainda que se tenha avançado consideravelmente o debate teórico (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Nesse sentido, identificamos aspectos desse serviço que podem convergir para a literatura da coprodução, levando em consideração diversos trabalhos que já foram desenvolvidos a partir da inter-relação da teoria de coprodução e da prestação de serviços públicos (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; MITLIN, 2008; OSBORNE; STROKOSCH, 2013; LINDERS, 2012; PESTOFF, 2012; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

O artigo está estruturado em cinco seções. Na seção 2 apresentamos a fundamentação teórica da coprodução do bem público e as categorias teóricas de investigação. Na seção 3, os procedimentos metodológicos. A seção 4 traz a discussão da gestão da água no município de Delfim Moreira. Por fim, principais considerações, limitações e pesquisas futuras na seção 5.

2 COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: CONCEITOS E CATEGORIAS TEÓRICAS

As discussões da temática surgiram na década de 1970 e, no início dos anos 1980, autores que se dedicavam aos estudos de coprodução incorporaram a noção de *público*, reconhecendo os potenciais que a administração pública teria ao contar, também, com cidadãos em uma produção conjunta de bens e serviços (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981; OSTROM, 1996; O'BRIEN et al., 2017).

Coprodução envolve mais do que uma simples interação entre duas pessoas ou grupos (ALFORD, 2013). Para Alford (2013), no processo dessa prática podemos encontrar uma gama de capacidades e interesses sinérgicos. De um lado, o autor chama a atenção para quem são os “co” produtores além de consumidores e o que os levam a coproduzir; do outro lado, temos a “produção” que permite examinar até que ponto o valor criado pela coprodução

carrega consigo a noção de coletivo, assim como o *mix* de serviços e produtos (ALFORD, 2013).

A compreensão do conceito nos leva aos questionamentos propostos por Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012): Quais são os motivos para a coprodução? Como a coprodução pode ser organizada de forma eficaz? Quais são os efeitos da coprodução? O conceito “guarda-chuva” corre o risco de ser usado para diversos fins: É sobre formulação de políticas públicas? É sobre implementação? Coprodução está relacionada com indivíduos ou com organizações? (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Para esclarecer, Bovaird (2007) reforça a importância da coprodução para todo o processo presente entre a administração pública e os cidadãos. A partir disso, a literatura sobre coprodução amplia seu leque de estudos ao se estender pelas atividades de planejamento, *design*, gerenciamento, entrega, monitoramento, dentre outras fases da prestação de serviços.

No âmbito da prestação de serviços públicos, Osborne e Strokosch (2013) avançam substancialmente na compreensão da temática. Os autores apresentam a coprodução a partir da administração pública e da gestão de serviços na produção de três modos, sendo eles: consumidor, com foco no operacional; participativo, voltado para o nível estratégico; e aprimorado, que reconhece um equilíbrio da coprodução na gestão operacional e no planejamento estratégico, integrando o primeiro e segundo modo (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Para Osborne e Strokosch (2013) o papel do consumidor em um serviço é múltiplo: ele contribui para o processo de produção, consome esse serviço e avalia a sua qualidade.

Batalden et al. (2016) listam uma série de situações em que podemos explorar a coprodução como, por exemplo, nos serviços de saneamento básico, educação, saúde, segurança e participação em associações. A partir desse reconhecimento, os autores acreditam que a coprodução do bem público tem implicações na definição de papéis e responsabilidades de funcionários públicos e cidadãos (BATALDEN et al., 2016).

A ideia de coprodução vem sendo discutido há décadas e nos últimos anos experimentou um renascimento diante dos desafios da gestão pública (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Ainda que permeie centralidade nas decisões, diversas correntes teóricas estudam a possibilidade de inserir o cidadão em uma atuação conjunta,

como é o caso da coprodução. Apesar disso, é difícil medir as iniciativas governamentais na coprodução cidadã diante de um sistema voltando para decisões internas (JAKOBSEN, 2013).

Para compreender a coprodução enquanto mecanismo de integração e incentivo na mobilização de recursos, as concepções tradicionais da administração pública precisam ser revisadas (BOVAIRD, 2007). Partindo de uma reinterpretação do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços públicos, Bovaird (2007) ressalta que nos últimos anos esses processos não são mais vistos como unidirecionais. Política é agora o resultado de muitos sistemas interativos, assim como a entrega e o gerenciamento de serviços contam agora com a contribuição de usuários e comunidades (BOVAIRD, 2007). O próprio conceito de coprodução passou por significativas mudanças ao longo do tempo para se adaptar ao cenário atual e dinâmico da administração pública.

Diante disso, Rocha et al. (2019) buscam a compreensão de elementos que se inter-relacionam nos processos de coprodução, sendo eles: transparência, *accountability*, confiança e participação. Ampliando esta questão, levantamos oito categorias identificadas na literatura da temática para descrever e analisar a prestação de serviços no âmbito municipal.

2.1 Categorias teóricas de investigação

Na literatura de coprodução do bem público identificamos as seguintes categorias teóricas: protagonismo da ação, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

A categoria protagonismo nos proporciona identificar qual(is) ator(es) assume(m) a prestação de serviços públicos: Estado; Estado e mercado; Estado e sociedade; Estado, sociedade e mercado (BURIGO, 2015). Com o protagonismo, é possível conhecer o processo de tomada de decisão, o estabelecimento de parcerias e o compartilhamento que ocorre entre o protagonista do serviço com os conselhos e os representantes da sociedade.

A segunda categoria investiga se existe e como ocorre a corresponsabilidade na prestação de serviços públicos. Partimos da percepção de que a responsabilidade pelos serviços públicos não cabe unicamente aos governos, havendo a possibilidade de identificar outros atores atuantes. Salm e Menegasso (2009) defendem que a coprodução pode ocorrer por meio de diferentes meios sociais imersos em uma sociedade multicêntrica.

Na sequência, a categoria engajamento cívico busca identificar se ele ocorre por ajustamento, solicitação ou assistência; motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que a população recebe; interesses políticos; natureza espontânea; ou, ainda, relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade (BURIGO, 2015). Esses fatores ressaltam as motivações que levam as pessoas a contribuírem com os serviços públicos.

A partir do engajamento cívico, precisamos investigar a participação. Nesta categoria, compreendemos como a sociedade participa e quais são os mecanismos que permitem esse envolvimento. Paralelamente, temos alguns mecanismos que intermediam, como consulta pública, pesquisas, canais efetivos de participação e ouvidoria, além da manifestação do interesse pelas questões públicas. Participação é uma das categorias mais discutidas na coprodução. Falar de coprodução na administração pública é falar de uma atuação conjunta entre determinados atores que proporciona participação e comprometimento.

Essas relações são construídas por meio da confiança. Neste sentido, precisamos saber se a sociedade confia na prestadora de serviços públicos e se a confiança é identificada por meio de garantias técnico-científicas e/ou de relações pessoais. A confiança assegura que, de um lado, os profissionais responsáveis pelo planejamento dos serviços receberão algum retorno por meio da coprodução e, por outro, os usuários devem confiar que suas contribuições, por exemplo, serão reconhecidas (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Neste cenário, a administração pública local precisa prezar pela transparência e pela responsabilização perante os cidadãos. A categoria transparência aborda sobre a publicidade de tudo aquilo que é feito no município a fim de conhecer como as informações são disponibilizadas à população e se há o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). Ela investiga também como essas informações são acessíveis mediante a articulação dos setores responsáveis pelos esclarecimentos de demandas e reclamações.

A categoria *accountability* se caracteriza pela forma como ocorre (e se ocorre) a prestação de contas do município e a sua periodicidade; o agente responsável por ela; a presença ou não de fiscalização e como ela é feita; se há alguma auditoria interna e externa; e se existem normas de prestação de contas. A “responsabilização significa responder pelas consequências dos atos e decisões” e esse questionamento nos leva a analisar quais respostas o poder executivo tem emitido (MAXIMIANO; NOHARA, 2020, p. 74).

Por fim, a categoria interesse é capaz de caracterizar a predominância de atitudes mais individualistas ou que visam ao interesse comum. As convicções dos cidadãos refletem na maneira como eles lidam e manifestam o interesse pessoal e coletivo em torno de um bem público. Trata-se de uma manifestação de diferentes interesses que os usuários e as comunidades podem ter em relação a seus papéis na prestação de serviços públicos (BOVAIRD, 2007).

Essas categorias fundamentam a investigação do método estudo de caso e das técnicas apresentadas na próxima seção.

3 METODOLOGIA

O artigo é um estudo teórico-empírico e possui abordagem qualitativa. As pesquisas qualitativas partem “de uma visão em que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem observa, que não pode ser traduzida em números” (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013, p. 64). Para isso, buscamos compreender a prestação de serviços municipais de água por meio da descrição e da análise sob a ótica da coprodução do bem público.

O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso. Este método é relevante em investigações de natureza qualitativa e exige uma ampla descrição de um determinado fenômeno (YIN, 2015). Becker (1997, p. 118) ressalta que “o estudo de caso tem que ser preparado para lidar com uma grande variedade de problemas teóricos e descritivos”. A maioria das pesquisas sobre coprodução é baseada em estudo de caso, assim como a maioria dos autores utilizam dados qualitativos (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

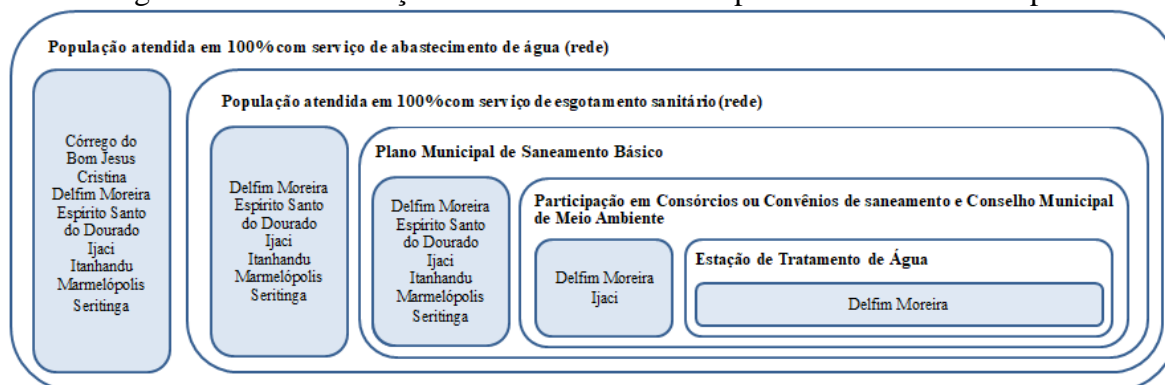
Como técnicas de coleta de dados, utilizamos dados secundários pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), uma base ampla com diferentes dimensões de análise que contemplam os 853 municípios de Minas Gerais. A partir do IMRS, acessamos o indicador prestadora de água da região de planejamento Sul de Minas e filtramos os dados do ano de 2018, último disponível para busca.

Visando fortalecer a gestão local e entendendo que a água, enquanto bem público, deve ser gerida sob responsabilidade do município, filtramos nos 155 municípios aqueles que contam com uma prestação de serviços ligados à administração pública direta. Foram desconsiderados, então, os municípios que têm como prestadora a administração pública

indireta e/ou o setor privado. Por fim, o resultado contemplou 24 municípios, sendo eles: Aiuruoca; Albertina; Arantina; Claraval; Conceição das Pedras; Consolação; Córrego do Bom Jesus; Cristina; Delfim Moreira; Dom Viçoso; Espírito Santo do Dourado; Ijaci; Itanhandu; Jesuânia; Marmelópolis; Olímpio Noronha; Passa Quatro; Passa Vinte; Pratápolis; São João da Mata; São Sebastião da Bela Vista; Seritinga; Serranos; Silvianópolis (IMRS, 2018).

Para a escolha do município, analisamos o perfil municipal nos seguintes critérios científicos: percentual de população atendida por rede de serviços de abastecimento de água; percentual de população atendida por rede de esgotamento sanitário; elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) como parte das exigências da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007; participação em Consórcios e Convênios de saneamento; presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente; e instalação de uma Estação de Tratamento de Água (ETA). Na sistematização dos seis critérios, definimos o município de Delfim Moreira como contexto de estudo, conforme apresentado a seguir.

Figura 1 – Sistematização dos critérios adotados para escolha do município.



Fonte: Da autora (2020).

Delfim Moreira possui uma população estimada de 8.016 habitantes (IBGE, 2020). O município é dividido em zona urbana e zona rural, contando com apenas o Distrito da Barra. Há, aproximadamente, 10 bairros urbanos e 45 bairros rurais, nos quais vivem mais de 60% da população delfinense.

Para a coleta dos dados primários, as técnicas utilizadas foram entrevista em profundidade e grupo focal. A entrevista em profundidade é uma “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (DUARTE, 2011, p. 62).

Essa técnica não permite saber *quanto* ou *qual* a proporção de uma determinada questão, e sim *como* a situação é percebida diante do conjunto (DUARTE, 2011).

As entrevistas foram realizadas no período de dezembro do ano de 2019 a fevereiro do ano de 2020. Nessa técnica, contamos com a participação do prefeito da gestão 2016-2020, secretário e membro de Obras e Serviços Urbanos, secretária de Meio Ambiente e Agricultura, funcionário e químico atuantes na ETA, e representante comunitário do bairro Rio Claro, zona rural de Delfim Moreira, totalizando em 7 entrevistas em profundidade.

Posteriormente, aplicamos a técnica de grupo focal. Os grupos focais constituem uma forma de entrevista em grupo que busca a comunicação entre os participantes para a coleta de dados e informações (KITZINGER, 1995). A interação do grupo é um ponto muito importante para o método e os participantes são selecionados uma vez que possuem certas características em comum relacionadas ao tópico que será trabalhado (KRUEGER; CASEY, 2015). Em termos de composição dos grupos focais, não há um consenso sobre o número de participantes. E, “em geral, a combinação de objetivos de pesquisa claros, a construção de um cenário adequado, e uma equipe de moderador e observador capacitados dispensa mais de um encontro por grupo” (KIND, 2004, p. 129).

Em relação à quantidade de grupos focais, Kind (2004) afirma que deve-se organizar pelo menos dois grupos focais, mas reitera que o pesquisador precisa se atentar, principalmente, pela qualidade ou riqueza das discussões. Partindo dessas orientações, optamos por aplicar dois grupos focais, sendo um com os vereadores da Câmara Municipal de Delfim Moreira gestão 2016-2020 e o outro com os membros do CODEMA. Contatamos todos e obtivemos retorno e confirmação de 5 vereadores, de um total de 9, e de 5 membros do CODEMA, de um total de 12, dos quais 6 são do poder executivo e 6 da sociedade civil. Entendemos que ambos os grupos delimitados possuem características em comum e certa homogeneidade, por isso a escolha.

O primeiro grupo focal foi realizado em um ambiente tranquilo no dia 10 de fevereiro do ano de 2020 e seguiu todos os procedimentos necessários, conforme recomendações da literatura para a realização do grupo focal (KITZINGER, 1995; KRUEGER; CASEY, 2015; SERVO; ARAÚJO, 2012; YUN, 2019). No segundo grupo focal, que ocorreu em meio à pandemia mundial ocasionada pelo Covid-19, buscamos manter as medidas sanitárias básicas e preservar a vida com segurança e responsabilidade, e realizamos um grupo focal *on-line* via Aplicativo *Google Meet* no dia 09 de julho do ano de 2020.

O método grupo focal *on-line* é semelhante ao grupo focal presencial e sua principal característica é a de ser realizado em ambiente virtual, dispensando a presença física dos participantes, além de ser conveniente (ABREU; BALDANZA; GONDIM, 2009). Independentemente, seguimos todos os passos conforme realizado no grupo focal presencial.

As técnicas de grupo focal e de entrevista em profundidade seguiram o roteiro de questões construído com base nas categorias teóricas de investigação identificadas na literatura de coprodução do bem público, sendo elas: protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

Por fim, a articulação dos resultados obtidos e da teoria da coprodução do bem público ocorreu por meio de uma análise de conteúdo (BARDIN, 1977). A análise e sistematização passaram por um exame intensivo, permitindo compreensão e aprendizagem da realidade social (MARTINS, 2004). A identidade de todos os participantes foi preservada na transcrição das entrevistas em profundidade e dos relatos coletados nos grupos focais, seguindo uma codificação com ordem numérica (Quadro 1). A aplicação das técnicas contou com a condução da pesquisadora e de uma assistente para o registro no caderno de campo. Todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e manifestaram concordância unânime sobre a utilização de um gravador.

Quadro 1 – Codificação dos entrevistados.

Participantes	Entrevista em profundidade	Grupo Focal	Codificação
Prefeito	1	-	Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 6; Entrevistado 7.
Secretário de Obras e Serviços Urbanos	1	-	
Secretário de Agricultura e Meio Ambiente	1	-	
Membro da Secretária de Obras e Serviços Urbanos	1	-	
Membro da ETA	1	-	
Químico da ETA	1	-	
Representante da sociedade	1	-	
Vereadores da Câmara Municipal	-	5	Grupo Focal 1; Grupo Focal 2.
Membros do CODEMA	-	5	
Total	7	10	

Fonte: Da autora (2020).

O público de entrevistados contou com 14 participantes do sexo masculino e 3 do sexo feminino. Todos esses atores não só assumem o seu papel na gestão local do município, como são, em sua maioria, cidadãos delfinenses e consumidores do próprio serviço que prestam.

4 GESTÃO DA ÁGUA NO MUNICÍPIO DE DELFIM MOREIRA

4.1 O município

Delfim Moreira está localizado no bioma Mata Atlântica, com aproximadamente 60% de cobertura vegetal nativa e inteiramente em Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), criada em 3 de junho de 1985 pelo Decreto Federal n ° 91.304 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019). É uma região rica em mananciais, tipicamente montanhosa com uma vasta malha hidrográfica, que é a nascente do Rio Sapucaí. O município faz parte também do Circuito Turístico Sul de Minas e Circuito Turístico Terras Altas da Mantiqueira (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019).

Na região da bacia temos uma Pequena Central Hidrelétrica conhecida como PCH Ninho de Águia (MINAS GERAIS, 2010). O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí (CBH Sapucaí) possui o projeto “Cadastramento de Nascentes” que abrange, dentre outros municípios, Delfim Moreira, para conhecer as nascentes do território localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí em prol de proteção e conservação (CBH Sapucaí, 2020).

Em 2015 foi aprovado o projeto “Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira”. Esta foi a primeira experiência da Prefeitura Municipal no incentivo a recuperação e preservação das nascentes do município, além de auxiliar na capacitação e no manejo sustentável dos produtores rurais, e aumentar a cobertura florestal na bacia do Rio Santo Antônio, uma vez que se trata da bacia de maior drenagem e concentração de nascentes para o abastecimento público (DELFIM MOREIRA, 2015a). Em 2016, o projeto “De olho nos Olhos” desenvolvido pelo Grupo Dispersores, uma Organização Não Governamental (ONG) fundada no município de Brazópolis, Minas Gerais, iniciou a recuperação de 200 nascentes e a restauração da vegetação nativa de 157 hectares de Mata Atlântica no Sul de Minas. E o município de Delfim Moreira foi atendido e beneficiado (GRUPO DISPERSORES, 2017).

Negrão e Assini (2019) afirmam que o trabalho consiste, basicamente, em cercar as áreas de influência de uma determinada nascente para estancar processos de degradação. Para

acelerar a regeneração natural da área desmatada, são introduzidas mudas de árvores nativas. Tais áreas normalmente se localizam no entorno do olho d'água ou mina d'água – nomes populares dados a nascente (NEGRÃO; ASSINI, 2019).

Este processo necessita de alguns anos para alcançar uma condição desejável e por este motivo o engajamento do proprietário da área é fundamental. Após implantado, o módulo de restauração da nascente precisa ser mantido para alcançar sua meta e isso significa acompanhamento e manutenção da área. Uma nascente preservada garante a conservação da água na propriedade, o abastecimento dos rios de nossa bacia e o equilíbrio dos ecossistemas associados a estes (NEGRÃO; ASSINI, 2019, p. 13).

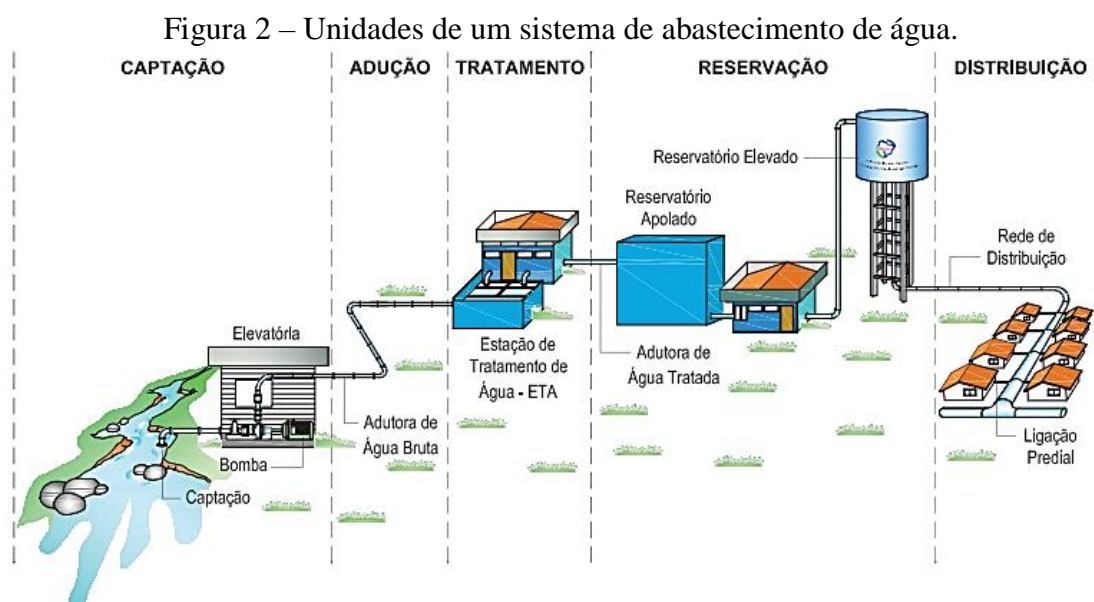
O trabalho desenvolvido conta com o operacional feito pela ONG, juntamente ao engajamento do proprietário onde a nascente se localiza. Esta responsabilidade conjunta resulta em benefícios comuns para todo o município de Delfim Moreira em prol da água. Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019, p. 4) chamam a atenção que “no contexto atual de governança de múltiplos níveis, o papel das organizações não governamentais (ONGs) em expressar as opiniões da sociedade civil e promover a participação ativa do público se tornou cada vez mais influente na formulação de políticas”. A proteção e a recuperação de nascentes é uma ação necessária no município, pois além das questões ambientais, o abastecimento de água advém principalmente desta natureza de captação. No Quadro 2 apresentamos as principais nascentes e seus respectivos pontos.

Quadro 2 – Nascentes de captação de água para abastecimento em Delfim Moreira.

Locais	Número de captação
Brumado	5
Rosário	2
São Bernardo	1
Sertão Pequeno	1
Barra	2
Rio Claro	1
Biguá	2
Água Limpa	1
Barreirinho	1
Barreiro	1
Monteiro	2
Barreira	2
Turma	1
Peixe	1
Total	23

Fonte: Adaptado de Delfim Moreira (2015b).

No Quadro 2 temos a relação das principais nascentes e dos 23 locais de captação de água no município de Delfim Moreira. Em geral, o Brumado é o ponto com maior número. Todo ponto de captação recebe a canalização da água que, por gravidade, chega à ETA para o tratamento e abastecimento da área urbana, não utilizando nenhum tipo de bombeamento. O abastecimento rural dispõe de caixas que armazenam a água também canalizada e que, posteriormente, é distribuída para as residências. O processo ocorre mediante outorga do uso da nascente solicitada pela Prefeitura Municipal ao responsável pela propriedade. De maneira ilustrativa, a Figura 2 caracteriza o sistema de abastecimento de água.



Fonte: Brasil (2019, p. 56).

Marcondes (2019) apresenta que o primeiro ponto de captação da água em Delfim Moreira está inserido na bacia do Rio Grande, aproximadamente a 3,3 km da ETA. Segundo o autor, “a nascente presente no primeiro ponto analisado vem sendo utilizada para o abastecimento e é um ponto de grande volume de água” (MARCONDES, 2019, p. 33). O segundo ponto de captação está no córrego Boa Vista localizado às margens da rodovia estadual MG-360, também inserido na Bacia do Rio Grande. Este ponto entrou em funcionamento no ano de 2018 (MARCONDES, 2019). A captação foi, recentemente, outorgada seguindo os fundamentos do relatório técnico de captação em corpo de água disponível no Sistema Integrado de Informação Ambiental (SIAM) (MARCONDES, 2019).

É válido esclarecer que existem nascentes que abastecem tanto a área urbana, como a rural (conforme exemplificado acima), outras que se localizam dentro de propriedades

privadas rurais para o uso de uma determinada família e nascentes que se destinam unicamente a um bairro rural. Marcondes (2019) afirma que na bacia do Rio Grande também há um sistema de tratamento convencional destinado a um bairro rural (Figura 3).

Figura 3 – Reservatório inicial da adutora.



Fonte: Marcondes (2019, p. 33).

O tratamento convencional é a cloração feita pelo funcionário da Prefeitura Municipal semanalmente de caixa em caixa, visto que os bairros rurais não são atendidos pela ETA. Neste caso, temos uma prática que expõe a população ao risco de contaminação, impurezas dentre outros fatores destacados por Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019). Para mudar este cenário dependemos de investimentos financeiros, além de uma melhora na gestão dos recursos hídricos, transparência nas ações e equidade para que todos os bairros tenham oportunidade de acesso. Como agravante, bairros rurais muito distantes não recebem nem a cloração.

A água no município é ofertada gratuitamente para a sociedade, e a Prefeitura Municipal cobra apenas uma taxa simbólica no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao ano. Porém, ofertar às pessoas saneamento seguro acessível financeiramente e água potável são fundamentais para a erradicação da pobreza, construção de sociedades pacíficas e universalidade. Tais metas são totalmente possíveis de serem alcançadas, desde que haja uma vontade coletiva para progredir (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019).

4.2 Protagonismo nas relações entre Estado, sociedade e mercado

O protagonismo dos serviços de água no município de Delfim Moreira é centralizado na Prefeitura Municipal. Toda tomada de decisão cabe à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. É neste setor que se concentram os profissionais ligados diretamente à prestação de serviços (Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Grupo Focal 1). Apesar de contar com o apoio de secretarias e funcionários no âmbito urbano (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 2), e de atores sociais no âmbito rural (Entrevistado 3; Entrevistado 6; Grupo Focal 2), as decisões são centralizadas apenas na gestão local.

Os modelos tradicionais de prestação dos serviços públicos foram herméticos e distantes do cidadão e da comunidade. A informação e o conhecimento como suporte à decisão estratégica nesses modelos foram prerrogativas dos altos líderes da burocracia, distanciando-se do cidadão, que era apenas o repositório do serviço prestado. Com o advento da coprodução, a informação e o conhecimento passam a ser compartilhados, transformando-se em agregado ao serviço produzido (SALM, 2020, p. 19).

Evidenciamos em Delfim Moreira um modelo tradicional de gestão. Contudo, “neste contexto é importante ressaltar que a coprodução dos serviços públicos altera as características do modelo burocrático, uma vez que quebra os seus padrões de rigidez e impessoalidade, dando uma condição de maior flexibilidade e de transparência de suas ações” (SALM, 2020, p. 18). A partir dos relatos dos entrevistados vamos perceber que em determinados momentos a prática da coprodução aproxima os cidadãos da prestação de serviços públicos.

4.3 Responsabilidade compartilhada

A responsabilidade é compartilhada entre a Prefeitura Municipal e uma empresa privada representada pelo químico que trabalha na ETA. Entretanto, as competências são divididas da seguinte forma: captação, distribuição e cortes são responsabilidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e é neste setor que estão os profissionais que cuidam da manutenção e da infraestrutura necessária para o abastecimento, além do operacional na ETA (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 7; Grupo Focal 1); tratamento, controle e monitoramento da qualidade da água no sistema de abastecimento do município na área urbana é

responsabilidade do químico na Estação (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7; Grupo Focal 2); a Vigilância Sanitária é a responsável pela coleta do material encaminhado para análise no laboratório e monitoramento dos serviços desenvolvidos pelo químico (Entrevistado 2); a Secretaria da Fazenda disponibiliza, orienta e fornece os relatórios quando solicitados, seja para verificar algum resultado sobre a água, para divulgação ou análise interna da Prefeitura (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Grupo Focal 2); os projetos e os trabalhos de conscientização ficam a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Entrevistado 2; Entrevistado 3); a disseminação das informações é responsabilidade do Setor de Comunicação (Entrevistado 2).

Na área rural, essa responsabilidade é compartilhada entre administração pública do município e moradores dos bairros rurais. Esses moradores assumem parte dos processos em torno do abastecimento de água, tais como: cuidar das caixas d'água próximas às plantações a fim de monitorar a pastagem de animais nas nascentes; controlar possíveis desperdícios de água; promover a cooperação entre população e proprietários de fazendas para que ambos cuidem do entorno (Entrevistado 3; Grupo Focal 1; Grupo Focal 2). Podemos observar que Estado e sociedade atuam de forma conjunta, o que sinaliza indícios de uma rede de coprodução, apesar de seus desafios e limitações.

A Prefeitura Municipal sempre esteve à frente dos serviços de água em Delfim Moreira, mas indagamos sobre a entrada da COPASA no município, visto que a empresa pública é atuante em mais de 100 municípios no Sul de Minas. Segundo relatos, em meados dos anos 2000, houve a tentativa de implantação da COPASA e o prefeito e os vereadores em atividade apoiaram a decisão, contudo, a população foi contra. A empresa deu início às instalações que, na sequência, foram suspensas diante de uma grande pressão popular (Entrevistado 2; Entrevistado 6; Grupo Focal 2). Ao invés de transferir a responsabilidade do serviço, o poder executivo investiu, então, em melhorias para o abastecimento de água, porém a COPASA tem uma concessão de 30 anos para entrar no município (Entrevistado 3).

A região é rica em nascentes e os cidadãos temem pagar por um bem que hoje é gratuito e em abundância, por isso tamanha aversão à empresa (Entrevistado 5). Por outro lado, o consumo exagerado gera reflexos negativos para a população e para o meio ambiente, e “hoje o município é dividido em relação a isso, pois parte entende que seria interessante a cobrança pela água e/ou a implantação da Copasa para ter um maior controle sobre o consumo” (Entrevistado 2).

Segundo Bovaird (2007) a maior preocupação com a coprodução é que se pode diluir a responsabilidade pública e, assim, obscurecer os limites entre público, privado e organizações voluntárias. Mediante o envolvimento dos cidadãos na prestação de serviços, são exigidas novas formas adaptativas de interação entre Estado e sociedade na administração pública (BOVAIRD, 2007). Entretanto, a coprodução contribui para a reconceitualização da prestação de serviços como um processo de construção social. Os argumentos de Bovaird (2007) se alinham ao contexto de Delfim Moreira. O município dispõe de inúmeros potenciais que são pouco ou mal explorados. É ilusório pensar que uma empresa resolveria os problemas de consumo excessivo de água, falhas de gestão, controle e qualidade.

De um lado temos essas falhas de gestão e falta de recursos que impedem a Prefeitura de atender e manter a infraestrutura de todo o município. Infelizmente, algumas localidades são menos favorecidas e ficam aquém da região central, o que precisa ser trabalhado, no sentido de ampliar o sistema de tratamento de água e de ofertar garantias básicas, principalmente, para a população rural. Por outro lado, a população delfinense precisa compreender qual é a sua responsabilidade nos serviços de água, e o que podem fazer para a melhoria dos serviços públicos no município.

4.4 Engajamento cívico da população

Diante desse cenário, temos diferentes tipos de engajamento cívico. No âmbito urbano, o engajamento é pouco e mediante interesses individuais. Todos entrevistados afirmaram que grande parte dos moradores procura se envolver nos assuntos de água quando necessitam de algo. Há engajamento se, por exemplo, for realizado algum tipo de serviço no bairro que os beneficiarão (Entrevistado 4). Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) confirmam esta questão ao afirmarem que os indivíduos são motivados pelos benefícios e ganhos que determinada ação irá resultar. Entretanto, observamos que falta motivação para que os cidadãos se comprometam com a prestação de serviços de água e isso é discutido por muitos autores na coprodução (ALFORD, 2002; 2009; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012; VAN EIJK; STEEN, 2014; O'BRIEN et al., 2017).

Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a contribuição é uma escolha que parte da própria pessoa, mas há uma ressalva: quanto maior o esforço necessário para os cidadãos se envolverem, menor a probabilidade que farão isso. É importante destacar que,

além da motivação individual para coproduzir, outras circunstâncias podem facilitar e/ou dificultar a coprodução (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

No caso da área rural, o cenário muda. Os moradores se engajam para cuidar da água e se demonstram mais disponíveis para auxiliar a Prefeitura Municipal na execução de um serviço. Apesar de existir a preocupação com o benefício que determinada ação proporcionará, “percebe-se também que uma parcela da população engaja no sentido de contribuir com a sociedade em prol de servir aos cidadãos” (Entrevistado 3).

Com o fortalecimento das organizações locais, os cidadãos terão subsídios para compreender a necessidade de mudanças e o valor delas na prestação de serviços. Alford (2009) reconhece que outras motivações podem influenciar na ajuda oferecida pelas pessoas, como aspectos voltados ao altruísmo ou instinto social. Isto vai além dos interesses próprios para uma coprodução e fica nítido no âmbito rural do município.

A coprodução ajuda a criar uma consciência de valor próprio entre as pessoas que tomam conhecimento de sua contribuição para a promoção da mudança social (MITLIN, 2008).

Co-production is attractive to movements both because it strengthens local organizations and because it equips these groups with an understanding of the changes in state delivery practices that are required if they are to address citizen needs (particularly in the area of collective consumption). As a result of their direct engagement, they are better equipped to campaign for the required changes through an understanding of service delivery at multiple levels (MITLIN, 2008, p. 357).

No entanto, “the ease of citizens becoming involved will depend on several things, like the distance to the service provider, the information available to citizens about the service and its provision, etc.” (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012, p. 1087). Essas variáveis foram percebidas no trabalho de campo, uma vez que muitas informações básicas sobre o abastecimento de água eram desconhecidas pela população.

Notamos que, apesar dos desafios, há uma sensibilidade entre as pessoas, mesmo que não colocada em prática. Pestoff (2012) destaca que se o cidadão compreender que se trata de um serviço vital seja para ele ou para as pessoas que têm o seu apreço, estará mais motivado a se envolver na coprodução. O serviço de abastecimento de água é essencial para a vida e, portanto, deve ser motivador para uma população.

4.5 Participação e suas (de)limitações

Nos meios institucionais a participação da sociedade pode ocorrer via ligação telefônica no setor responsável ou pela ouvidoria geral. Na página da Prefeitura Municipal, o cidadão encontra todas as informações necessárias para o contato. Apesar de ela oferecer esses canais de participação, o contato informal é o mais frequente. Tipicamente em municípios de pequeno porte as relações interpessoais são fortes e, no caso de Delfim Moreira, os cidadãos têm diálogo direto com prefeito, vereadores e secretários. A participação também ocorre por meio de redes sociais (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 5, Entrevistado 6; Grupo Focal 1). Todos esses mecanismos são acessíveis aos moradores da área urbana, porém eles “manifestam interesse quando determinada questão os afetam, partindo de uma demanda individual” (Entrevistado 2).

Na área rural, a participação é ativa nas dependências dos bairros, visto que nem todos têm condições de se deslocarem até a região central ou acesso à internet (Entrevistado 6). Os moradores diariamente desempenham funções em prol da água, seja no cuidado, no monitoramento e, até mesmo, no abastecimento. Como o município conta com uma grande extensão territorial e nem sempre é possível se deslocar até a área urbana, a participação pode ser mediada por um representante comunitário seja um vereador da Câmara Municipal e morador da zona rural ou, então, um membro da sociedade eleito (Entrevistado 6; Grupo Focal 1). Como exemplo, um de nossos entrevistados representa o bairro Rio Claro, localizado na área rural de Delfim Moreira.

Specifically, leaders of community groups often play a mediating role between public organizations and individual coproducers and thus acquire position power, which they may — or may not — use to amplify the views of individual coproducers within the service system. Because of the transactions costs involved, it may be inevitable that user coproduction will appear more efficient to professionals when it is confined to the service delivery sphere, whereas coproduction in service planning, design, commissioning, and management may appear more attractive when it is routed through community representatives (BOVAIRD, 2007, p. 855).

Dessa forma, a demanda em questão é levada, primeiramente, até esses atores e eles são os responsáveis por encaminharem o assunto até a secretaria ou setor responsável da Prefeitura Municipal (Grupo Focal 1). A Prefeitura, por sua vez, viabiliza as ações necessárias e agenda uma reunião com o bairro rural que solicitou determinado serviço para dar o retorno

e sanar o problema, compartilhando responsabilidades e se engajando civicamente (Entrevistado 3).

Em síntese, observamos que a participação tem seus entraves porque falta conhecimento. Falta uma comunicação direta do poder executivo com a sociedade no sentido de orientar, esclarecer e apresentar como a participação pode ser benéfica para o todo (Grupo Focal 2). O conhecimento de fatores que estimulam a participação é relevante tanto para a formulação como para a implementação de programas, uma vez que bons resultados dependem do nível de participação cidadã (O'BRIEN et al., 2017).

4.6 Confiança mútua

Em relação à confiança, identificamos aqueles que confiam totalmente na prestadora de serviço, nas garantias e nos parâmetros adotados (Entrevistado 1; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 7); aqueles que manifestam uma confiança parcial devido à presença de reclamações e irregularidades nos resultados das análises da água (Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 1); e aqueles que não confiam por conta da falta de estrutura e tratamento precário na zona rural (Entrevistado 6; Grupo Focal 2).

Em média, 70% dos entrevistados mencionaram sobre as medidas técnico-científicas que são seguidas pelos operadores da Estação. Segundo o Entrevistado 7 há operadores na ETA durante 24 horas fazendo monitoramento da água. Eles seguem análises de rotina para cumprimento da Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, que estabelece as normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde no Anexo XX “Do controle e da vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade” (BRASIL, 2017). Além de seguirem os procedimentos definidos no Anexo XX, os operadores realizam análises de duas em duas horas para registro no relatório (Entrevistado 5; Entrevistado 7). Caso seja necessária alguma correção, mais análises são feitas para acompanhar o processo.

Ao consultar os relatórios elaborados periodicamente pela Vigilância Sanitária no período de janeiro a setembro de 2019, levando em consideração os parâmetros físico-químicos de cor aparente, pH e turbidez e os parâmetros biológicos de *Coliformes totais* e *Escherichia coli*, é “possível confirmar que a água da estação de tratamento encontra-se com resultados satisfatórios” (MARCONDES, 2019, p. 36).

Por um lado, as garantias técnico-científicas asseguram que, de fato, são seguidos padrões rigorosos no âmbito urbano conforme determinado em lei. Por outro, as eventuais reclamações que a administração pública do município recebe atestam que existem problemas de infraestrutura que impedem algumas propriedades de receberem água de qualidade. Mesmo seguindo todos os procedimentos de potabilidade, as análises apresentam eventuais resultados insatisfatórios, como foi o caso da creche em fevereiro, março, abril e junho do ano de 2019 (Grupo Focal 1; MARCONDES, 2019).

Esses acontecimentos colocam em xeque os procedimentos adotados e, para verificar as possíveis razões, Marcondes (2019) atestou que as redes precisam de intervenções para corrigir anormalidades e proporcionar o recebimento de uma água no mesmo estado físico, químico e biológico garantido pela ETA. Os problemas foram identificados no sistema de distribuição e na velocidade das tubulações abaixo do recomendado, o que provoca decantação da água (MARCONDES, 2019). As instalações antigas comprometem o percurso da água até o consumidor final (Entrevistado 2).

Já o terceiro grupo identificado não confia, pois reconhece que as garantias técnico-científicas só estão presentes na área urbana e que a Prefeitura Municipal falha na divulgação sobre os procedimentos de qualidade da água. A população rural conta com um processo muito simplificado de “tratamento” e a água é imprópria para o consumo humano. A cloração é o único parâmetro técnico seguido e as pessoas evidenciam, muitas vezes, água turva com forte odor e resíduos. Algumas localidades sofrem com a escassez devido ao consumo exagerado e a falta de conscientização (Grupo Focal 2).

Para complementar, o Entrevistado 6 acredita que a captação exige muito da natureza o que pode esgotar a capacidade da nascente. A questão levantada merece atenção e está entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a Agenda 2030 (ONU, 2015). O objetivo 6 “Água potável e saneamento” visa assegurar uma gestão sustentável e acessível para todas e todos. Dentre as metas desse objetivo, temos “até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e **assegurar retiradas sustentáveis** e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e **reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água**” (ONU, 2015, p. 25, grifo nosso). Os pontos destacados refletem nas reclamações expostas pelos entrevistados (Entrevistado 6; Grupo Focal 2).

Apesar de a Prefeitura Municipal resolver prontamente os problemas relacionados à água, as deficiências do processo enfraquecem a confiança necessária (Grupo Focal 2). Na coprodução usuários e profissionais devem desenvolver relações mútuas e que ambas as partes assumem riscos: o usuário deve confiar no apoio profissional e o profissional deve confiar nas decisões e comportamentos do usuário (BOVAIRD, 2007).

4.7 Transparência e sua acessibilidade

Em relação à transparência dos atos públicos, identificamos que a Prefeitura Municipal segue os princípios da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). No Portal da Transparência o cidadão pode consultar todas as informações sobre receitas, despesas, leis orçamentárias, transferência de recursos, demonstrações fiscais, licitações, contratos, dentre outros. Para identificar os gastos específicos com a água é preciso buscar por algumas palavras-chave.

Acessamos o portal e certificamos que existe um controle transparente na publicidade dos dados. Nas dependências internas à Prefeitura são elaborados relatórios, ofícios e documentos em geral para registro nos sistemas e envio ao Ministério da Saúde (Entrevistados 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7). Segundo Entrevistado 7, mensalmente há um fechamento analítico das atividades que foram feitas na ETA repassado para a Secretaria de Saúde, sendo esta a responsável pelo preenchimento do relatório do Sistema de Informação da Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua), como forma de cumprir os dispostos do Art. 6, Anexo XX (BRASIL, 2017). O Ministério da Saúde monitora e a população sabe o que está sendo feito por meio desses dados. Caso seja de interesse dos cidadãos, os relatórios podem ser consultados no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento e/ou na própria Prefeitura Municipal (Entrevistado 3; Entrevistado 7).

A Câmara Municipal elabora um ofício solicitando toda a documentação referente à análise da água mediante atuação conjunta da ETA e da Secretaria de Saúde (Grupo Focal 1). Assim, a forma de divulgação dos resultados se dá tanto nas reuniões da Câmara, como por meio de sítios, áudios e conversas informais. Já as notícias sobre a ampliação de redes, reformas, falta de água e desperdícios são divulgados pelo Setor de Comunicação. No âmbito urbano, as informações sobre o trabalho da Prefeitura Municipal são transmitidas no aviso da

igreja matriz e/ou em uma gravação disponibilizada no caminhão de coleta de resíduos (Entrevistado 2). A página da Prefeitura Municipal e as redes sociais são ferramentas muito utilizadas para que a população tenha ciência. Ainda que a administração pública disponha de todos esses mecanismos, não há uma periodicidade na maioria das ações.

Quando a Prefeitura Municipal recebe reclamação ou demanda os esclarecimentos são feitos diretamente pelo prefeito do município ou, então, pelo setor responsável (Grupo Focal 1; Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3). Estes são formais apenas se a pessoa entrar com um ofício, se o contato for via telefone, internet ou pessoalmente o esclarecimento é informal (Entrevistado 2).

A transparência nos atos públicos constitui um meio para controle social, geração de conhecimento, confiança e *accountability* mediante as alternativas para a provisão de serviços (ROCHA et al., 2019; SALM; MENEGASSO, 2009). Segundo Rocha et al. (2019, p. 7) “na administração pública, a transparência contempla algum nível de previsão legal para ocorrer”, e o governo precisa tomar medidas, como a disponibilização de dados e informações, bem como os canais de participação.

A transparência desponta como elemento relevante da coprodução em contextos de deficit de *accountability*. Constitui, também, fator de risco político, pois, diante dos inúmeros casos de corrupção e desperdício de recursos públicos, a ênfase à transparência como parte do capital político pode representar uma ameaça. Qualquer deslize pode gerar efeito devastador. Talvez por isso, muitos gestores públicos recebem trilhar esse caminho (ROCHA et al., 2019, p. 19).

Para Rocha et al. (2019), há diferentes tipos e graus de transparência e de *accountability*, o que pode impactar a confiança estabelecida entre cidadãos e agentes públicos.

4.8 Indispensável *accountability*

O controle dos gastos com os serviços de água é feito apenas internamente e todo mês a Prefeitura Municipal faz um balanço da prestação de contas para preenchimento dos relatórios que são enviados aos Órgãos Estadual e Federal (Entrevistado 2). Porém, não há prestação de contas para a população, nem mesmo periodicamente na Câmara Municipal, fatores que dificultam a responsabilização dos agentes públicos à sociedade (Grupo Focal 1). No Portal da Transparência é possível acompanhar os empenhos.

Na área rural, geralmente a comunidade fica sabendo dos gastos pelas conversas informais (Entrevistado 6). As relações interpessoais facilitam o acesso às informações, entretanto, não asseguram os cidadãos sobre a aplicação dos recursos públicos de forma correta, nem mesmo atende os princípios básicos de um comprometimento que cabe à administração pública.

Julga-se necessária a prática da *accountability* não só no sentido da população tomar conhecimento dos gastos, como também para se conscientizar em relação ao custo *versus* arrecadação (Grupo Focal 2). Evidentemente, há um grande ônus que recai sobre a situação financeira do município ao assumir a responsabilidade de gerenciamento dos serviços de água, visto que a taxa anualmente no IPTU não cobre todos os gastos. Infelizmente em muitos casos a população tem mais acesso às reclamações do que ao serviço e ao esforço orçamentário que o poder executivo tem realizado, de fato (Grupo Focal 2).

Segundo o Entrevistado 3, os documentos são acessíveis aos cidadãos e eles têm total liberdade para solicitar. Ainda que haja acessibilidade, a responsabilização vai além da boa-fé.

Verifica-se que a *accountability* – enquanto meio para a construção de um regime democrático – só pode ser plenamente exercida pela sociedade com a confluência da participação ativa do cidadão (por meios organizados ou não) e de informações que possam subsidiar a tomada de controle pela sociedade e consequente responsabilização de agentes públicos (com penas ou premiações) (DOIN et al., 2012, p. 62).

Nesse sentido, a gestão municipal precisa trabalhar tanto a prática em si, como os meios de exercício pleno da sociedade por meio de uma atuação ativa. Para reduzir o “*deficit de accountability*” a sociedade pode se mobilizar de modo mais qualificado técnico e politicamente, superando as formas tradicionais de participação (SCHOMMER; MORAES, 2010; DOIN et al., 2012). Mesmo que as características históricas dificultem a incorporação do processo, os avanços da literatura e do debate político contribuem para que a *accountability* esteja presente nas práticas de gestão e no desenho institucional (PINHO; SACRAMENTO, 2009; DOIN et al., 2012). E todas essas informações despertaram o interesse de se ter uma gestão mais responsável em Delfim Moreira (Entrevistado 3).

4.9 Interesse pela água

De modo geral, no âmbito urbano os interesses individuais sobressaem à noção do interesse comum. O interesse em torno da água só é despertado quando envolve um problema

ou algo que faça o indivíduo se sentir prejudicado (Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 6; Grupo Focal 1; Grupo Focal 2). Além disso, o consumo em excesso do recurso reflete na falta de consciência sobre a sua escassez e, para o Entrevistado 5, “o individualismo ainda é muito presente e as pessoas pensam mais nela do que no coletivo. O exagero no consumo é o maior problema do município”.

Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012, p. 1086-1087) “it is commonly assumed especially by economists, that people co-produce because they have a material interest in doing so”. Esse interesse, mesmo que demonstrado de forma sutil, nos ajuda a compreender a coprodução presente no cenário urbano. De forma geral, as pessoas sempre buscam recompensas, sejam elas monetárias ou não (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

No âmbito rural, identificamos a manifestação de interesse comum em torno do bem público. Os moradores de diferentes bairros se ajudam em prol das garantias que todos terão acesso à água. Essa ação conjunta fortalece os aspectos da coprodução por um bem público. Entretanto, mesmo com a expressiva coletividade na área rural, há relatos de consumo exagerado de água (Grupo Focal 2).

Coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 308).

A região de Delfim Moreira é rica em mananciais, abundância que não gera preocupações à população. Segundo Dowbor e Rodrigues (2017, p. 156) “a sociedade civil necessita conscientizar que a captura, transporte e riscos envolvidos na governança hídrica formam o processo responsável pela disponibilidade hídrica da população e buscar corresponsabilidade das decisões estratégicas”. Isso reforça sobre a construção de uma relação perene entre água e humanidade partindo, primeiramente, da alienação que para utilizar a água basta abrir a torneira (DOWBOR; RODRIGUES, 2017).

Para finalizar a descrição e análise da prestação de serviços municipais de água em Delfim Moreira sob a ótica da coprodução, apresentamos uma síntese dos principais resultados no Quadro 3.

Quadro 3 – Síntese da coprodução em Delfim Moreira.

	Área urbana	Área rural
Protagonismo	Estado.	Estado.
Responsabilidade compartilhada	Estado e mercado.	Estado e sociedade.
Engajamento cívico	Pouco, cálculo do custo e benefício.	Presente, motivado pelo altruísmo.
Participação	Apenas quando necessário.	Ativa devido às necessidades.
Confiança	Parcial devido à falta de infraestrutura.	Não há garantias técnico-científicas.
Transparência	Segue a Lei de Acesso à Informação.	Segue a Lei de Acesso à Informação.
Accountability	Aos Órgãos Estadual e Federal.	Aos Órgãos Estadual e Federal.
Interesse	Pouco e individualista.	Presente e visa o bem comum.

Fonte: Da autora (2020).

Sabemos que a abordagem da coprodução não está livre de limitações, incertezas e desafios. Ela também não é uma panaceia (BOVAIRD, 2007; ALFORD, 2013). Entretanto, tem se mostrado cada vez mais essencial para a construção de serviços públicos sustentáveis que possam florescer e expandir (SALM, 2020). E as áreas urbana e rural do município de Delfim Moreira nos apresentaram os potenciais e as limitações de uma coprodução nos serviços de água.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. O município é dividido em zona urbana e zona rural e, logo no início do estudo, identificamos que essas áreas apresentam formas distintas de abastecimento de água, mesmo com o protagonismo assumido pela Prefeitura Municipal em ambas. Isso demandou uma análise fragmentada em todas as categorias teóricas.

No âmago dessa diferenciação, temos que a ETA atende somente a área urbana, a qual dispõe de uma série de garantias técnico-científicas que não cabem à área rural. Consequentemente, aqueles que não têm o padrão de potabilidade estabelecido na Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, necessitam manter o controle e a vigilância da

água para o consumo. Isso proporciona responsabilidade, engajamento, participação e interesse comum nos bairros rurais, o que nem sempre estão presentes na área urbana.

Os moradores dos bairros rurais são ativos, seja pela consciência e importância do envolvimento na prestação de serviços públicos, seja pela necessidade e condições do meio. A representatividade da coprodução do bem público neste âmbito pode promover mudanças no *design* institucional da governança municipal, ainda tradicionalista. Por outro lado, na população urbana a coprodução é funcional e qualquer envolvimento é motivado pelo custo e benefício.

A Prefeitura Municipal segue a Lei de Acesso à Informação, contemplando os princípios básicos da transparência. No entanto, o processo de *accountability* cumpre apenas as exigências de Órgãos Estadual e Federal e a responsividade perante os cidadãos é falha. Infelizmente essa realidade está presente em muitos municípios brasileiros e a grande dificuldade da administração pública municipal é levar e tornar claras essas informações para a sociedade, de fato.

Como limitação de pesquisa, o estudo analisou apenas a prestação de serviços de água pela administração pública direta em um município escolhido por meio de critérios científicos. Além disso, esse trabalho não investigou a opinião pública a fim de verificar a própria percepção popular. A maioria de nossos entrevistados são cidadãos delfinenses que usufruem do serviço que prestam, mas caso o critério fosse outro, novos resultados seriam alcançados.

Dentre as hipóteses elencadas por Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020, p. 17), certificamos que “a participação social e a corresponsabilidade presentes na teoria da coprodução do bem público fortalecem o domínio público dos serviços de água e saneamento”. Registramos como pesquisa futura o interesse de estudar as demais naturezas jurídicas das prestadoras de água para elaborar uma análise comparativa entre os municípios em questão.

O poder executivo de Delfim Moreira tem muitos caminhos a trilhar. E, nesse percurso, é preciso dar uma atenção especial ao sistema e à qualidade da água nos bairros rurais, reparar problemas de infraestrutura que contaminam a água na área urbana, trabalhar a conscientização ambiental com a população delfinense, promover a transparência e a *accountability* dos recursos públicos e garantir um tratamento igualitário para todo o território.

A nossa principal contribuição teórico-empírica na lacuna da literatura da coprodução é orientada para cidadãos atraídos e inseridos na prestação de serviços públicos. Como sugestão para a administração pública de Delfim Moreira, desejamos que saiba valorizar toda a articulação da população rural. A coprodução desses cidadãos em torno de um bem tão valioso precisa ser notada. E, principalmente, ser exemplo de aplicabilidade na região urbana. Os cidadãos necessitam compreender que também são corresponsáveis pelos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, N. R. DE; BALDANZA, R. F.; GONDIM, S. M. G. Os grupos focais *on-line*: das reflexões conceituais à aplicação em ambiente virtual. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**, v. 6, n. 1, pp. 05-24, 2009.
- AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 3, pp. 413-434, 2017.
- ALFORD, J. The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, pp. 299-316, 2013.
- ALFORD, J. Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production. **Basingstoke: Palgrave Macmillan**, 2009.
- ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, v. 34, n. 1, pp. 32-56, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON)**. Disponível em <<http://abconsindcon.com.br/abcon/>>. Acesso em 01 jun 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS, P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.; OIPARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare services. **BMJ Quality & Safety**, pp. 509-517, 2016.
- BECKER, H. S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1997, 178p.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846-860, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 5 ed. Brasília: Funasa, 2019, 545p.

BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-de-consolidacao-5-2017_356387.html>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informação e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BURIGO, V. **A Coprodução do Bem Público Aplicada aos Projetos de Administração Pública Premiados pelas Nações Unidas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, 166p.

CALABRO, A. Co-production: An alternative to the partial privatization processes in Italy and Norway. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York: Routledge, 2012.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SAPUCAÍ (CBH Sapucaí). Minas Gerais, 2020. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/Pagina.do?idSecao=84.html>>. Acesso em 10 jan. 2021.

CONNOR, R.; UHLENBROOK, S.; KONCAGÜL, E. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: Não deixar ninguém para trás**. Resumo Executivo. World Water Assessment Programme – WWAP, UN-Water: Itália, 2019.

DELFIN MOREIRA. **Lei Municipal nº 1.362, de 20 de outubro de 2015a**. Cria o Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira, autoriza o Poder Executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. Delfim Moreira, MG, 2015.

DELFIN MOREIRA. **Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira, 2015b**. Disponível em <<https://slideplayer.com.br/slide/11735429/>>. Acesso em 15 jan. 2021.

DOIN, G. A.; DAHMER, J. ; SCHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L. Mobilização Social e Coprodução do Controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do Brasil de controle social. In: IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Anais...** São Paulo, 2012.

DOWBOR, L.; RODRIGUES, A. M. E. Administração de bens comuns: governança hídrica em disputa. In: CASTRO, J. E. (Orgs.). **Water politics and management: findings from**

Africa, Asia, Europe and Latin America. WATERLAT GOBACIT Working Papers Thematic Area Series – TA3, v. 4, n. 2, 2017.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating ‘good enough’ evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n.1, 2017.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GRUPO DISPERSORES: Preservando o meio ambiente. Disponível em <<http://dispersores.org/wp/projeto-de-olho-nos-olhos-protacao-e-recuperacao-de-nascentes-2/>>. Acesso em 14 mai. 2019.

HACHFELD, D. The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble. **The Public Alternatives to Privatisation**, European Summer University of Attac, 2008.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). **Consultas**. 2018. Disponível em <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>>. Acesso em 20 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Delfim Moreira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. **Psicologia em Revista**, v. 10, n. 15, pp. 124-136, 2004.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

KITZINGER, J. Qualitative Research: Introducing focus groups. **BMJ**, 1995.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research** (5ed.). SAGE Publication, 2015.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, pp. 446-454, 2012.

LOBINA, E. Calling for progressive water policies. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European

Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LOBINA, E. HALL, D. List of water remunicipalisations worldwide – as of november 2013. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2013.

MARCONDES, M. C. **Avaliação do Sistema de Abastecimento de água no Município de Delfim Moreira – MG**. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário de Itajubá, 2019, 53p.

MARTINS, H. H. T. D. S.. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 30, n.2, pp. 289-300, 2004.

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão Pública**: abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, pp. 65-82, 2020.

MINAS GERAIS (Estado). **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí**. Resumo Executivo. 2010. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/public/files/ResumoExecutivo.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2021.

MITLIN, D. With and beyond the state – co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. **Environment and Urbanization**, pp. 339-360, 2008.

MORETTO NETO, L.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: Modelos e Modos de Gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, pp. 164-178, 2014.

NEGRÃO, E. M.; ASSINI, D. de N. **Projeto de Olho nos Olhos**: proteção e recuperação de nascentes. Grupo Dispersores, 2019.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320-335, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York, 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 04 jun 2019.

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**, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v. 24, n. 6, pp.1073-1087, 1996.

PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas**, 2012.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, pp. 1343-1368, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA. Disponível em <<http://www.delfimmoreira.mg.gov.br/>>. Acesso em 14 maio 2019.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, pp. 42-44, 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**, v. 11, n. 25, pp. 68-96, 2009.

SALM, V. M. **A contribuição do ciclo do conhecimento para o desenvolvimento das redes de coprodução dos serviços públicos em meio ambiente**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020, 183p.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, n. 8, v. 3, pp. 298-326, 2010.

SERVO, M. L. S.; ARAÚJO, P. O. Grupo Focal em Pesquisas Sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 137, 2012.

VAN EIJK, C. J.; STEEN, T. P. Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. **Public Management Review**, pp. 358-382, 2014.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, pp. 1083-1101, 2012.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, 1980.

YAMAMOTO, É. A. F. S.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. de C. Remunicipalização e Coprodução do Bem Público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, pp. 1-20, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda, 2015.

YUN, H. J. Focus Group. **Britannica Academic**, 2019.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Esse roteiro de entrevista é destinado ao prefeito e aos vereadores da gestão 2016-2020; aos secretários da Prefeitura Municipal e demais membros com ligação direta nos serviços de abastecimento de água; e aos representantes da sociedade.

Categorias de Investigação	Variáveis/Questões
Protagonismo	Estado. As decisões sobre água e saneamento são centralizadas? Como as decisões são tomadas?
	Estado e mercado. As decisões sobre água e saneamento são tomadas em parceria público privada? São compartilhadas com alguma parceria privada?
	Estado (diante da rede de coprodução) e a Comunidade. As decisões sobre água e saneamento são tomadas em parceria com alguma organização da sociedade civil? São compartilhadas com conselhos gestores de política pública ou representantes da sociedade?
Responsabilidade compartilhada	A responsabilidade está centrada na administração pública?
	A administração pública compartilha responsabilidade com organizações privadas e consumidores? Quem toma as decisões sobre o abastecimento de água (captação, distribuição, cortes, etc.)?
	As responsabilidades são compartilhadas entre o Estado e alguma rede de organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos? Como ocorre?
	As responsabilidades estão centradas no Estado? Em grande parte dos municípios de Minas Gerais predomina a atuação da COPASA. Houve alguma tentativa de empresas assumirem os serviços de abastecimento de água no município? Se sim, quando? Por que não ocorreu?
Engajamento cívico	Há algum tipo de engajamento cívico em relação aos serviços de água e saneamento no município? É pouco, ocorre por ajustamento, solicitação ou assistência?
	É motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que a população recebe?
	O engajamento é motivado por interesses políticos? É de natureza espontânea? Está relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade servindo aos cidadãos?
Participação	Como ocorre a participação da sociedade nas questões de água e saneamento? Ao nível da consulta pública? Por meio de pesquisa?
	Há canais efetivos de participação? Há ouvidoria?
	Os cidadãos manifestam interesse sobre as questões de água e saneamento? Como procuram participar?

Confiança	A população confia na prestadora de serviços de água e saneamento? Como a confiança é identificada?
	A confiança ocorre por causa de relações pessoais ou pelas garantias técnico-científicas?
	Há garantias de qualidade na prestação de serviços de água e saneamento? Quais? São informais ou previstas em leis?
Transparência	Como as informações sobre água e saneamento são disponibilizadas? De acordo com a lei de acesso a informação?
	Se caso houver alguma reclamação da população, quem esclarece? Os esclarecimentos são informais ou conforme a lei e as exigências dos consumidores?
	As informações são dadas de acordo com as demandas da comunidade? Elas são acessíveis aos cidadãos?
Accountability	Há prestação de contas à população? Como ocorre? Com qual periodicidade?
	A prestação de contas é feita apenas para a Câmara Municipal? Há fiscalização? Por parte de qual órgão? Como é feita?
	Quem é responsável por prestar contas? Há alguma auditoria interna e externa? Há alguma norma de prestação de contas?
Interesse	O tipo de interesse pela água e saneamento é definido politicamente e expresso em lei?
	O interesse público representa a agregação de interesses individuais?
	O interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados?

Fonte: Da autora com base em Salm (2014); Moretto Neto; Salm; Burigo (2014); Burigo (2015); Whitaker (1980); Bovaird (2007); Rocha et al. (2019).

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a), você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa de forma totalmente voluntária da Universidade Federal de Lavras. Antes de concordar, é importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Será garantida, durante todas as fases da pesquisa: sigilo; privacidade; e acesso aos resultados.

I – Título do trabalho: A Coprodução do Bem Público na Prestação de Serviços Municipais de Água.

Pesquisadores responsáveis: Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto; José Roberto Pereira.

Cargo/Função: Estudante de Pós-Graduação; Professor Titular.

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Lavras / Departamento de Administração e Economia.

Local da coleta de dados: Delfim Moreira, Minas Gerais.

II – OBJETIVOS

Analisar a prestação de serviços de água no âmbito municipal sob a ótica da coprodução do bem público.

III – JUSTIFICATIVA

Como forma de fortalecer a gestão local a pesquisa abordará a prestação de serviços de água ligados à Prefeitura Municipal sob a ótica de uma atuação conjunta entre sociedade e governo. Trata-se de um bem público vital que deve sempre visar melhores condições para a sociedade em prol do interesse público, independentemente de valores tarifários e outros aspectos presentes nas empresas de água e saneamento.

Em comum acordo, será utilizado o recurso de gravação na entrevista. A identidade do participante se manterá oculta por tempo indeterminado e os dados obtidos serão arquivados de forma permanente pela pesquisadora para, posteriormente, serem publicados em artigos científicos.

IV – PROCEDIMENTOS

Entrevistas em profundidade e aplicação do método grupo focal.

V – RISCOS ESPERADOS

A avaliação do risco da pesquisa é MÍNIMO. O entrevistado pode, eventualmente, se sentir desconfortável com alguma pergunta presente no roteiro de questões e, neste caso, terá total liberdade para tomar a decisão que melhor julgar.

VI – BENEFÍCIOS

A pesquisa apresenta uma temática relevante para a inter-relação Sociedade-Estado-Mercado. A partir desse conhecimento, o participante poderá analisar tanto no âmbito profissional, como no pessoal, os benefícios que a coprodução pode trazer para a sociedade e o setor público nos serviços de abastecimento de água, e visar uma atuação mais ativa enquanto cidadão no município.

VII – CRITÉRIOS PARA SUSPENDER OU ENCERRAR A PESQUISA

Em caso de desconforto a entrevista deverá ser encerrada.

VIII – CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar do presente Projeto de Pesquisa.

Delfim Moreira, ____ de _____ de 20__.

Nome (legível) / RG

Assinatura

ATENÇÃO! Por sua participação, você: não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira; será ressarcido de despesas que eventualmente ocorrerem; será indenizado em caso de eventuais danos decorrentes da pesquisa; e terá o direito de desistir a qualquer momento, retirando o consentimento sem nenhuma penalidade e sem perder quaisquer benefícios. Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, escreva para o Comitê de Ética em Pesquisa em seres humanos da UFLA. Endereço – Campus Universitário da UFLA, Pró-reitoria de pesquisa, COEP, caixa postal 3037. Telefone: 3829-5182.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada com o pesquisador responsável e a outra será fornecida a você.

No caso de qualquer emergência entrar em contato com o pesquisador responsável no Departamento de Administração e Economia (DAE/UFLA).

ANEXO A – Tabela de padrão de potabilidade para substâncias químicas que representam risco à saúde

Anexo VII

Parâmetro	CAS ⁽¹⁾	Unidade	VMP ⁽²⁾
AGROTÓXICO			
2,4 D + 2,4,5 T	94-75-7 (2,4 D) 93-76-5 (2,4,5 T)	µg/L	30
Alaclor	15972-60-8	µg/L	20
Aldicarbe + Aldicarbessulfona + Aldicarbessulfóxido	116-06-3 (aldicarbe) 1646-88-4 (aldicarbessulfona) 1646-87-3 (aldicarbe sulfóxido)	µg/L	10
Aldrin + Dieldrin	309-00-2 (aldrin) 60-57-1 (dieldrin)	µg/L	0,03
Atrazina	1912-24-9	µg/L	2
Carbendazim + benomil	10605-21-7 (carbendazim) 17804-35-2 (benomil)	µg/L	120
Carbofurano	1563-66-2	µg/L	7
Clordano	5103-74-2		0,2
Clorpirifós + clorpirifós-oxon	2921-88-2 (clorpirifós) 5598-15-2 (clorpirifós-oxon)	µg/L	30
DDT+DDD+DDE	p,p'-DDT (50-29-3) p,p'-DDD (72-54-8) p,p'-DDE (72-55-9)	µg/L	1
Diuron	330-54-1	µg/L	90
Endossulfan (α β e sais) ⁽³⁾	115-29-7; I (959-98-8); II (33213-65-9); sulfato (1031-07-8)	µg/L	20
Endrin	72-20-8	µg/L	0,6
Glifosato + AMPA	1071-83-6 (glifosato) 1066-51-9 (AMPA)	µg/L	500
Lindano (gama HCH) ⁽⁴⁾	58-89-9	µg/L	2
Mancozebe	8018-01-7	µg/L	180
Metamidofós	10265-92-6	µg/L	12
Metolacoloro	51218-45-2	µg/L	10
Molinato	2212-67-1	µg/L	6
Parationa Metílica	298-00-0	µg/L	9
Pendimentalina	40487-42-1	µg/L	20
Permetrina	52645-53-1	µg/L	20
Profenofós	41198-08-7	µg/L	60
Simazina	122-34-9	µg/L	2
Tebuconazol	107534-96-3	µg/L	180
Terbufós	13071-79-9	µg/L	1,2
Trifluralina	1582-09-8	µg/L	20

Fonte: Adaptado de Brasil (2011a).

NOTAS:

- (1) CAS é o número de referência de compostos e substâncias químicas adotado pelo *Chemical Abstract Service*.
 (2) Valor Máximo Permitido.
 (3) Somatório dos isômeros alfa, beta e os sais de endossulfan, como exemplo o sulfato de endossulfan.
 (4) Esse parâmetro é usualmente e equivocadamente conhecido como BHC.