



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ALDENÍSIO MORAES CORREIA

**A COPRODUÇÃO NOS SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA
DO CEARÁ: AS CONDIÇÕES CONTEXTUAIS PARA A EFICÁCIA**

REDENÇÃO-CE-BRASIL

2017

ALDENÍSIO MORAES CORREIA

A COPRODUÇÃO NOS SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA DO CEARÁ: AS
CONDIÇÕES CONTEXTUAIS PARA A EFICÁCIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre.

REDENÇÃO-CE-BRASIL

2017

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Correia, Aldenísio Moraes.

C847c

A Coprodução nos serviços de mediação comunitária do Ceará: as condições contextuais para eficácia / Aldenísio Moraes Correia. - Redenção, 2017.
68f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre.

1. Administração pública - Coprodução de serviços. 2. Setor público - Coprodução. 3. Ministério Público (Ceará). 4. Serviços judiciais. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 350


ALDENÍSIO MORAES CORREIA

A COPRODUÇÃO NOS SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA DO CEARÁ: AS
CONDIÇÕES CONTEXTUAIS PARA A EFICÁCIA


Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração
Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Data da aprovação: 20/10/2017


BANCA DE AVALIAÇÃO



Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre (Orientador)



Prof. Dra. Andrea Yumi Sugishita Kanikadan



Prof. Dra. Eliane Barbosa da Conceição

Dedico este trabalho a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Quero primeiramente agradecer a Deus, pois durante todo esse tempo sempre me foi refúgio e fortaleza.

À minha família, especialmente meus avós maternos, Maria Conceição e Geraldo, pois são minha base e modelo de caráter. Os agradeço por toda a vida dedicada à sua família e o amor recebido. Os amo indefinidamente!

Ao meu orientador, Hugo Silvestre, por todo o apoio e atenção, pelas oportunidades oferecidas, pelos conselhos e por sempre acreditar que eu seria capaz. Que seja o princípio de uma parceria frutífera!

À Ana Isabel, por seu amor e paciência dedicados durante a elaboração deste trabalho. Com você o caminho se tornou agradável!

Aos meus amigos e colegas de curso, especialmente aqueles que tive o prazer de conviver para além das discussões e trabalhos de classe: Regislene, Natália, Jandira e Ana Luiza, vocês sempre serão o melhor “grupinho”, espero sempre contar com vocês, “amiguinhas”! Cicley Dias, que se revelou amigo e foi luz para alguns momentos deste trabalho. Amigos timorenses, a nacionalidade que mais tive contato durante essa jornada. Aprendi muitas coisas e espero revê-los!

À toda a equipe da COGEP, especialmente Thammy, Cléo, Vanessa, Cíntia, Romênia, Heloísa, Adriana, Eugênia e Adriano. Diverti-me, fiz amigos, cresci e aprendi muito sendo bolsista nesta coordenação. Os guardo nas boas lembranças e em um lugar magnífico dentro de mim.

Aos meus amigos de Redenção, Diógenes, Nildiane, Sandra, Nataly e minha afilhada, Melissa. Sentirei falta dos nossos almoços, vocês fizeram parte dessa história!

À Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira e todos os professores e colaboradores do ICSA por me terem oportunizado tamanha experiência acadêmica e profissional.

Por fim, meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma passaram pelo meu caminho e contribuíram para que eu hoje estivesse concluindo esta importante etapa da minha história.

RESUMO

A coprodução dos serviços públicos é alvo crescente de pesquisas e governos e diz respeito a todas as contribuições dadas pelos cidadãos e que contribuem para a melhoria destes. Para que ela dê certo, porém, é necessário considerar o capital humano e social dos participantes e as características contextuais externas ao empreendimento. O que se pretendeu com este trabalho foi descrever a natureza da relação entre as variáveis contextuais que caracterizam a comunidade e os conflitos onde estão situados os Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) do Ceará para a prestação dos serviços públicos de justiça na sua relação com os resultados operacionais das atividades realizadas por estes. Para isto, utilizou-se de estudo transversal e da técnica de correlação linear para descrever o relacionamento entre tais variáveis disponíveis nos relatórios estatísticos anuais e no último censo demográfico do IBGE. Os resultados mostram que embora a mediação judicial seja um procedimento altamente coproduzido e a literatura tenha apontado evidências sobre a influência de variáveis contextuais (externas) sobre o nível de coprodução, nomeadamente as características dos coprodutores e de onde eles vivem, no caso dos NMC do Ministério Público cearense as variáveis contextuais não se mostraram significativamente correlacionadas ao nível de eficácia apresentada pelos NMC em alcançar os seus objetivos por meio da mediação comunitária. Tal apresentou-se, primeiramente, muito mais relacionado a estrutura da organização em si, ou seja, as variáveis operacionais (internas) destes núcleos, apresentando um forte relacionamento positivo, e em segundo lugar, com um relacionamento positivo moderado, a alguns tipos de conflitos mediados nestes núcleos.

Palavras-chave: Coprodução de serviços. Eficácia. Ministério Público do Estado do Ceará. Prestação de serviços judiciais.

ABSTRACT

The co-production of public services is a growing object of research and government and concerns all contributions made by citizens to their improvement. For it work, however, it is necessary consider the human and social capital of the participants and the contextual characteristics external to the enterprise. The purpose of this work was to describe the nature of the relationship between the contextual variables that characterize the community and the conflicts where the Community Mediation Centers (NMC) of Ceará are located for the provision of public judicial services in their relationship with the operational results of the activities carried out by them. For this, we used a cross-sectional study and the linear correlation technique to describe the relationship between such variables available in the annual statistical reports and in the last IBGE demographic census. The results show that although judicial mediation is a highly coproduced procedure and the literature has shown evidence on the influence of contextual (external) variables on the coproduction level, namely the characteristics of the coproducers and where they live, in the case of NMC of the Public Ministry of Ceará, the contextual variables were not shown to be significantly correlated with the level of effectiveness presented by NMC in achieving its objectives through community mediation. This presented, firstly, much more related to the structure of the organization itself, that is, the organizational (internal) variables of these centers, presenting a strong positive relationship, and second, with a moderate positive relationship, to some types of conflicts mediated in these centers.

Keywords: Coproduction of services. Efficiency. Public Ministry of the State of Ceará. Provision of judicial services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1- Modelos de coprodução e Modos de gestão.....	27
--	----

GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de Atendimentos Realizados 2016.....	50
Gráfico 2- Mediações realizadas 2016	50
Gráfico 3- Percentual de êxito nas mediações realizadas 2016.....	51

TABELAS

Tabela 1 – Coprodução e eficácia: achados de alguns estudos	29
Tabela 2- Estatísticas descritivas das variáveis	40
Tabela 3- Descrição prática do relacionamento linear	41
Tabela 4- Correlação das variáveis operacionais	53
Tabela 5- Correlação: Variáveis operacionais e tipos de conflitos	54
Tabela 6- Correlação: Variáveis operacionais e demográficas	56

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ANPAD- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

GAO- Grupo de Apoio Organizacional

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPCE- Ministério Público do Estado do Ceará

NMC- Núcleos de Mediação Comunitária

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SPELL- Scientific Periodicals Electronic Library

SPSS- Statistical Package of Social Science

UDESC- Universidade do Estado de Santa Catarina

UNB- Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	16
2.1	DA ABORDAGEM TRADICIONAL DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À COPRODUÇÃO	16
2.2	ORIGEM E EVOLUÇÃO	19
2.3	O CONCEITO DE COPRODUÇÃO.....	20
2.4	FORMAS E NÍVEIS DE COPRODUÇÃO	23
2.5	A EFICÁCIA DO MECANISMO E AS CONDIÇÕES CONTEXTUAIS: ALGUNS ESTUDOS REALIZADOS E RESULTADOS	28
3	METODOLOGIA	36
3.1	O PROBLEMA DA PESQUISA	36
3.2	A QUESTÃO DE PARTIDA E O OBJETIVO DO ESTUDO	37
3.3	O DESENHO DE PESQUISA	37
3.4	DADOS E VARIÁVEIS.....	38
3.5	ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	40
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
4.1	A COPRODUÇÃO NOS NÚCLEOS DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA: ORIGEM E PRINCÍPIOS.....	43
4.2	OS NÚCLEOS DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E SUA EFICÁCIA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	48
4.3	ANÁLISE DAS CONDIÇÕES CONTEXTUAIS À ATUAÇÃO DOS NMC E SUA EFICÁCIA PARA A RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS NA COMUNIDADE.	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A forma como o Estado e sua administração têm de se relacionar com seus cidadãos, comunidade, mercado e organizações do terceiro setor vem mudando ao longo dos últimos anos, principalmente no processo de implementação das políticas públicas e entrega dos serviços públicos. Cada vez mais estes atores têm se juntado, unindo esforços de suas ações para superar desafios e alcançarem o bem comum dentro da esfera pública.

Nesse sentido e dentro do largo debate acerca da transformação dos serviços públicos, aquele em que se buscam novas formas de produção e entrega de serviços públicos, o papel da colaboração com os cidadãos e usuários tem sido crescente (OECD, 2011; BRACCI *et al.*, 2016; BRANDSEN; VAN HOUT, 2006). Estudos mostram que o envolvimento dos cidadãos, quando existente, varia em extensão e forma ao longo de diferentes arenas de ação, daí que se assuma que “sem a participação cidadã ativa a capacidade do governo em prover o bem público e serviços é severamente comprometida” (MARSCHALL, p. 232, 2004, tradução nossa), sendo o processo colaborativo essencial para determinar o desempenho dos serviços públicos.

O tema tem-se figurado como de significância crescente nas agendas de reforma do setor público assim como para a comunidade acadêmica (ALFORD, 2009; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012; OSBORNE; STROKOSCH, 2013; STEEN; NABATCHI; BRAND, 2016; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017), nos colocando perante um novo paradigma, onde os serviços públicos já não mais são providos somente pelos profissionais ou pelo suporte dos gestores dentro das organizações públicas, porém coproduzidos pelos usuários e comunidade.

Inicialmente utilizado por Oström e colaboradores (1996) o conceito de coprodução no setor público foi cunhado para se tentar entender as relações do envolvimento dos cidadãos/usuários no processo de elaboração e entrega dos serviços públicos com seus prestadores regulares, as agências governamentais. Na atualidade, pode-se acrescer que é tido como um mecanismo utilizado para a prestação de serviços públicos que busca principalmente a melhoria destes seja em termos de eficiência, eficácia, efetividade ou qualidade dos serviços prestados. Nessa abordagem, o papel dos cidadãos/usuários é ressignificado frente a outros padrões de provisão dos serviços presentes nos principais paradigmas da administração pública, representando grande mudança (OSBORNE;

STROKOSCH, 2013; BOVAID, 2007). Até então, os serviços eram ofertados para os usuários através da *expertise* do provedor profissional do serviço (OSBORNE, 2010b). Atualmente e tratando-se da coprodução, ao cidadão/usuário é atribuído um papel ativo no processo de produção, promovendo uma mistura de insumos (*inputs*) dos agentes públicos profissionais – os produtores convencionais dos serviços – com os cidadãos/usuários para a provisão dos mesmos.

Como visto, na coprodução é exigida a ação conjunta entre o governo e os cidadãos. Segundo Eijk e Steen (2013), a capacidade dos cidadãos e a sua vontade de participar na melhoria da provisão dos serviços públicos mostram ser fundamental para que este modelo possa despontar como uma alternativa credível e exequível. Tal está, porém, dependente do capital humano e social dos participantes. O capital humano firma-se em variáveis socioeconômicas, como o nível de educação ou capacidade financeira dos seus membros, enquanto o capital social depende da disponibilidade de cada um dos membros para poder contribuir.

Por tudo, é necessário considerar a existência de fatores de influência dominante presentes no processo coprodutivo para que haja o devido engajamento, como identificou o estudo de Sundeen (1988) e Voorberg, Bekkers e Tummers (2014), e que não se restringem somente à organização pública prestadora do serviço, mas também às diferenças contextuais inerentes aos próprios cidadãos, como tempo, recursos e habilidades, e ainda, de acordo com estudo de Thijssen e Dooren (2016) de onde eles residem. Com isso, o desempenho apresentado pelas iniciativas de coprodução também fica sujeito às características contextuais de onde é implementada, constituindo-se em problemática válida a ser explorada.

Face ao problema de pesquisa citado, onde é direcionada a atenção de pesquisas para as condições do contexto externo no qual a atividade coprodutiva é implementada e sua relação com o desempenho desta atividade na provisão de serviços públicos, lança-se o seguinte questionamento:

Qual a relação entre as variáveis contextuais, onde ocorre a coprodução nos Núcleos de Mediação Comunitária, e a sua eficácia para a resolução de conflitos?

A partir do questionamento acima, o objetivo geral deste trabalho intenta descrever a natureza da relação entre as variáveis contextuais que caracterizam a comunidade e os conflitos onde estão situados estes núcleos para a prestação dos serviços públicos de justiça na sua relação com os resultados operacionais das atividades realizadas por estes. Tal é válido

uma vez que se trata de uma linha de investigação para a coprodução de serviços públicos que precisa ser melhor esclarecida, pois são escassos os estudos que explorem a relação das características contextuais ao processo coprodutivo (THIJSEN; VAN DOOREN, 2016; CEPIKU; GIORDANO, 2014). Para isto, utilizar-se-á de estudo transversal enquanto desenho de pesquisa, recorrendo a abordagem quantitativa e a pesquisa documental para tratamento e coleta de dados. Concernente a realidade em estudo, tratar-se-á da utilização do mecanismo de mediação de conflitos como forma de resolução de litígios, uma vez que é uma atividade altamente coproduzida. Neste caso, especificamente, a análise incidirá sobre a atuação dos Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) no Ceará.

Criados pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) através da Resolução n. 01, de 27 de junho de 2007, no âmbito das Promotorias de Justiça do Estado do Ceará, os NMC constituem-se em espaços de participação da comunidade na entrega dos serviços de justiça. Através destes, pessoas da comunidade, em forma de trabalho voluntário, participam como partes envolvidas no conflito e como mediadores, estes são escolhidos pelos primeiros para atuar no sentido de ajudar na prevenção e solução de conflitos, evitando sua judicialização e desta maneira, economizando tempo e recursos do prestador regular. Dito isto, terminada a descrição do fenômeno, tentar-se-á perceber a relação aqui proposta a partir da análise de documentos e estatística dos dados coletados nos relatórios estatísticos anuais das atividades dos NMC e das informações do último Censo demográfico do IBGE (2010).

Bovaird (2007) afirma que as concepções tradicionais do planejamento e gestão dos serviços públicos estão ultrapassados e precisam ser revisitados. De modo geral, pesquisas têm apontado para diversos ganhos com a utilização do mecanismo da coprodução, principalmente sobre o aumento da efetividade, eficiência, economia nos custos, satisfação, inovação e na promoção de valores democráticos (cf. VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2014). Segundo Steen, Nabatchi e Brand (2016) e estudo da OCDE (2011), as possibilidades da coprodução, entretanto, ficam sujeitas a variações de acordo com as áreas dos serviços e da realidade de cada região, não sendo ainda, na perspectiva de Bovaird (2007), uma panaceia para os problemas enfrentados pela administração pública na oferta dos serviços. Com o colocado acima, torna-se difícil para os gestores públicos saberem como a coprodução pode ser implementada e mais ainda quais seus contributos em concreto para o desempenho esperado dos serviços públicos. Desse modo, afirma Steen, Nabatchi e Brand (2016, p. 3, tradução nossa) que “[...] há uma necessidade contínua de se trazer dados empíricos e teóricos para que seja possível um melhor entendimento da coprodução dos

serviços públicos”. Além do mais, a coprodução como uma estratégia alternativa para a prestação dos serviços públicos tem sido pouco explorada no que refere aos seus principais contributos em concreto à eficácia na provisão dos serviços públicos e menos ainda na sua relação com as condições do contexto onde é implementada. De acordo com Thijssen e Van Dooren (2016, p. 89, tradução nossa) “relativamente poucos estudos incluem a dimensão contextual da coprodução”.

Conforme pesquisa prévia do assunto, a quase totalidade dos estudos sobre a coprodução no setor público provém de países desenvolvidos, como Reino Unido, Alemanha, Itália, Estados Unidos etc., ganhando nestes países cada vez mais espaço dentro dos vários governos. Mesmo embora se afirme ser a coprodução um fenómeno intrínseco na prestação de alguns serviços públicos (ALFORD, 2002) e de crescente atenção tanto na academia quanto nas agendas de governos (ALFORD, 2009; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012), no Brasil pode-se considerar que pouco se sabe sobre a realidade de serviços públicos coproduzidos, especialmente para os serviços de justiça. Prova disto é que, em termos da produção de conhecimento, quando considerada a área da administração e administração pública, por exemplo, 24 trabalhos¹ aparecem na busca pelo termo no mais importante banco de dados na área de administração organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), biblioteca eletrônica SPELL, sendo que destes, apenas 14 trabalhos tratam da coprodução no setor público. Além do mais, apenas alguns autores, especialmente da região sul e centro-oeste do Brasil, tem feito pesquisa a respeito da coprodução, não sendo identificados estudos advindos de outras regiões (*vide* SALM; MENEGASSO, 2009²; RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011³; KLEIN JR.; SALM; HEIDEMANN; MENEGASSO, 2012⁴; CARDOSO; ISIDRO-FILHO; VIEIRA, 2016⁵, etc.). Os trabalhos desta busca tratavam de áreas diversas de política pública, como por exemplo,

¹ Disponível em:<

[http://www.spell.org.br/documentos/resultadobusca/?eou\[\]=&eou\[\]=E&eou\[\]=E&tipo_busca=avancado&campo\[\]=&campo\[\]=TITULO&campo\[\]=TITULO&texto\[\]=coprodu%C3%A7%C3%A3o&texto\[\]=&texto\[\]=&mes_inicio=&ano_inicio=&mes_fim=&ano_fim=&busca_areas\[\]=1&busca_areas\[\]=31&txt=&qtd_reg_pagina=20&rdem=RECENTES&filtros_laterais=S&somente_pdf=&busca_tipo_documento\[\]=6&filtros_laterais=S&pagina=2](http://www.spell.org.br/documentos/resultadobusca/?eou[]=&eou[]=E&eou[]=E&tipo_busca=avancado&campo[]=&campo[]=TITULO&campo[]=TITULO&texto[]=coprodu%C3%A7%C3%A3o&texto[]=&texto[]=&mes_inicio=&ano_inicio=&mes_fim=&ano_fim=&busca_areas[]=1&busca_areas[]=31&txt=&qtd_reg_pagina=20&rdem=RECENTES&filtros_laterais=S&somente_pdf=&busca_tipo_documento[]=6&filtros_laterais=S&pagina=2)> Acesso em: 03 abr. 2017.

² 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, p. 97-120, 2009

³ RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46-59, 2011.

⁴ KLEIN JR., V. H.; SALM, J. F.; HEIDEMANN, F.; MENEGASSO, M. E. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 25-47, 2012.

⁵ CARDOSO, R. S.; SILVA FILHO, A. I.; VIEIRA, L. V. The Co-Production of Innovation: A Case Study in a Rehabilitation Hospital. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 17, n. 4, p. 109-129, 2016.

resíduos sólidos, segurança no trânsito, educação, desenvolvimento rural, controle social, política habitacional e inovação no setor público. Basicamente, o conhecimento do assunto no país tem-se dado por apenas dois programas de pós-graduação em administração, sendo um profissional (UDESC) e outro acadêmico (UNB).

Com isto, este trabalho tende a avançar no entendimento da realidade de serviços públicos coproduzidos e sua relação com as características contextuais de onde é implementada a iniciativa. Essencialmente, este trabalho investiga a relação de variáveis contextuais externas à coprodução nos serviços públicos de justiça na relação com a sua eficácia, em especial no contexto brasileiro e do mecanismo da mediação comunitária. Desse modo, este trabalho tende a auxiliar os gestores públicos no Brasil, especialmente no caso cearense, a tornarem-se cientes da natureza da atividade coprodutiva nos serviços ofertados pelo Ministério Público local, revisitando concepções tradicionais de planejamento e gestão. Além do mais, busca superar uma lacuna na literatura nacional no que tange as pesquisas em administração pública e serviços públicos como se verificou em pesquisa prévia.

O fato é que, se a coprodução é um tema crescente nas agendas de pesquisa e há evidências de que ela seja uma estratégia que supera limitações sobre os serviços públicos de tentativas de reformas passadas, levando a uma melhoria de qualidade, redução de custos frente à crise financeira dos estados e ganho de efetividade sobre as ações neste molde, torna-se necessário voltarmos a atenção sobre este fenômeno dentro das especificidades da realidade social, econômica e institucional do país em discussão.

Assim, o trabalho começa por apresentar o enquadramento teórico acerca do mecanismo da coprodução, nomeadamente através das principais características conceituais. Após, coloca-se a seção de metodologia, justificando as escolhas metodológicas, e a seguir apresentam-se os resultados e discute-os de acordo com a abordagem utilizada, finalizando com as conclusões do estudo.

2 COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Neste capítulo, se busca caracterizar a coprodução no setor público. Para tal, se fará a contextualização da estratégia de provisão dentro das três principais abordagens de organização da administração pública na literatura internacional, dando ênfase ao grau de importância da participação dos cidadãos no processo de provisão dos serviços públicos. Na sequência, se fará discussão conceitual para apontar o conceito adotado neste trabalho. De seguida, se fala das diferentes formas e níveis que o mecanismo pode assumir. Encerra-se esta seção, com estudos que associam a coprodução à eficácia em diferentes elementos na produção dos serviços públicos e também aqueles que já trataram de variáveis contextuais significativas para determinar o nível da atividade.

Nos últimos anos tem ocorrido uma radical reinterpretação sobre o modo com que políticas e serviços públicos são formados e entregues aos usuários. A elaboração não é mais tratada como um processo puramente *top-down*, mas produto da negociação entre os participantes dos sistemas políticos (BOVAIRD, 2007). Igualmente, na implementação os serviços não são mais entregues unicamente por profissionais e *staff* de agências do governo, porém coproduzidos por usuários e comunidades (BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Nesse sentido, os cidadãos não podem mais serem simplesmente vistos como consumidores ou clientes dos serviços públicos, uma vez que individualmente e coletivamente eles podem contribuir com esforços valiosos para a produção dos serviços (PERCY, 1983). A partir deste entendimento pode-se observar uma nova forma de se ofertar serviços públicos para a sociedade, contando com amplo envolvimento dos cidadãos.

Antes de avançarmos, contudo, aos pormenores do mecanismo da coprodução, julgamos necessária uma breve descrição do contexto teórico da administração pública no qual o tema tem se mostrado de crescente importância para a atualidade.

2.1 Da abordagem Tradicional de organização da Administração Pública à Coprodução

Nesta seção se buscará através de breve descrição das principais abordagens para organização da administração pública, contextualizar como a coprodução se tem vindo a mostrar como uma estratégia alternativa para a provisão de serviços públicos e como o papel

dos atores envolvidos no processo de produção dos serviços públicos muda de acordo com as diferentes abordagens de organização adotadas. Assim, procurar-se-á pontuar o papel dos cidadãos frente a oferta dos serviços e elaboração das políticas públicas no decorrer de cada uma das abordagens, que são: abordagem Tradicional da Administração Pública; abordagem da Nova Gestão Pública e abordagem da Nova Governança Pública.

Osborne (2010a) afirma ter havido inúmeras mudanças na forma pela qual as organizações públicas estão acostumadas a implementarem políticas públicas e conseqüentemente, entregarem seus serviços. Atualmente, este processo se dá em um contexto de estado plural, do qual participam diversos atores e onde a entrega dos serviços requer a negociação de relações interorganizacionais complexas e onde se incluem multiatores no processo de elaboração das políticas públicas. Tal sequência difere do modelo tradicional, uma vez que neste último as políticas e os serviços públicos são desenhados e providos para os cidadãos através da responsabilidade exclusiva dos agentes oficiais (servidores públicos, organizações públicas) (PESTOFF, 2006). Com isso, estaríamos segundo Osborne (2010a), num processo de transição que vai da velha administração pública ou administração pública tradicional, passando pela Nova Gestão Pública e culminando no paradigma que melhor descreve a realidade do século XXI, a Nova Governança Pública. Vale dizer, entretanto, que se trata de uma simplificação da realidade, pois como bem coloca o mesmo (2010a, p. 2, tradução nossa), “[...] elementos de cada regime pode e irá coexistir com cada outro ou se sobrepor”.

Com isso, a primeira das abordagens, da Administração Pública Tradicional, seria aquela fundamentada no controle, em regras bem definidas, hierarquia e burocracia. Para esta, o poder dentro da organização é vertical e vai dos políticos para a população através do seu corpo burocrático. Nesse sentido, políticos agem como os principais agentes de mudanças, tomando decisões, enquanto que o corpo burocrático é tido como neutro, apenas executando o mandato político (SICILIA *et al.*, 2016). Segundo Osborne (2010a) o modelo tradicional tem a hierarquia como o mecanismo chave para a alocação dos recursos. Hartley (2005, p. 29, tradução nossa) afirma que esse modelo está sob uma assunção de que a população é “[...] grandemente homogênea e a definição das suas necessidades e problemas é empreendida por profissionais, que provêm serviços padronizados para a população”. Esta última, a população, estaria ciente destes serviços, contudo, pouco interferindo com estes (HARTLEY, 2005). Numa sùmula, a população aparece sob um papel passivo na provisão dos serviços e também na elaboração das políticas públicas.

No que se refere à segunda abordagem, a da Nova Gestão Pública, esta passa a propor um novo padrão para as organizações públicas inspirado na orientação do mercado, com foco sobre o desempenho, controle dos resultados e ampla utilização dos mecanismos de contratação e privatização dos serviços públicos junto ao setor privado (HOOD, 1991; SICILIA *et al.*, 2016). Além disso, a população deixa de ser vista como “consumidora” dos serviços e passam a ser “cliente”, que quando não tem suas necessidades inteiramente satisfeitas com a prestação dos serviços, exerce seu poder de escolha e vai em busca de outro prestador, caracterizando um ambiente de competitividade entre as organizações prestadoras de serviços públicos. Aqui, os “clientes” não são envolvidos em nenhuma fase da gestão dos serviços públicos e os servidores públicos, por sua vez, mudam de “burocratas puramente profissionais” para serem “gestores inteiramente profissionais” (SICILIA *et al.*, 2016). Segundo Osborne (2010a), em contraste ao modelo anterior, este tinha como principal mecanismo de alocação de recursos uma combinação variada de competição, do mecanismo de preços e relações contratuais. Sendo uma das principais críticas a essa abordagem, segundo o mesmo autor, a sua ênfase nos processos intraorganizacionais frente a um mundo plural e sua adoção por técnicas do setor privado para entrega dos serviços públicos.

Desse modo e já para encerrar esta breve contextualização, surge uma nova abordagem como forma de suplantar as deficiências antes observadas, trata-se da Nova Governança Pública, que por outro lado põe seu foco sobre as relações interorganizacionais e seu processo de governança, enfatizando a efetividade dos resultados fruto da interação entre a organização prestadora do serviço e seu meio-ambiente. De acordo com este paradigma, os servidores públicos exercem o papel de mediadores e diretores (SICILIA *et al.*, 2016), gerindo a interdependência entre diferentes atores (SANCINO, 2010). Já os políticos agem de modo a facilitar a interação existente entre as diferentes instituições e atores. Neste contexto, a coprodução desponta como o mecanismo na prestação de serviços mais utilizado, tendendo a ser elemento central na produção dos serviços públicos, pois aos cidadãos é atribuído este papel, uma vez que são dotados de conhecimento, recursos, capitais e habilidades que podem ser utilizados. Tal centralidade é o que, segundo Robinson (2015), fundamentalmente distingue esta abordagem das demais apresentadas. Porém, como já falado anteriormente, ainda não se sabe ao certo qual o arranjo mais eficiente e eficaz para a prestação dos serviços públicos.

Constata-se, contudo, que o papel dos atores envolvidos no processo de elaboração das políticas públicas e entrega dos serviços públicos, principalmente dos cidadãos, mudou

significativamente no decorrer do desenvolvimento teórico das abordagens de provisão de serviços públicos. Segundo Pestoff (2006), no padrão tradicional, aquele que é associado às duas primeiras abordagens, os cidadãos apenas demandam, consomem e avaliam os serviços prestados, não sendo eles encarregados de nenhuma parte do processo de provisão ou gestão. Já com o modelo da coprodução, tal entendimento passa a ser reformulado, baseando-se na concepção de uma população ativa, participativa que consome e produz. Daí a limitação das abordagens anteriores apontada por Bovaird (2007), pois ignoram o potencial papel dos cidadãos e comunidade na provisão destes serviços. Entre estas alternativas, a critério dos gestores públicos fica a adoção do modelo que melhor se adequa a realidade para atender as necessidades dos cidadãos, pois como já referido acima, cada modelo pode e irá coexistir, podendo ainda se sobrepor (OSBORNE, 2010a), fazendo-se, assim, necessário compreender as implicações quando se tende a dar enfoque para cada uma destas.

Encerrada esta breve contextualização, em que se destaca principalmente a mudança para um papel ativo dos cidadãos/usuários no processo de produção dos serviços públicos (atributo marcante do mecanismo da coprodução), passamos agora por explorar a coprodução, a começar por tratar da sua origem e evolução dentro do setor público.

2.2 Origem e evolução

Como já referido anteriormente, a coprodução trata essencialmente do envolvimento dos cidadãos, incluindo-se ainda as organizações privadas e do terceiro setor, grupos da comunidade e de outros arranjos com organizações públicas responsáveis pela prestação dos serviços públicos (NETO; SALM; BURIGO, 2014). Este paradigma considera que os serviços públicos funcionam melhor quando planejam e entregam em parceria com os cidadãos de modo a conseguir aproveitar seus interesses, energias, expertises e ambições (OCDE, 2011).

A coprodução no setor público, porém, não é um novo conceito. Os primeiros estudos acerca do assunto datam do final da década de 1970, nos trabalhos de Oström e colaboradores (OSTRÖM, 1996) e início dos anos 1980, de onde se observa os maiores avanços sobre o entendimento do assunto. Estes escritos se originaram do esforço de se tentar compreender alguns dos achados empíricos obtidos numa série de estudos sobre a política urbana de diversas áreas dos Estados Unidos. Nestes estudos se constatou que não somente as

organizações públicas estavam inteiramente responsáveis pelo resultado final dos serviços, contrapondo a recomendação de centralização massiva à época.

Passado esse período de famigerado interesse, o termo recebeu menos atenção de pesquisadores e governo, uma vez que outros mecanismos vinham sendo entusiasticamente empregues, a exemplo da privatização e terceirização (ALFORD, 1998). Mais tarde, porém, a partir da segunda metade dos anos 1990, é que ressurgiu tanto na academia quanto na prática o interesse pelo mecanismo, pois viu-se que a abordagem contratual não era garantia para a melhoria das finanças dos governos e nem para o aumento da qualidade dos serviços públicos (ALFORD, 2009).

Seu ressurgimento na atualidade, para além das limitações percebidas do modelo de provisão de serviços públicos tido como tradicional, pode estar relacionado resumidamente: à restrição fiscal das administrações públicas, a que prioriza repensar o escopo do serviço público local e como ele pode ser desenhado e entregue; às mudanças demográficas e nas expectativas do público, onde é demandado que se envolvam na definição dos serviços que desejam serem providos; as inúmeras inovações tecnológicas que ocorreram nos últimos anos, que dão maior suporte ao envolvimento dos usuários (DUROSE *et al.*, 2013). Além disso, demandas da sociedade por mais transparência, eficiência, participação e controle social sobre o aparato burocrático do Estado colaboram na forma como este fenômeno se figura na atualidade (NETO; SALM; BURIGO, 2014).

2.3 O Conceito de coprodução

Quando falamos da coprodução, implica dizer que tanto os cidadãos quanto o governo estão envolvidos (EIJK; STEEN, 2013). Tal fato põe o conceito em posição contrária a outros modelos de produção e de prestação de serviços públicos. Considerando-se os três arranjos organizacionais para se produzir os serviços públicos: (1) a organização pública por si própria; (2) a combinação de uma organização pública e de uma parte externa; e (3) a parte externa sozinha, de acordo com Alford (2009), apenas o segundo pode ser visto como coprodução, pois esta trata de atividades realizadas de maneira conjunta, onde há “o envolvimento cooperativo direto por meio dos cidadãos e empregados das agências públicas na produção dos serviços (PERCY, 1984, p. 434, tradução nossa). Dessa maneira, a coprodução se contrapõe a formas de produção em que somente os cidadãos/comunidade estão envolvidos sem a participação do governo (ex.: empreendedorismo social) ou vice-

versa; diferindo ainda da provisão social direta exclusiva pelas associações privadas e também do mercado, que age numa base comercial (JOSHI; MOORE, 2004).

Conforme já dito anteriormente, Oström (1996) utilizou o termo inicialmente para descrever a relação potencial existente entre o prestador regular (organizações/ servidores públicos) e os usuários dos serviços na entrega dos serviços públicos. Contudo, outros importantes estudos surgem desde sua aparição, vindo de diversas áreas, notadamente, economia, ciência política, administração pública e terceiro setor. O fato é que isto tem levado a uma variedade de interpretações que dificultam o desenvolvimento de pesquisas mais consistentes (JO; NABATCHI, 2016; BRANDSEN; HONINGH, 2016), implicando em uma confusão conceitual em torno do termo.

Sharp (1980) descreve a coprodução como sendo um novo modelo do qual se destaca a responsabilidade conjunta dos cidadãos e dos agentes profissionais do governo para a entrega dos serviços públicos. Neste processo, cidadãos são vistos como recursos dos quais se deve fazer melhor uso e que têm acrescido ao seu papel a responsabilidade por também criar os serviços públicos. Sua participação, nesse entendimento, recebe ênfase cooperativa, no qual os cidadãos passam a aprender sobre fatores que afetam a entrega dos serviços e desenvolvem competências para que os mesmos atinjam seus objetivos.

Para Brudney e England (1983) concebem o modelo da coprodução como sendo o resultado da sobreposição entre dois grupos de participantes que produzem os serviços de forma conjunta (produtores regulares e consumidores). Nesse contexto, o apoio do cidadão torna-se essencial para definir os padrões do serviço.

Já Oström (1996, p. 1073, tradução nossa), em seu trabalho seminal, descreve a coprodução como sendo “o processo através do qual os insumos utilizados para produzir um bem ou um serviço resultam da contribuição de indivíduos que não estão ‘na’ mesma organização”. Segundo a autora, o fenômeno da coprodução é uma forma de sinergia entre atores relacionados a um mesmo processo em função de um objetivo comum. Assim, não se caracteriza a coprodução como um processo que irá ocorrer de forma espontânea simplesmente, porque benefícios substanciais podem ser alcançados, mas pelo fato de que, em geral, cada uma das partes possui algo de importante que a outra necessita e que agrega valor tanto à instituição provedora do serviço quanto ao parceiro ou usuário.

Por sua vez, Bovaird (2007, p.847, tradução nossa) coloca que a coprodução pode ocorrer através dos usuários e comunidade, estando esta relacionada a “provisão de serviços através de relações regulares, no longo-termo, entre os provedores de serviços profissionalizados (em qualquer setor) e usuários ou outros membros da comunidade, em que todas as partes fazem contribuições com recursos substanciais”.

O mecanismo pode ainda ser entendido como uma forma de planejamento, desenho, entrega e avaliação dos serviços públicos no qual conta com insumos diretos dos cidadãos, usuários dos serviços e organizações da sociedade civil (OCDE, 2011). Neste sentido, o termo abrange uma variedade de outros conceitos, no qual está condicionado a que parte da produção do serviço os cidadãos/usuários estão envolvidos.

Nessa perspectiva, Boyle e Harris (2009) ressaltam que a ideia central por trás deste movimento é que as pessoas que usam os serviços são recursos escondidos, não claros no sistema de produção, e que nenhum serviço que ignora isto pode ser considerado eficiente. De mesmo modo, a coprodução é vista com potencial para proporcionar a sustentabilidade dos serviços públicos, especialmente sobre a qualidade que estes serviços apresentam e isso ocorre através do nível de envolvimento de todos os *stakeholders*, especialmente dos usuários dos serviços e dos cidadãos em todo o ciclo de produção (POLLITT; BOUCKAERT; LOEFFLER, 2006).

A verdade é que, embora sejam observadas algumas diferenças nas perspectivas dos autores sobre o termo, o consenso destas é que deve existir interação entre os cidadãos/usuários, seja ela de maneira individual ou coletiva, e a organização no processo produtivo para gerar o resultado final. Neste processo, destaca-se a responsabilidade conjunta, onde os cidadãos também criam os serviços que eles próprios usam, influenciando o seu padrão e agregando valor ao processo, uma vez que, segundo Oström (1996), cada uma das partes detem de algum recurso que a outra necessita.

Para este trabalho, contudo, o termo é interpretado de acordo com a definição mais recorrente nas pesquisas em administração pública, desse modo, como *toda a contribuição através de esforço voluntário que cidadãos e/ou usuários dos serviços públicos dão para os agentes e/ou agências públicas para a provisão dos serviços públicos e que findam em melhoria da qualidade ou quantidade dos serviços que eles próprios usam* (PARKS *et al.*, 1981 *apud* PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012). As contribuições podem ser em

termos de tempo, esforço, informação para a prestação de um serviço público ou produção de um bem (ALFORD, 2009).

Alford (2009) ressalta que a coprodução não se confunde com voluntariado tradicional, pois embora neste tipo de atividade os cidadãos possam contribuir com recursos quando eles se voluntariam, normalmente não consomem os serviços prestados, enquanto que na coprodução tanto se contribui com recursos de maneira gratuita quanto se consome os serviços, estando sujeitos aos benefícios potenciais existentes desta nova relação de produção dos serviços públicos. Além do mais, o processo coprodutivo se sucede num contexto profissional de entrega dos serviços públicos (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012) embora não requeira necessariamente uma relação contratual entre as partes envolvidas, como prediz a abordagem da Nova Gestão Pública. Assim, não se confunde com arranjos comerciais do tipo parcerias público-privado, por exemplo (JOSHI; MOORE, 2004). Ou seja, a coprodução difere do voluntariado tradicional ao passo que este presta o serviço de maneira gratuita e que, no entanto, não necessariamente irá ser beneficiário potencial dos frutos da ação e nem trabalhar em contexto de serviços profissionalizados dentro das atribuições do estado. De notar, que a coprodução poderá assumir várias formas e níveis que passamos a descrever.

2.4 Formas e níveis de Coprodução

Como já avançado, o conceito de coprodução apresenta um significado impreciso e ambíguo na literatura. Nesse sentido, estamos de acordo que o termo pode assumir várias valências e momentos, podendo ocorrer através de arranjos co-produtivos temporários para a solução de um problema específico, quanto conforme previsto por Joshi e Moore (2004), ou de forma contínua, numa base regular e sustentável para a produção dos mesmos, isto é, através da coprodução institucionalizada. Além disso, diferente do que se considera nos primeiros estudos, a coprodução não se limita somente à fase de entrega dos serviços, porquanto poderá ser mais abrangente, indo do desenho à avaliação (SICILIA *et al.* 2016; BOVAIRD; LOEFFLER, 2012) e podendo atingir diversos níveis organizacionais, o que se assume como impactante para a eficiência, eficácia e qualidade na provisão dos serviços públicos.

Considerando os diferentes momentos e valências em que a coprodução pode ocorrer, diversos autores advogam que a coprodução é aplicada através de diversas fases do

ciclo de produção dos serviços públicos (vide BOVAIRD 2007; BOVAIRD; LOEFFLER 2012; SICILIA *et al.* 2016). Nesta lógica, o termo coprodução caracteriza-se como sendo um termo “guarda-chuva” que abriga diferentes conceitos-chaves. Pestoff, Osborne e Brandsen (2006), por exemplo, diferenciam três arranjos de coprodução a partir do papel dos atores no processo: a co-governança, na qual a parte terceira participa no planejamento e entrega dos serviços públicos; a co-gestão, em que se produzem os serviços em parceria com o estado; e a co-produção, referindo-se a uma visão mais restrita do termo, no qual cidadãos produzem seus próprios serviços, ao menos em parte, e isto pode incluir aqueles serviços em que não há a provisão direta do estado, porém com seu financiamento e sob sua regulação.

Já Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017), buscando saber quando que de fato as organizações públicas podem contar com contribuições dos cidadãos para a provisão dos serviços públicos, consideram que estes podem trabalhar em qualquer estágio da produção do serviço em função de gerar algo de valor. Sob esta assunção, teríamos então cinco fases do ciclo de produção de um serviço no qual a coprodução pode acontecer: co-comissionamento, co-desenho, co-entrega e co-avaliação (*co-commissioning, co-design, co-delivery e co-assessment*, no original em inglês), cada uma com uma natureza temporal específica para o processo de melhoria dos serviços.

Assim, segundo Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) temos os seguintes delineamentos nas atividades coprodutivas supracitadas: na primeira, temos atividades que visam identificar e priorizar estrategicamente serviços públicos, resultados e usuários. De modo geral, apresenta uma natureza temporal prospectiva, estando orientada para o futuro e podendo ser concretizada em data posterior. Seu uso traria a definição para as questões: o que precisa ser entregue, a quem, e para alcançar quais resultados. No co-desenho, torna-se possível que os atores estatais tenham um melhor entendimento sobre como os serviços poderiam ser desenhados para um melhor uso e benefício para os indivíduos e para a comunidade. As atividades sob esta forma de coprodução passam por incorporar a experiência dos usuários e suas comunidades na criação, planejamento e arranjos de serviços públicos. Sua natureza temporal é prospectiva ou corrente, ou seja, pode estar direcionada para o futuro ou tratar do que acontece no momento. Já na co-entrega, que é um tipo mais tradicional dentro dos estudos, encontram-se aquelas atividades conjuntas que são utilizadas para a provisão diretas dos serviços públicos e/ou para sua melhoria e isto corre na provisão do serviço corrente, ou seja, de maneira concomitante. Por fim, a co-avaliação está concentrada no momento de monitoramento e avaliação dos serviços, em que de modo conjunto avalia-se a qualidade do

serviço, os problemas e /ou áreas de melhoria. Trata-se de uma atividade geralmente retrospectiva, voltada ao que foi realizado, porém, seus resultados podem ser utilizados de maneira prospectiva para repensar ou melhorar os serviços.

A utilização do mecanismo da coprodução, em qualquer que seja a fase ou ciclo de produção do serviço, embora apresente benefícios, não está isenta de custos. Neste particular, deve-se dar atenção a eficiência no seu uso para a provisão, que é associada por diversos autores à sua relação entre custo e benefício, tanto para a organização pública quanto para os que contribuem como sendo a parte terceira, incluindo ainda outros beneficiários (PARKS *et al.*, 1981; OSTROM, 1996; LOEFFLER; PETER, 2009). Estes dois conceitos, coprodução e eficiência, relacionam-se, pois, pela possibilidade de redução dos custos dos governos (neste particular para os governos locais), bem como a melhoria da qualidade dos serviços e seus resultados. Tal redução dos custos no governo local e melhoria na performance da organização torna-se passível de acontecer uma vez que a atividade coprodutiva pode vir a ser de dois tipos: (1) aditiva, na qual o foco está na adição de maior suporte dos usuários e comunidade na intervenção dos profissionais; (2) e a substitutiva, onde maiores esforços e insumos dos usuários e comunidade são substitutos do trabalho e recursos dos profissionais (LOEFFLER; PETER, 2009). Segundo Oström (1996) a coprodução substitutiva, porém, não dispõe de potencial para a sinergia da coprodução, uma vez que maiores resultados não são alcançados necessariamente com a combinação da adição de mais insumos das duas partes envolvidas no processo, isto só seria possível para aquela complementar, ou seja, aquela que adiciona valor a produção.

No que se refere aos motivos organizacionais em se adotar o processo coprodutivo, e segundo Joshi e Moore (2004), estariam estes relacionados a dois fatores: aqueles direcionados à governança, na qual corresponde a um declínio na capacidade de governar local ou nacional; e a problemas logísticos, que acontece quando alguns serviços não podem ser entregues efetivamente por conta da envolvente organizacional ser muito complexa ou instável, ou por causa dos custos de se interagir com um grande número de necessidades dos residentes, os quais seriam muito elevados. Assim, considerando as diferentes fases em que se pode ocorrer a coprodução, Bovaird (2007) considera que é mais provável que os atores se envolvam diretamente na fase de entrega quando se trata da motivação por problemas logísticos, enquanto que nas demais se encontram questões mais relacionadas a problemas de governança.

Segundo Brudney e England (1983), a coprodução pelos atores externos envolvidos no processo pode ser classificada de três formas segundo a natureza dos benefícios percebidos: individual, grupal ou coletiva. Isso pode ocorrer em qualquer uma das fases/estágio de produção apresentadas por Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017). Na primeira delas, o usuário participa da produção do bem ou serviço que usufrui, isso acontece através de um pequeno esforço e o benefício gerado é maior para o indivíduo do que para a sociedade; na segunda, o conjunto de indivíduos busca melhorar a qualidade dos serviços prestados àquele grupo, podendo haver coordenação formal do relacionamento entre as partes; e na terceira, os benefícios são usufruídos por toda a comunidade a partir da cooperação contínua entre usuários e produtores regulares. Segundo estes autores, a coprodução sob esta classificação encontra-se hierarquizada, indo do nível individual para o coletivo, sendo que no último ocorre uma coprodução “substancial”. Para Bovaird (2007), a interação com o cidadão individual é mais atrativa para os profissionais na fase de entrega, enquanto que coletivamente para as demais, isto por conta dos custos de transação envolvidos para cada atividade.

É salutar que o envolvimento dos atores no processo de coprodução dos serviços públicos, como mostrado acima, passa a ocorrer por meio de três atividades principais, segundo Whitaker (1980): 1) quando o cidadão requer assistência, neste caso, exercendo influência sobre a maneira como as atividades da agência são conduzidas e a maneira como estas atividades são distribuídas através dos membros da comunidade; 2) quando o cidadão provê assistência, isso através da cooperação ou não cooperação nas atividades requeridas pelos órgãos oficiais e assim influenciando o fluxo de trabalho de algumas agências, provendo limites nos tipos de programas que a agência pode implementar; 3) e, por fim, quando ocorre o ajuste mútuo das expectativas dos cidadãos e agentes. Neste caso, o ajuste mútuo influencia a política pública introduzindo a consideração única do cidadão individual nas atividades do serviço do agente, razão pela qual se assiste a uma divisão pelas partes da responsabilidade pela decisão de suas ações. Com isso, e para reconhecer os limites impostos pelos os cidadãos e poder contar com oportunidades ofertadas por eles, a coprodução requer que as agências que ofertam os serviços desenvolvam novas maneiras de participação dos usuários dos seus serviços.

Ainda nesta linha de classificação das formas e níveis da coprodução no setor público e conforme foi destacado nas três abordagens sob os modelos adotados pela administração pública, a participação dos cidadãos/ usuários dos serviços públicos tem sido resinificada ao longo dos últimos anos, especialmente para a produção dos serviços públicos,

sendo necessário alguns delineamentos para esta participação. Nesse sentido, Salm e Menegasso (2010), exploram conceitos de participação cidadã e a produção de serviços públicos, apontando para cinco diferentes modelos de coprodução a partir de tipologias de participação, do qual os gestores podem optar por adotar. Segundo estes autores, a relação entre a participação dos cidadãos na esfera pública e a coprodução dos serviços públicos empresta uma nova perspectiva à administração pública, dado que isto cria um elo entre a participação do cidadão e a produção dos serviços públicos. Na sequência ao trabalho dos autores supracitados, Neto, Salm e Burijo (2014) atribuem modos de gestão aos modelos descritos, considerando para isto os construtos teóricos da gestão pública e social. Os resultados destes trabalhos são apresentados no quadro 01.

Quadro 1- Modelos de coprodução e Modos de gestão

	CONCEITOS	CARACTERÍSTICAS DO MODO DE GESTÃO
Nominal	<i>Não há participação efetiva e de poder do cidadão sobre o estado. A participação se faz por meio de trabalho voluntário, com uso da tecnologia, em busca da eficiência dos serviços públicos. A coprodução difere de comunidade para comunidade e pode ser levada a efeito pelo cidadão, por grupos informais e por organizações formais sem fins lucrativos. O administrador público é um agente do processo. É uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio do compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público do estado, com o propósito, apenas, de tornar eficientes esses serviços.</i>	<i>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 à organização; o envolvimento externo é esporádico.</i>
Simbólica	<i>Tem, quase sempre, um caráter manipulativo e serve para demonstrar a eficácia do estado. Pode ocorrer em estados com democracia representativa e estados não democráticos. É uma estratégia para envolver os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do estado.</i>	<i>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.</i>
Funcional	<i>Deve ser organizada com base em resultados e dentro do princípio do menor custo. A participação do cidadão no processo de coprodução se dá por meio da solicitação dos serviços, de assistência ao estado ou por um ajuste mútuo com o estado. A coprodução também pode ocorrer com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade na implementação eficiente das políticas públicas. 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.</i>	<i>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.</i>

Representativa com Sustentabilidade	<p>Resulta da interação do cidadão com o aparato administrativo do estado e da delegação de poder pelo estado. O empowerment e a accountability são essenciais, já que o modelo requer o engajamento cívico do cidadão e da comunidade. 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.</p>	<p>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.</p>
Para a Automobilização Comunitária	<p>Os serviços públicos são coproduzidos como uma estratégia para a permanente mobilização da comunidade e de superação da organização burocrática. O modelo se propõe a transformar a comunidade e o aparato público do estado, cujas bases se estruturam sobre a democracia normativa e em princípios éticos. Por se tratar de um modelo heurístico, não há uma metodologia específica para a sua implementação. 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.</p>	<p>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.</p>

Fonte: Adaptado de Salm e Menegasso (2010); Neto, Salm e Buriijo (2014).

2.5 A eficácia do mecanismo e as condições contextuais: alguns estudos realizados e resultados

Para encerrar este enquadramento teórico, tratar-se-á a seguir de alguns estudos e ideias acerca do mecanismo da coprodução e sua relação com a eficácia na prestação dos serviços públicos e, juntando-se a estes, outros estudos que tratam de explorar variáveis do contexto para melhor entender a natureza do fenômeno da coprodução na área pública. Aqui, pretendemos aproximar o ângulo de observação deste trabalho com estudos já publicados.

Segundo estudo de Voorberg, Bekkers e Tummers (2014), onde realizou-se uma meta análise dos estudos sobre a coprodução no setor público, o principal resultado com a utilização do mecanismo nos estudos analisados foi o ganho de maior eficácia (59%). Tal resultado corrobora com a publicação da OCDE (2011), uma vez que, das razões para firmar parceria com cidadãos e organizações da sociedade civil para a entrega dos serviços públicos, 57 % dos resultados de um *survey* foram para melhorar a eficácia, os resultados e alcançar um melhor “*value for money*”⁶.

⁶ Value for Money representa a combinação eficiência – economia - efetividade, que por sua vez possibilita o melhor resultado possível para a sociedade, levando em conta todos os benefícios, custos e riscos (CLARKE,2005; POLLITT, 1990 apud SILVESTRE, 2010)

Segundo estudo da OCDE (2011, p. 33, tradução nossa), “a coprodução pode ajudar no aumento da eficácia dos serviços”. Cepiku e Giordano (2014) também consideram que a coprodução pode ter impactos positivos tanto na entrega do serviço como na própria comunidade. Segundo os autores, de imediato os impactos fazem referência a eficácia, o que inclui dimensões da qualidade, como acessibilidade, responsividade, satisfação dos usuários e ainda outros aspectos, como a eficiência e o estímulo à inovação e parceria.

De fato, a ideia da coprodução mantém nos gestores públicos uma atenção especial para com os usuários dos serviços por uma razão: “eles são os potenciais – e frequentemente necessários – contribuintes de tempo e esforços direcionados ao alcance dos objetivos organizacionais” e tão logo que coproduzam efetivamente, eles passam a melhorar o desempenho e reduzir os custos das agências públicas (ALFORD, 2009, p. 9, tradução nossa).

Neste singular apontado pela OCDE (2011), Cepiku e Giordano (2014) e Alford, (2009), diversos estudos trazem evidência sobre a eficiência e eficácia em diferentes dimensões na prestação dos serviços quando da utilização do mecanismo da coprodução. A tabela 01 mostra alguns estudos realizados sobre a utilização do mecanismo no setor público. Neles, eficácia é um dos termos recorrentes quando se conta com a abordagem como forma alternativa para a provisão dos serviços públicos, podendo ser observada para diversas áreas de políticas públicas como mostra a tabela a seguir.

Tabela 1 – Coprodução e eficácia: achados de alguns estudos

Autor (s)	Setor de atividade	Estratégia de pesquisa e Intenção do estudo	Principais Achados
Pemberton; Mason (2009)	Assistência Social	Aplicando estratégia qualitativa, investiga o envolvimento dos usuários na entrega, planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados.	A fraca participação dos usuários na entrega, planejamento, monitoramento e avaliação resultam na menor eficácia em se alcançar adequadamente as necessidades correntes dos mais necessitados.
Evans, Hills, e Orme (2012)	Assistência Social	Através de estudos de caso, busca responder como fazer os serviços de assistência social na Inglaterra mais sustentáveis num contexto de mudança climática, social e econômica.	Estratégias de coprodução se mostram como uma medida eficaz em elevar a sustentabilidade dos serviços de assistência social.
Pestoff (2006)	Assistência à infância	Aplicando estratégia qualitativa, analisa a coprodução nos serviços	Os atores externos à organização pública na França, na Alemanha e na Suécia estão contribuindo para

		de bem-estar social em cidades europeias.	o cumprimento dos objetivos públicos de prestar serviços de assistência à infância e a tantos pais quanto possível, de forma que os pais não apenas aprovam, mas também estão dispostos a contribuir com o seu tempo e esforço.
Bifulco e Ladd (2005)	Educação Básica	Estudo Quantitativo, utilizando-se de um <i>survey</i> , investiga a relação entre a descentralização da autoridade à sociedade civil para criar escolas e se isto tem induzido a uma maior participação dos pais na educação dos filhos, levando a maiores resultados.	Verificou-se maior eficácia em se contar com o envolvimento dos pais na educação dos seus filhos nas escolas comunitárias, sendo isto explicado principalmente por fatores organizacionais e institucionais destas escolas.
Oström (1996)	Infraestrutura urbana	Estudo qualitativo. Busca relaciona a abordagem da Coprodução dos serviços públicos para o entendimento de duas realidades práticas e contribuir para desenvolver a teoria da coprodução.	A coprodução mostrou-se uma estratégia mais eficiente e eficaz para a provisão dos serviços de abastecimento de água e sistema sanitário do que a oferta tradicional destes serviços.
Vamstad (2012)	Educação básica	Através de estudo comparativo entre o modelo tradicional e a coprodução, explora as implicações da coprodução para a qualidade do serviço.	A qualidade do serviço é melhor quando se usa da coprodução do que quando se observa o modo de oferta tradicional. Mostrando, portanto, maior eficácia para o alcance do nível de qualidade através da coprodução.
Weaver (2011)	Justiça criminal	Estudo qualitativo. Analisa a aplicação prática do alargamento do conceito de usuário do serviço para incluir não apenas os infratores, mas as partes interessadas mais amplas (vítimas e comunidades) considerando-se teorias de personalização e coprodução na entrega dos serviços de justiça criminal.	Uma maior ênfase dada pela política de justiça criminal a parceria entre o sistema de justiça criminal, o terceiro setor, comunidades, usuários dos serviços e famílias, aumenta a eficácia das penalidades, por apresentar uma solução mais construtiva e sustentável.
Silvestre, Catarino e Araújo (2016)	Justiça	Através de estudo de caso, busca descrever e perceber se a coprodução se mostra mais eficiente e eficaz na provisão de serviços públicos a partir da participação dos seus	A eficiência e eficácia são maiores sob a lógica da coprodução, comparando com o modelo tradicional. Contudo os usuários não estão totalmente satisfeitos em resultado dos custos associados.

Fonte: Elaboração do autor.

Como já referido, a maior eficácia na prestação dos serviços públicos através da coprodução ocorre uma vez que para algumas áreas de atividade do governo, os cidadãos necessariamente devem assumir um papel de também produzirem o serviço, colaborando para que se tenha sucesso na entrega destes e simultaneamente se alcance os objetivos organizacionais. Serviços de saúde e educação, por exemplo, exemplificam isto ao passo que é necessário que quem está a receber o serviço se comporte de determinadas maneiras, seguindo à risca uma determinada dieta recomendada pelo profissional de saúde ou realizando as tarefas requeridas pelo professor (ALFORD, 2009).

Na coprodução parte-se da premissa de que os usuários dos serviços e outros membros da comunidade possuem ativos significantes, no qual são insumos importantes para o processo de produção do serviço público. Estes ativos não podem ser ignorados pela organização pública que os presta, pois eles corroboram e são essenciais para o alcance do fim desejado.

Tais ativos referem-se ao conhecimento apresentado por quem se envolve na atividade de forma voluntária, pois os cidadãos/usuários sabem coisas que alguns profissionais não sabem e desse modo, dão a oportunidade de otimizar a produção; refere-se ainda a recursos, como tempo, energia, habilidades e até dinheiro para ajudar eles mesmos ou outros e que podem ser alocados no processo de produção; à complacência, à medida que tornam o serviço mais efetivo pela extensão na qual eles vão de acordo com o que é requerido pelo serviço; as ideias e criatividade, possibilitando assim o desenvolvimento de abordagens inovadoras para os serviços e seus resultados finais; ou ainda, a legitimidade, uma vez que pelo seu próprio exemplo influenciam os pares a usar e contribuir com os serviços (LOEFFLER; BOVAIRD, 2016). Tudo isso contribuindo positivamente para a eficácia da organização governamental, ampliando as possibilidades desta em alcançar seu fim último.

Neste contexto, o desafio passa então pelo conhecimento de como encorajar tais sujeitos a estarem envolvidos na coprodução e ainda, adotando uma participação ativa. Neste particular, Loeffler e Peter (2009) afirmam que o papel do profissional do serviço seria o de, em parte, provocar a mobilização dos usuários e comunidade em torno do serviço e em concomitância encontrar mecanismos para se maximizar o impacto quando se utiliza deste envolvimento.

Por outro lado, a gestão e o desenho da coprodução não são suficientes para garantir a sustentabilidade do envolvimento dos cidadãos no processo, sendo necessário considerar a motivação e outros elementos condutores do processo (CEPIKU; GIORDANO, 2014). Diversos estudos tratam de fatores externos à organização pública que implementa uma política de coprodução como forma de provisão de seus serviços e que influenciam o nível da atividade.

Sundeen (1988), através do modelo de regressão, analisou dados sobre o comportamento voluntário e concluiu que circunstâncias pessoais dos indivíduos e o contexto residencial onde vivem afeta a disposição em se voluntariar nas atividades de coprodução de bens e serviços públicos. Das variáveis independentes presentes em seu estudo, o nível de educação se apresentou bastante significativo como variável sociodemográfica. Neste caso, pessoas que receberam mais educação se apresentavam mais conscientes e informadas das necessidades da comunidade e eram mais capazes de articular suas próprias necessidades. Estes também mostraram possuir as habilidades administrativas para interagir com os prestadores regulares dos bens e serviços públicos aumentando o nível da atividade.

Dentre outras variáveis significativas, Sundeen (1988) também se referiu ao status de propriedade de imóvel. Esta se mostrou significativa uma vez que isto implicou em uma maior integração na comunidade e uma nova estaca social. Além disso, também se mostrou significativo o *status* matrimonial, em que o fato de estar casado resulta em uma estaca social e status a mais na comunidade, e desse modo, levando para a decisão de participar na atividade voluntária para a melhoria dos serviços. Em suma, foi confirmado parcialmente pelo estudo que “pessoas com status socioeconômico elevado possuem os melhores recursos e estacas pessoais nos serviços da comunidade e, conseqüentemente, são mais prováveis de participar na coprodução” (SUNDEEN, 1988, p.565-566, tradução nossa).

Parrado, Van Ryzin, Bovaird e Loffler (2013), também identificaram diferenças nos níveis de coprodução em função das características dos cidadãos e do contexto. O estudo analisou três áreas de políticas públicas (segurança, meio ambiente e saúde) em cinco diferentes países. No estudo, idade e sexo foram significativos. Viu-se que mulheres e cidadãos mais velhos geralmente engajam mais frequentemente na coprodução, sendo relatado ainda outros fatores relevantes, como aqueles referentes as instituições e sua tradição ou contexto administrativo. Neste caso, se espera maiores níveis de coprodução para as organizações que possuem tradição administrativa mais plural ou com maior autonomia para

os cidadãos. De outra maneira, menores níveis foram verificados para aqueles serviços altamente profissionalizados, como foi o caso da saúde, por conta de que estes profissionais tendem a serem mais relutantes em deixar com que os usuários façam parte da produção destes serviços.

Voorberg, Bekkers e Tummers (2014), por sua vez, identificam em sua meta análise fatores de influência dominante sobre a atividade de coprodução tanto do lado organizacional quanto dos cidadãos que participam da atividade. Tais fatores são qualificados às vezes como fornecendo suporte e noutras como frustrando a atividade. Do lado da organização, os fatores foram: compatibilidade da organização pública para a participação dos cidadãos, que se relaciona a presença ou não de estruturas e procedimentos operacionais convidáveis e de uma decente infraestrutura para se comunicar com os cidadãos; atitude dos servidores para a participação dos cidadãos na produção dos serviços, onde se deve tomar uma atitude mais aberta, ignorando a relutância em perder status e controle; cultura administrativa de aversão ao risco e a presença de incentivos à coprodução. Na outra ponta, tratando-se dos cidadãos estes fatores são: características dos próprios cidadãos, o que inclui engajamento cívico, educação e composição familiar; a consciência/sentimento de pertença a algo; presença de capital social e aversão ao risco por parte dos cidadãos.

Isso em evidência é possível inferir que não se pode partir do pressuposto que todos os cidadãos/comunidade estão igualmente dispostos/capacitados para assumir a responsabilidade compartilhada dos serviços, ou seja, participar de um processo de coprodução e esperar melhoria do desempenho no que diz respeito à eficiência, eficácia e qualidade na produção e prestação dos serviços quando se utiliza da coprodução como alternativa. Isto, porque como mostram os trabalhos acima, há de se considerar as condições do contexto e pessoais dos cidadãos, pois estas têm relação direta sobre o desejo/disponibilidade de participação dos cidadãos neste tipo de atividade. Por exemplo, cidadãos com alto status socioeconômico tendem a coproduzir mais do que aqueles com baixo status (JAKOBSEN; ANDERSEN, 2013). Desse modo, consideram Thijssen e Dooren (2016) que as políticas de coprodução devem, portanto, levar em conta tanto a representação no nível individual como contextual.

Com o exposto, pode-se observar o interesse sobre a coprodução como um modelo de produção e entrega de serviços e como forma de alcançar uma maior eficiência na provisão dos serviços locais e efetividade/eficácia na intervenção do governo. Para Loeffler e Peter

(2009), entretanto, no presente ainda há pouca consciência da extensão da coprodução nos serviços públicos bem como sobre o que a coprodução pode trazer em termos de ganhos de eficiência e eficácia.

Em rito sumário, vimos que de um modo geral a utilização do mecanismo tem se espalhado como forma de prestar os serviços públicos, estando associado à possibilidade de aproveitamento dos ativos dos cidadãos/usuários/comunidade. Estes, os cidadãos/usuários/comunidade, haviam sido ignorados nas outras abordagens quanto à participação na definição dos bens e serviços a serem usufruídos. Além disso, converge para uma administração pública mais democrática e plural na produção dos seus serviços públicos, como descreve Osborne (2010a) no seu escrito sobre a Nova Governança Pública. Nesse sentido, das maneiras de se organizar a administração pública, o envolvimento dos cidadãos neste processo é mais representativo na abordagem da Nova Governança Pública e menos para a abordagem tradicional, onde os serviços públicos são caracterizados pelo alto grau de profissionalismo no processo de formulação e provisão das políticas públicas.

Viu-se ainda que o conceito de coprodução no setor público não é novo, surgindo na década de 1970, porém carece ainda de uma definição mais consistente, devido as diferentes interpretações que se sucederam na tentativa de descrever o fenômeno por diferentes áreas do conhecimento. Neste trabalho optou-se por aquela que é mais recorrente nas pesquisas em administração pública, qual seja: *toda a contribuição através de esforço voluntário que cidadãos e/ou usuários dos serviços públicos dão para os agentes e/ou agências públicas para a provisão dos serviços públicos e que findam em melhoria da qualidade ou quantidade dos serviços que eles próprios usam* (PARKS *et al.*, 1981 *apud* PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012).

Além da ambiguidade do termo, pudemos ver que a coprodução no setor público não está somente associada a fase de entrega dos serviços como descreviam os primeiros estudos, porquanto o fenômeno poderá assumir a fase de comissionamento, desenho, entrega e avaliação. Além disso, a depender do papel dos atores envolvidos no processo, poderá ela estar ligada a governança, a gestão ou produção em si. Nesta variedade, viu-se que os benefícios da atividade podem ser sentidos tanto de maneira individual, grupal ou coletiva, o que define a forma como eles podem se envolver na atividade, e ainda, fazendo isto quando prestam assistência ou requerem ela, ou mesmo, quando há o ajustamento mútuo das partes.

Foi colocado ainda que a participação da parte externa às organizações públicas no processo de produção dos seus bens e serviços é fator crucial, entretanto, como descrito nesta seção, tal participação poderá ter diferentes nuances. Neste caso, poderá ser classificada como Nominal, Simbólica, Funcional, Representativa com Sustentabilidade ou Para a Automobilização Comunitária.

Por fim, a coprodução é tratada por diversos estudos a partir do seu potencial de eficácia, eficiência, economia nos custos, satisfação, inovação e na promoção de valores democráticos. A eficácia quando da utilização do mecanismo tem se mostrado significativa em diversos componentes dos serviços, entretanto, é necessário considerar as condições do contexto e dos próprios cidadãos envolvidos neste processo, uma vez que isto tem sido significativo para definir os níveis desta atividade, e desse modo, impactando na eficácia que a utilização do mecanismo pode apresentar para a formulação das políticas públicas e entrega dos serviços públicos.

A seguir, apresentamos e buscamos justificar as opções metodológicas para o alcance do objetivo proposto neste trabalho.

3 METODOLOGIA

Para toda investigação de cunho acadêmico/científico a escolha dos métodos de pesquisa torna-se parte crucial do trabalho. Aqui, se pretende apresentar e justificar as escolhas metodológicas durante toda a investigação. Assim, trataremos primeiro de mostrar o problema de pesquisa, e em seguida enunciar, novamente, a questão de partida e o objetivo do estudo. Uma vez idealizados, apresentar-se-á o desenho de pesquisa, os dados e variáveis utilizadas e, por fim, as técnicas de tratamento de dados.

3.1 O problema da pesquisa

Muito se tem falado sobre a mudança de paradigma para a prestação de serviços públicos, onde o debate acerca das formas colaborativas com cidadãos e usuários para se prestar os serviços públicos tem sido crescente. Marschall (2004, p. 232, tradução nossa) defende que “sem a participação cidadã ativa a capacidade do governo em prover o bem público e serviços é severamente comprometida”. Nessa assunção vemos que o processo colaborativo para a provisão dos serviços públicos figura-se como essencial para determinação do seu desempenho. Segundo Eijk e Steen (2013), a capacidade dos cidadãos e a sua vontade de participar na melhoria da provisão dos serviços públicos mostram ser fundamental para que este modelo possa despontar como uma alternativa credível e exequível. Tal está, porém e em teoria, dependente do capital humano e social dos participantes. O capital humano firma-se em variáveis socioeconômicas, como o nível de educação ou capacidade financeira dos seus membros, enquanto o capital social depende da disponibilidade de cada um dos membros para poder contribuir.

Por tudo, é necessário considerar a existência de fatores de influência dominante presentes no processo coprodutivo para que haja o devido engajamento, como identificou o estudo de Sundeen (1988) e Voorberg, Bekkers e Tummers (2014), e que não se restringem somente à organização pública prestadora do serviço, mas também diferenças contextuais inerentes aos próprios cidadãos, como tempo, recursos e habilidades, e ainda, onde estes residem de acordo com estudo de Thijssen e Dooren (2016). Desse modo, o desempenho apresentado pelas iniciativas de coprodução também fica sujeito às características contextuais de onde é implementada, constituindo-se em problema de pesquisa válido a ser explorado.

O presente trabalho, portanto, atenta as condições do contexto que se relacionam com a eficácia da coprodução dos Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) implementados pelo

Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). Tal questionamento é válido à medida que estudos prévios têm apontado para as características sociais e demográficas dos coprodutores bem como ao contexto de onde residem, porém sem uma ligação direta com a eficácia na utilização do mecanismo da coprodução. Neste caso, se restringem aos serviços de justiça prestados à comunidade por meio da implantação dos Núcleos de Mediação Comunitária, que tem como um de seus objetivos principais, viabilizar atendimento rápido, desburocratizado, gratuito e eficiente à comunidade.

3.2 A questão de partida e o objetivo do estudo

Tendo em consideração o problema de pesquisa identificado na revisão da literatura e relatado na subseção anterior, formulou-se a seguinte questão de partida norteadora deste estudo de caso:

Qual a relação entre as variáveis contextuais, onde ocorre a coprodução nos Núcleos de Mediação Comunitária, e a sua eficácia para a resolução de conflitos?

A partir do questionamento acima, o objetivo geral deste trabalho intenta descrever a natureza da relação entre as variáveis contextuais que caracterizam a comunidade e os conflitos onde estão situados os núcleos para a prestação dos serviços públicos de justiça na sua relação com os resultados operacionais das atividades realizadas por estes. Tal é válido uma vez que se trata de uma linha de investigação para a coprodução de serviços públicos que precisa ser melhor esclarecida, pois são escassos os estudos que explorem esta relação (CEPIKU; GIORDANO, 2014; THIJSEN; VAN DOOREN, 2016).

3.3 O desenho de pesquisa

Este trabalho adota o desenho de pesquisa do tipo transversal (BRYMAN, 2004), o que significa que os dados coletados fazem referência a um determinado instante de tempo (neste caso, utilizou do relatório estatístico anual referente ao ano de 2016) para várias unidades de análise – os centros de mediação no Ceará. Na sequência, as características do estudo permitem qualificá-lo como pesquisa descritiva, de natureza quantitativa e com fonte de dados de tipo documental (BLAIKIE, 2000).

A natureza descritiva é amplamente utilizada para expor as características de um determinado fenômeno, podendo também esclarecer correlações entre variáveis (GIL, 2002). Além disso, segundo Vergara (2004), pesquisas descritivas não têm o compromisso de

explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal. Segundo Gil (2008), isto não é impeditivo, porém, para que estas possam ir além, buscando explicar a natureza da relação que descreve, e neste caso, se aproximar de estudos explicativos. O procedimento básico dos estudos descritivos está em observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007)

A razão quantitativa aqui empregada, por sua vez, dá-se pela natureza dos dados coletados, onde se extraíram os números referentes às atividades realizadas pelos NMC no ano de 2016, e do tratamento estatístico aqui empregado para descobrir o relacionamento entre as variáveis. A abordagem quantitativa, vale dizer, se mostra de grande aceitação para a realização deste tipo de estudos e onde se busca atestar a relação entre variáveis (RICHARDSON, 2010). Neste sentido, os dados relevantes foram coletados em forma de números e foi utilizado instrumental estatístico como base para se descrever a natureza da realidade estudada. A seguir, tratam-se as variáveis utilizadas.

3.4 Dados e Variáveis

A partir da pergunta que deu início a este trabalho e na busca de descrever qual a envolvente nos NMC's que estão correlacionados a eficácia organizacional na provisão dos serviços de resolução de litígios, e ainda com o desenho de pesquisa aqui proposto, este trabalho recorre a técnica da pesquisa documental, como já referido acima, utilizando-se dos Relatórios Estatísticos Anuais dos Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) publicados pela coordenação dos mesmos, do Regimento Interno do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária, Regulamento do Processo de Mediação Comunitária e do Código de Ética do Mediador Comunitário dos NMC, além de dados secundários disponíveis no último Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Este trabalho explora as características dos conflitos e condições demográficas como potenciais determinantes de maior eficácia operacional para os serviços de resolução de litígios nos NMC através da coprodução. Assim, extraíram-se para análise três tipos de variáveis de acordo com a disponibilidade de dados e referencial teórico: operacionais, por tipos de conflitos e demográficas.

O primeiro conjunto de variáveis é traduzido pela quantidade de Atendimentos Realizados, Procedimentos Abertos, Mediações Realizadas, Objetivos Alcançados e Objetivos

Não alcançados nos NMC, sendo extraídas do relatório estatístico anual do ano de 2016. Estas refletem a eficácia operacional da coprodução nos serviços de justiça, especificamente em matéria de resolução de conflitos. A eficácia é representada por estas variáveis ao passo que contabilizam o fluxo de trabalho entrado em cada NMC e qual o resultado final destes, se positivo quanto ao alcance dos objetivos da mediação ou não.

No segundo conjunto, também extraídos dos relatórios estatísticos anuais, encontram-se as especificações dos conflitos que são possíveis de serem mediados pelos NMC, trata-se de: Conflito de Imóvel, Conflito Escolar, Conflito do Consumidor, Conflito Familiar, Conflito Societário, Conflito Trabalhista, Conflito de Vizinhos, Pensão Alimentícia, Reconhecimento de Paternidade, Conflito contra a Honra, Ameaça, Calúnia, Conflito de Locação, Difamação, Injúria, Dívida, Apropriação e Demais Conflitos, este último, conforme especificado nos relatórios. Estas variáveis foram consideradas uma vez que se entende que alguns conflitos tendem a ser menos complexos de serem resolvidos, e por esse motivo pode explicar uma maior eficácia.

Quanto ao último conjunto de variáveis, estas foram extraídas do último Censo realizado pelo IBGE (2010), especificamente, da publicação “Características da População e dos Domicílios - Resultados do Universo”⁷ do qual continha dados demográficos específicos para cada região abrangida pelos NMC. Encontram-se neste conjunto as variáveis relacionadas ao nível de rendimento nominal mensal domiciliar, a Espécie de unidade doméstica (se Nuclear, Estendida, ou Composta)⁸ e Taxa de Alfabetização. Estas variáveis foram escolhidas ao passo que estudos tem apontado para diferentes níveis da atividade a partir de características dos próprios cidadãos, como por exemplo o achado de Jakobsen e Andersen (2013) onde viu-se que cidadãos com alto status socioeconômico tendem a coproduzir mais do que aqueles com baixo status. A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis descritas acima.

⁷ Disponível em:<

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtm> Acesso em: 26 de jun. de 2017.

⁸ **Nuclear** - quando constituída somente por: um casal; um casal com filho(s) (por consanguinidade, adoção ou de criação) ou enteado(s); uma pessoa (homem ou mulher) com filho(s) (por consanguinidade, adoção ou de criação) ou enteado(s), independentemente da pessoa que foi indicada como responsável pelo domicílio.

Estendida - quando constituída somente pela pessoa responsável com pelo menos um parente, formando uma família que não se enquadrasse em um dos tipos descritos como nuclear;

Composta - quando constituída pela pessoa responsável, com ou sem parente(s), e com pelo menos uma pessoa sem parentesco.

Tabela 2- Estatísticas descritivas das variáveis

Variáveis	<i>n</i>	Min.	Max.	Méd.	Desv. Padrão
<i>Operacionais</i>					
Nº de Atendimentos Realizados	10	279	2955	1137,00	783,773
Procedimentos Abertos	10	45	1206	480,70	356,658
Mediações Realizadas	10	23	733	258,90	211,268
Objetivos Alcançados	12	0	661	193,58	198,486
Objetivos Não alcançados	12	0	72	22,17	20,643
<i>Tipos de conflitos</i>					
Conflito de Imóvel	10	1	118	36,10	38,515
Conflito Escolar	9	0	0	,00	,000
Conflito Consumidor	10	0	24	10,20	8,456
Conflito Familiar	10	22	291	107,40	91,447
Conflito Societário	12	0	0	0,00	0,000
Conflito Trabalhista	5	0	5	1,00	2,236
Conflito de Vizinhos	10	6	133	57,70	45,780
Pensão Alimentícia	10	0	362	76,40	114,643
Reconhecimento de Paternidade	9	0	72	21,11	24,867
Conflito contra a Honra	9	1	106	49,89	32,952
Ameaça	10	0	102	38,60	39,067
Calúnia	2	0	0	0,00	0,000
Locação	9	0	0	0,00	0,000
Difamação	9	0	0	0,00	0,000
Injúria	8	0	0	0,00	0,000
Divida	10	5	126	71,60	44,081
Apropriação	9	1	37	15,56	11,103
Demais	10	0	24	5,70	7,212
<i>Demográficas</i>					
Rendimento nominal mensal domiciliar de Até1/4 (SM)	12	789,00	9937,00	5955,0000	2972,29526
Rendimento nominal mensal domiciliar de 1/4 a 1/2 (SM)	12	1449,00	20830,00	11802,8333	6601,80233
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1/2 a 1(SM)	12	1599,00	29944,00	14572,5000	9561,24992
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1 a 2 (SM)	12	519,00	19354,00	7229,8333	6120,09184
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 2 a 3 (SM)	12	87,00	6244,00	1915,0000	1966,54321
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 3 a 5 (SM)	12	29,00	4553,00	1281,9167	1458,58446
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 5 (SM)	12	21,00	2320,00	683,5833	791,16329
Sem Rendimento	12	282,00	3376,00	1791,9167	1085,93374
Espécie de unidade doméstica Nuclear	12	2799,00	56913,00	28886,3333	18261,83547
Espécie de unidade doméstica Estendida	12	1382,00	22871,00	10673,4167	7367,27936
Espécie de unidade doméstica Composta	12	110,00	3740,00	1532,6667	1233,94794
Taxa de Alfabetização	12	81,29	92,32	88,1425	3,19964

Fonte: Elaboração do autor.

3.5 Análise estatística

Para análise dos dados utilizou-se o software SPSS (*Statistical Package of Social Science*), versão 23. O método realizado foi a análise do coeficiente de correlação linear de

Pearson (r). Em geral, a correlação visa explorar se há relação entre as variáveis, identificando sua magnitude e direção. Estudos desta natureza na perspectiva de Richardson (2010, p. 71) são fundamentais para as diversas ciências sociais, porque “[...] permitem controlar, simultaneamente, grande número de variáveis e, por meio de técnicas estatísticas de correlação, especificar o grau pelo qual diferentes variáveis estão relacionadas, oferecendo ao pesquisador entendimento pelo qual as variáveis estão operando”.

De notar que os dados medidos são de natureza contínua e não apresentando uma distribuição normal, tendo-se, por essa razão, optado pelo coeficiente r de Pearson (STEVENSON, 1981). Justifica-se esta opção, porque busca mensurar o grau de relação entre duas variáveis independentemente das unidades de medida das variáveis (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Os coeficientes de correlação podem variar de -1,0 à 1,0, sendo que quanto mais próximos destes valores o coeficiente, mais forte será o nível de correlação (STEVENSON, 1981). Mais precisamente, podemos dizer que: quando r é +, temos um relacionamento positivo entre as variáveis, indicando que a valores altos (ou baixos) de uma das variáveis, correspondem valores altos (ou baixos) da outra; quando o r é -, tem-se um relacionamento negativo, isto é, a valores altos (ou baixos) de uma das variáveis, correspondem ao inverso, ou seja, valores baixos (ou altos) da outra. Outra relação ocorre quando o r é zero, o que indica ausência de relacionamento (STEVENSON, 1981).

Na prática, podemos dizer o que se vê na Tabela 3:

Tabela 3- Descrição prática do relacionamento linear

Valor de r	Descrição do relacionamento linear
1,0	<i>Relacionamento positivo, perfeito</i>
<i>Cerca de 0,70</i>	<i>Relacionamento positivo, moderado</i>
0,0	<i>Ausência de relacionamento</i>
<i>Cerca de -0,70</i>	<i>Relacionamento negativo, moderado</i>
-1,0	<i>Relacionamento negativo, perfeito</i>

Fonte: Adaptado de Stevenson (1981).

Vale destacar que a interpretação do coeficiente de correlação como medida de intensidade da relação é estritamente matemático, estando isento de qualquer implicação de causa e efeito (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Estando descritos os dados e variáveis e a qual tratamento estatístico estiveram sujeitos, apresenta-se e discutem-se os resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, apresentam-se os resultados e discussão do estudo com base na metodologia proposta. Inicialmente, a abordagem incidirá sobre breve explanação das mudanças na forma de provisão dos serviços de resolução de litígios pelo poder judiciário, contextualizando os Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) e o mecanismo da mediação como alternativa extrajudicial implementada pelo Ministério Público do Estado do Ceará. De seguida, tratar-se-á da sua eficácia. Na continuação, a análise se concentra nas condições contextuais à atuação dos NMC e na sua relação com a eficácia na resolução de litígios na comunidade, apresentando-se os resultados do coeficiente de correlação linear de Pearson.

4.1 A coprodução nos Núcleos de Mediação Comunitária: origem e princípios

A prestação dos serviços de justiça tem sido transformada ao longo dos últimos tempos. No tocante a resolução de controvérsias, litígios ou problemas, o Estado é quem detinha a primazia de resolvê-los e desse modo, todos os litígios emergentes eram habitualmente resolvidos no seio da própria administração pública através do processo judicial e juiz de direito (o Estado). Na atualidade, contudo, têm-se meios alternativos, representado pelas vias extrajudiciais de resolução de conflitos, que no caso do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), são os Núcleos de Mediação Comunitária (NMC).

No Brasil, os principais mecanismos extrajudiciais de resolução de conflito são a arbitragem, negociação, conciliação e mediação. Estes são medidas auxiliares ao poder judiciário e que se revelam como fortes aliadas no cumprimento do seu papel de solucionador de litígios (CARVALHO, 2010). Segundo Gavronski e Almeida (2015), essa mudança na forma de atuação do poder judiciário está inserida numa perspectiva mais ampla ao novo paradigma jurídico que se apresenta para o século XXI, caracterizado por ser mais informal, negocial e participativo. Elas também encontraram grande receptividade na busca por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo idealizado no II Pacto Republicano de Estado, firmado em abril de 2009 pelos Presidentes dos três poderes da República para atender este fim (GAVRONSKI; ALMEIDA, 2015). Basicamente, passou-se a reconhecer que é mais vantajoso o aproveitamento dos contributos (ativos) dos cidadãos e comunidades no processo de produção e entrega destes serviços, assim como prevê a abordagem da coprodução (BOYLE; HARRIS, 2008; OCDE, 2011).

Em conveniência à participação ativa dos cidadãos e comunidade na oferta dos serviços judiciais, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) passou então a incorporar na sua estrutura organizacional, através da Resolução Nº 01 de 2007, o programa de incentivo à implementação dos Núcleos de Mediação Comunitária no âmbito das Promotorias de Justiça do Estado do Ceará, mostrando estar aberto à ideia da coprodução ao passo que reconhece que os serviços não são mais entregues unicamente por profissionais e *staff* de agências do governo (BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Assim, sua implementação teve por objetivo a solução de conflitos nas próprias comunidades por meio da gestão das controvérsias pelas próprias partes, com o auxílio dos mediadores comunitários (CEARÁ, 2013 [REGULAMENTO DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO, Art. 01º]). Basicamente, consistiu em fazer chegar nas comunidades uma nova forma de abordagem dos conflitos através da mediação. Assim, caracterizando o que Joshi e Moore (2004) denominam de coprodução institucionalizada, resultando na co-entrega de serviços de resolução de litígios (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017), uma vez que por meio da participação da comunidade, passou-se a desenvolver atividades conjuntas entre mediadores comunitários e profissionais do MPCE para a provisão dos serviços de resolução de litígios, não descontinuando, entretanto, a oferta convencional pelos tribunais. A coprodução institucionalizada exige que o envolvimento na provisão de serviços públicos seja continuado entre as agências públicas e os utilizadores, resultando em uma relação de longo termo entre as partes, assim como acontece nos NMC (JOSHI; MOORE, 2004).

Segundo informações do site do MPCE (2017, *site*), a Mediação Comunitária é

uma técnica de administração de conflitos de caráter informal, não adversarial, no qual um terceiro, chamado mediador, que não tem poder sobre as partes (não decide, nem sugere), facilita a comunicação entre estas e ajuda a criar opções, para chegar a um acordo consensual e mutuamente satisfatório. A mediação comunitária promove uma maior responsabilidade e participação da comunidade na solução dos seus conflitos, abrindo novos caminhos para uma positiva transformação sócio-cultural.

Sua definição está fundamentada em princípios, que são: I – autonomia das partes, pois a mediação é um procedimento voluntário e as responsabilidades das decisões tomadas no decurso do procedimento cabem as partes envolvidas no conflito; II – independência, visto que o mediador deve estar isento de qualquer pressão; III – imparcialidade do mediador, que recai sobre as partes e sobre o tipo de conflito, não podendo manifestar preferência; IV – credibilidade, pois a atividade do mediador deve ser confiável; V – competência, mostrando-

se ser capaz de mediar o conflito, satisfazendo as expectativas razoáveis das partes e apresentando preparação técnica; VI – confidencialidade, garantindo o sigilo das informações; VII – diligência, efetuando o seu trabalho de forma prudente e eficaz, assegurando a qualidade do processo; VIII – livre escolha do mediador comunitário, uma vez que aos mediados assiste o direito à livre escolha do mediador comunitário disponível nos respectivos Núcleos de Mediação Comunitária (CEARÁ, 2013 [CÓDIGO DE ÉTICA DO MEDIADOR COMUNITÁRIO, Art. 3º]). De notar que o envolvimento dos cidadãos no processo de escolha dos mediadores também se trata de uma inovação que permite maior envolvimento no processo de resolução dos conflitos, isto de acordo com aquilo que a coprodução propõe (PESTOFF; OSBORNE; BRANDSEN, 2006; EIJK; STEEN, 2013).

Conforme visto, quem define os padrões do serviço nos NMC são os próprios cidadãos/usuários, fator determinante para se alcançar melhores resultados na entrega destes serviços. Isso porque, no procedimento realizado pelos núcleos, quem decide qual é a melhor solução para o conflito, bem como de quais alternativas dispõe para a eleição de caminhos que levem a uma melhor solução, são as partes, no qual o mediador atua apenas como facilitador desse processo. O mediador não busca de forma alguma, apresentar uma solução para o conflito, mas sim, proporcionar condições para que os envolvidos encontrem a solução em conjunto (CARVALHO, 2010). Nesse sentido, as partes acabam por construir a solução mais adequada para a controvérsia existente e que posteriormente será homologada pelo órgão competente (prestador regular). Este processo caracteriza-se, também, pelo caráter informal do mecanismo e pela coprodução nestes núcleos tanto pelos mediadores comunitários, num primeiro momento, quanto pelas partes envolvidas. O mediador comunitário é peça chave para fazer com que o serviço alcance os resultados esperados nos núcleos, colaborando grandemente para sua eficácia. É ele quem promove a qualidade da participação das partes envolvidas no resultado final do serviço, uma vez que “o mediador comunitário cuidará para que haja equilíbrio de participação, informação e poder decisório entre as partes” (CEARÁ, 2013 [REGLAMENTO DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO, Art. 19º]).

Assim, é evidenciado que se muda a forma com que os cidadãos são vistos dentro do sistema de produção destes serviços com a adoção da mediação comunitária pelo MPCE. Desse modo, ao princípio se mostra coerente com o modelo da coprodução, em que se reconhece que cidadãos e comunidades podem contribuir com esforços valiosos (PERCY, 1983) e que os cidadãos não apenas demandam, consomem e avaliam, mas participam de partes do processo de provisão ou gestão (PESTOFF, 2006).

A atuação dos núcleos possibilita ao MPCE a economia de tempo e recursos, uma vez que através da escolha extrajudicial, se tem evitado a judicialização de conflitos diversos (CARVALHO, 2010) e também, porque eles se mostram aptos a atender demandas diversas, de forma gratuita, para qualquer pessoa física ou jurídica, o que favorece uma maior inclusão social e democratização do acesso aos serviços do judiciário.

Os processos realizados nestes núcleos revelam caráter complementar à produção dos serviços de resolução de litígios por parte dos tribunais, como é previsto em processos coprodutivos e no qual o foco está na adição de maior suporte dos usuários e comunidade na intervenção dos profissionais (ver LOEFFLER; PETER, 2009). Dessa maneira, é possível que grande parte dos conflitos que antes eram resolvidos pelo prestador convencional, sejam resolvidos pela própria comunidade, prosseguindo às vias normais apenas aqueles conflitos que não se tem acordo com a mediação.

Seu diferencial à prestação convencional acontece ao passo que “valoriza a capacidade das pessoas enfrentarem seus próprios problemas através do diálogo, de maneira responsável e cooperativa na busca das melhores soluções que satisfaçam a todos e dessa forma emancipem-se do Estado e da sua dependência em relação ao mesmo na resolução de seus conflitos” (MPCE, 2016, p. 2). Trata-se de devolver parte da responsabilidade aos cidadãos, de modo a solucionarem suas controvérsias e também a proverem serviços de justiça de um modo menos burocrático e concomitantemente mais eficiente.

A colaboração, aquela que ocorre entre os profissionais do serviço e uma parte externa, é elemento central para que a coprodução ocorra como desejada. Nestes, nos núcleos, os atores envolvidos na coprodução estão previstos na estrutura organizacional do programa da seguinte maneira: a coordenação, os supervisores administrativos e os mediadores comunitários, sendo a atuação dos dois últimos para cada núcleo em si.

A coordenação é representada pelo Coordenador; Coordenador-Adjunto; Gerente de Projetos e pelo Grupo de Apoio Organizacional (GAO), em que todos os seus componentes são designados por ato do Procurador Geral de Justiça dentre os membros natos do MPCE. A sua função é de gerir o programa e planejar suas ações dentro do MPCE, compreendendo o nível estratégico.

Já os supervisores administrativos exercem uma função de confiança na estrutura administrativa da Procuradoria Geral de Justiça, sendo indicados pela Coordenação dos

núcleos e sua função é a de zelar pelo andamento dos serviços internos e fazer cumprir as diretrizes administrativas, compreendendo assim, o nível tático.

Quanto ao mediador comunitário, este é “uma pessoa da comunidade, capacitada pelo Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Ministério Público nas técnicas de mediação comunitária e que desenvolve trabalho voluntário com base na Lei do Voluntariado (Lei n.º 9.608 de 18 de dezembro de 1998)” (REGIMENTO INTERNO, Art. 13º). Podem se candidatar ao cargo de mediadores quaisquer pessoas. Para isso, porém, os candidatos devem participar de seleção prévia, que consiste na entrega de alguns documentos, servindo para identificá-los, provar residir na comunidade, de estarem em dias com seus direitos políticos, de possuir idoneidade moral e de não apresentarem antecedentes criminais. Após esta etapa, e para aqueles com inscrição deferida, são submetidos a uma capacitação teórica e prática para que assim possam, através de avaliação do coordenador do programa, serem submetidos a assinatura do Termo de Adesão de Voluntariado e constarem oficialmente no rol de mediadores comunitários à disposição dos NMC.

Como observado por Sharp (1980) é frequentemente necessário que os cidadãos desenvolvam as competências necessárias para melhor entregarem os serviços e interajam com os profissionais dos serviços públicos. Isso ocorre dado em conta que sua participação recebe ênfase cooperativa, no qual os cidadãos passam a aprender sobre fatores que afetam a entrega dos serviços e desenvolvem competências para que os mesmos atinjam seus objetivos. Tal previsão das competências necessárias para atuar na produção estão previstas nos princípios da mediação, como mostrado acima.

Como já falado anteriormente, quando falamos da coprodução, implica dizer que tanto os cidadãos, quanto o governo, estão envolvidos (EIJK; STEEN, 2013). Desse modo, o trabalho dos núcleos é resultado da sobreposição entre dois núcleos de atores, como trata Brudney e England (1983), representado pela atuação conjunta entre cidadãos (mediadores comunitários) e o poder judiciário na entrega dos serviços de resolução de controvérsias, como entendido por Sharp (1980). A atuação conjunta é evidente quando, por exemplo, no caso de haver acordo com a(s) sessão(s) realizada(s), o mediador comunitário relata todo o procedimento, reduzindo a termo a decisão das partes que deverá ser assinado pelo mediador comunitário, pelas partes envolvidas no conflito e pelo Supervisor do Núcleo de Mediação. Em seguida, o processo deverá ser arquivado com a designação de objetivos alcançados e no

qual o mediador comunitário entrega o processo à Supervisão do Núcleo de Mediação. (CEARÁ, 2013 [REGLAMENTO DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO, Art. 21º e Art. 22º]).

Na prática, Andrade (2012) e Carvalho (2010) defendem que a mediação tem se mostrado ser um meio alternativo de resolução de conflitos mais eficiente e eficaz que a justiça tradicional, onde a provisão dos serviços é dada de maneira profissional e burocratizada. Seu melhor desempenho pode estar relacionado ao que propõe o modelo da coprodução, ou seja, pelo maior aproveitamento dos insumos ofertados pelos cidadãos no processo de provisão destes serviços pelo MPCE (BOYLE; HARRIS, 2009) e uma vez que neste modelo se considera que os serviços públicos funcionam melhor quando planejam e entregam em parceria com os cidadãos de modo a conseguir aproveitar seus interesses, energias, expertises e ambições (OCDE, 2011).

A verdade é que a sociedade por meio de seus cidadãos tem se emancipado do estado como único provedor dos serviços de justiça, ocupado assim espaço de também prestador destes serviços. Nesse sentido, Andrade (2012, p. 5091-5092) afirma que “vêm surgindo diferentes maneiras de solucionar conflitos sem a interferência direta do Estado, entre elas a mediação, cujo desenvolvimento crescente [...] desponta como eficaz alternativa para a resolução de conflitos das mais diversas ordens”.

4.2 Os Núcleos de Mediação Comunitária e sua eficácia na resolução de conflitos

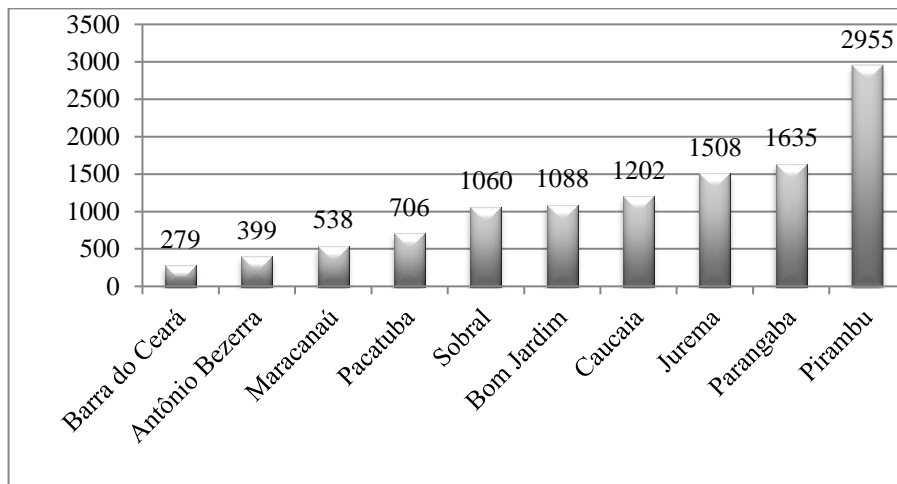
Atualmente, e segundo o último relatório estatístico do ano de 2016, existem 10 (dez) Núcleos de Mediação Comunitária em funcionamento no Estado do Ceará, localizados em Fortaleza (Parangaba, Pirambu, Barra do Ceará, Bom Jardim, Antônio Bezerra), Caucaia (Jurema e FATENE), Pacatuba (Jereissati II), Maracanaú (Jereissati I) e Sobral (Cohab). Ao longo da história do programa, contudo, pôde-se contar com 12 NMC espalhados pela capital, região metropolitana e interior, pois dois encontram-se inativos: o NMC de Russas e Messejana.

A eficácia da utilização do mecanismo dentro do MPCE é observada através de prévia análise das publicações anuais dos relatórios estatísticos das atividades realizadas por estes núcleos. Estes relatórios contabilizam o número de atendimentos realizados, procedimentos abertos, mediações realizadas, encaminhamentos e orientações. Somente no ano de 2016, por exemplo, segundo relatório estatístico anual do referido ano, foram

realizados 11.370 (onze mil trezentos e setenta) atendimentos em todos os núcleos, que se distribuem em procedimentos de mediação abertos e finalizados e em encaminhamentos e orientações à população como já dito anteriormente. Deste quantitativo, a prática tem revelado percentual de grande sucesso: do total de atendimentos realizados no período, 4.807 (quatro mil oitocentos e sete) procedimentos foram abertos e 2.597 mediações foram realizadas, obtendo-se índice de êxito de 86,77% sobre estas mediações (MPCE, 2016). É necessário dizer que a grandeza da proporção entre o número de atendimentos realizados, procedimentos abertos e mediações realizadas ocorre uma vez que nem todos os atendimentos levam a abertura de procedimentos, bem como nem todos os procedimentos abertos necessitam obrigatoriamente de uma sessão de mediação. Alguns apenas geram orientações psicossociais e jurídicas ou mesmo encaminhamentos para outros órgãos.

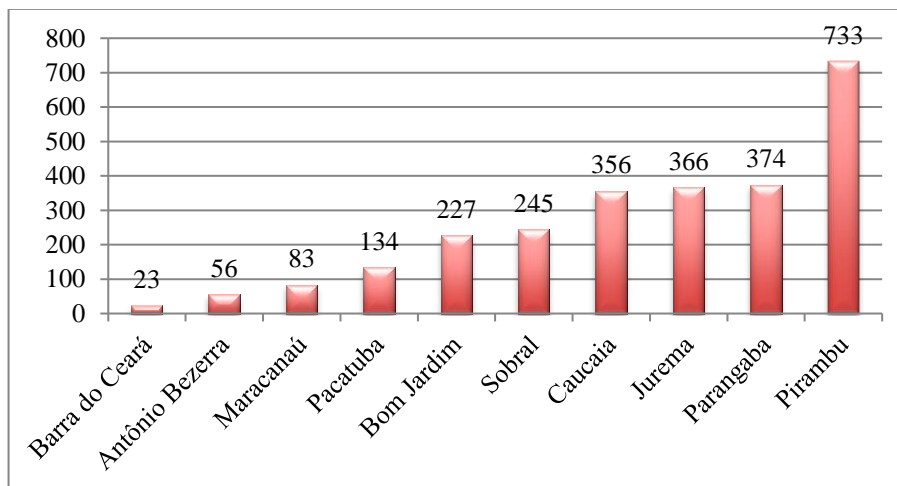
De acordo com o MPCE (2016, p. 5) “[...] cada bairro possui características próprias, predominando diferentes tipos de conflitos, dependendo da região na qual o núcleo esteja inserido e variações quanto ao índice de êxito nas mediações realizadas”. Tal como previsto pela literatura, os níveis de coprodução ou o curso e os resultados dos processos coproduzidos são fortemente afetados pela capacidade e vontade dos cidadãos e/ou comunidade de se engajarem neles e cooperar (EIJK; STEEN, 2013). Nesta assertiva, revela-se mais uma vez a necessidade de se olhar para as condições contextuais e dos coprodutores. No estudo de Sundeen (1988) as características individuais dos cidadãos são variáveis preponderantes à participação ativa dos cidadãos no processo. Parrado *et al.* (2013), identificaram importantes diferenças para se explicar variações nos níveis da coprodução para além das já citadas no estudo de Sundeen (1988), como a área onde tal política foi implementada e a cultura administrativa da organização que se propõe a utilizar do mecanismo.

Quando analisados os diferentes núcleos, as diferenças também são observadas no que diz respeito ao nível de demanda pelo serviço. Conforme pode ser visto no Gráfico 1, mediante informações do relatório estatístico do ano de 2016, os núcleos de Caucaia; Jurema, Parangaba e Pirambú foram os que receberam maior demanda pelo serviço, estando acima da média de atendimento realizados por todos os NMC (média=1137 atendimentos).

Gráfico 1- Número de Atendimentos Realizados 2016

Fonte: Elaboração do autor (2017)

De mesmo modo, o gráfico 2 mostra que, conseqüentemente, os mesmos núcleos que se destacaram com maior demanda, foram também os que realizaram o maior número de mediações, estando acima da média de mediações realizadas (média=259).

Gráfico 2- Mediações realizadas 2016

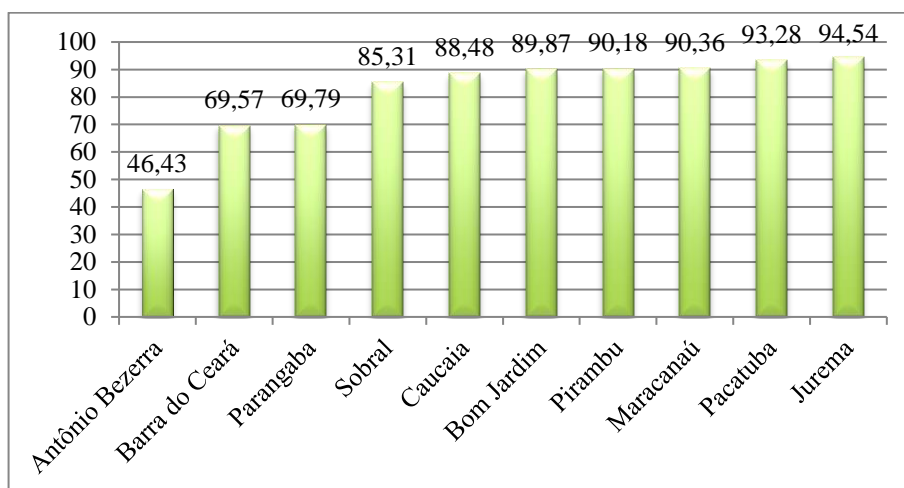
Fonte: Elaboração do autor (2017)

De outro modo, neste mesmo período, o sucesso do mecanismo varia entre os núcleos, invertendo a seqüência das colocações observadas nos gráficos 1 e 2. Com uma média de 81,78 % do índice de êxito nas mediações realizadas pelos núcleos, o gráfico 3 mostra que 70% destes apresentaram desempenho acima da média. Os destaques vão para os NMC de Maracanaú, Pacatuba e Jurema, que embora não tenham sido os núcleos que mais realizaram atendimentos e mediações, conforme pode ser visto nos gráficos 1 e 2, são aqueles que apresentaram o maior índice de êxito nos procedimentos realizados (90,36%; 93,28% e

94,54%, respectivamente). Por outro lado, os NMC de Antônio Bezerra, Barra do Ceará e Parangaba obtiveram os menores índices, 46,43%, 69,79% e 69,79%, respectivamente. É salutar que os dois primeiros colados quanto ao menor percentual de êxito, encontravam-se desativados, sendo reabertos no mês de agosto e outubro de 2016, respectivamente (MPCE, 2016). Porém é intrigante o fato de NMC de Parangaba apresentar baixo índice de sucesso, embora tenha feito muitos atendimentos e realizado várias sessões de mediação.

Estes achados trazem evidência para o fato de que os resultados da coprodução são afetados por fatores diversos, tal como discutido nos estudos de Parrado *et al.* (2013); Sundeen (1988); Voorberg, Bekkers e Tummers (2014) e Thijssen e Dooren (2016).

Gráfico 3- Percentual de êxito nas mediações realizadas 2016



Fonte: Elaboração própria (2017).

Voltando para a análise do quantitativo global destes núcleos, para os anos de 2010, 2011, 2013, e 2014 a mediação tem seguido tendência de alto percentual de eficácia na resolução das controvérsias quando os conflitos chegam a fase de mediação, apresentando resultado semelhante ao percentual de êxito do ano de 2016. Segundo informações disponíveis nos relatórios estatísticos anuais, no ano de 2010 foram realizadas 2.949 mediações, que obtiveram êxito de 83,05%; para 2011, 3283 mediações com 87,51% de êxito; em 2013, 3.384 mediações com 83,59% de êxito e 2014, 3.024 mediações com 83,53% de êxito⁹.

⁹ Aqui a análise se restringiu apenas aos anos de 2010, 2011, 2013, 2014, pois foram os relatórios estatísticos que continham informações mais completas. Nos demais anos não constava o número de objetivos alcançados e nem os não alcançados, impossibilitando o cálculo do percentual de êxito.

Conforme pode se concluir dos dados acima, de modo geral, os índices de êxito dos NMC tem revelado eficácia na resolução de controvérsias nas comunidades, com algumas variações entre os diferentes núcleos. A seguir, se busca explicar a eficácia apresentada por estes núcleos no êxito destas mediações para a resolução de controvérsias na comunidade e seu relacionamento com variáveis internas e as condições contextuais, quais sejam: variáveis operacionais, a natureza do conflito mediado nestes núcleos e as características sociais e demográficas da população onde ocorre a atividade de coprodução.

4.3 Análise das condições contextuais à atuação dos NMC e sua eficácia para a resolução de litígios na comunidade.

A tabela 4 mostra a correlação entre as variáveis operacionais (internas) dos núcleos de mediação. Nela é possível observar que a eficácia desse modelo de prestação de serviço para a resolução de litígios na comunidade, aqui entendida pela relação entre o número de mediações realizadas e os objetivos alcançados, está positivamente relacionada a todas as outras variáveis internas correspondentes aos procedimentos que são executados para a coprodução do serviço, considerando-se o nível de significância 1% ($p=0.01$). Assim, após ser calculado o coeficiente de correlação linear de Pearson, constata-se que os objetivos alcançados mostraram forte correlação positiva em relação à quantidade de mediações realizadas ($r=0.998$), a quantidade de procedimentos abertos ($r=0.998$), ao N° de Atendimentos Realizados ($r=0.991$) e a quantidade de Objetivos não Alcançados ($r=0.836$), nesta ordem. Assim, mostrando forte evidência de que a eficácia da utilização do mecanismo para a resolução de litígios na comunidade está intimamente relacionada ao nível de atividade interna dos núcleos, pois a medida que aumenta a quantidade do número de atendimentos realizados e de controvérsias que chegam as sessões de mediação nos núcleos, também aumenta o número de casos que tiveram suas controvérsias solucionadas por meio do mecanismo extrajudicial.

Tabela 4- Correlação das variáveis operacionais

	Nº de Atendimentos Realizados	Procedimentos Abertos	Mediações Realizadas	Objetivos alcançados	Objetivos Não alcançados
Nº de Atendimento Realizados	1				
Procedimentos Abertos	.983(**)	1			
Mediações Realizadas	.990(**)	.984(**)	1		
Objetivos alcançados	.991(**)	.988(**)	.998(**)	1	
Objetivos Não alcançados	.791(**)	.760(**)	.823(**)	.836(**)	1

** A correlação é significativa no nível 0.01 (1-tailed)

A tabela 5, por sua vez, correlaciona algumas das variáveis discutidas acima com variáveis que advém do contexto (externas), especificamente, aquelas variáveis que estão relacionadas aos tipos de conflitos solucionados em cada um dos NMC.

Analisando-se a supracitada tabela viu-se que, com nível de significância de 1% ($p=0.01$) e 5% ($p=0.05$), alguns tipos de conflitos mostraram correlação positiva moderada ao número de mediações realizadas e de mesmo modo à eficácia dos núcleos em alcançar seus objetivos.

Assim, foi apontado pelo coeficiente de correlação linear de Pearson, uma relação positiva moderada entre o número de mediações realizadas e principalmente sobre os conflitos de Pensão Alimentícia ($r=0.906$), o Conflito do Consumidor ($r=0.900$), o Conflito de vizinhos ($r=0.884$), Reconhecimento de Paternidade ($r=0.846$), Dívida ($r=0.766$) e Conflito de Imóvel ($r=0,766$). O mesmo comportamento das variáveis foi observado para o relacionamento entre a variável Objetivos Alcançados e os conflitos supra citados, porém com outra ordem quanto a grandeza deste relacionamento determinado pelo coeficiente, qual seja: Conflito do Consumidor ($r=0.906$), Pensão Alimentícia ($r=0.900$); Conflito de Vizinhos ($r=0.887$), Reconhecimento de Paternidade ($r=0.851$), Dívida ($r=0.788$) e Conflito de Imóvel ($r=0.781$). Desse modo, para o período analisado, os NMC que mais lidaram com esses tipos de controvérsias também foram os que mais realizaram sessões de mediações e alcançaram seus objetivos no que diz respeito a solução da controvérsia, ou seja, alcançaram maior eficácia.

Tabela 5- Correlação: Variáveis operacionais e tipos de conflitos

	Mediações Realizadas	Objetivos alcançados	Objetivos Não alcançados	Conflito de Imóvel	Conflito Escolar	Conflito Consumidor	Conflito Familiar	Conflito Societário	Conflito Trabalhista	Conflito de Vizinhos	Pensão Alimentícia	Reconhecimento de Paternidade	Conflito contra a Honra	Ameaça	Calúnia	Locação	Difamação	Injúria	Dívida	Apropriação	Demais Conflitos	
Mediações Realizadas	1																					
Objetivos alcançados	.998(**)	1																				
Objetivos Não alcançados	.823(**)	.836(**)	1																			
Conflito de Imóvel	.766(**)	.781(**)	.470	1																		
Conflito Escolar	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)
Conflito Consumidor	.900(**)	.906(**)	.670(*)	.730(**)	.(a)	1																
Conflito Familiar	.641(*)	.647(*)	.453	.410	.(a)	.482	1															
Conflito Societário	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)
Conflito Trabalhista	.609	.559	.658	.627	.(a)	.881(*)	-.024	.(a)	1													
Conflito de Vizinhos	.884(**)	.887(**)	.678(*)	.925(**)	.(a)	.817(**)	.555(*)	.(a)	.645	1												
Pensão Alimentícia	.906(**)	.900(**)	.791(**)	.567(*)	.(a)	.776(**)	.439	.(a)	.329	.646(*)	1											
Reconhecimento de Paternidade	.846(**)	.851(**)	.605(*)	.511	.(a)	.757(**)	.326	.(a)	-.434	.540	.964(**)	1										
Conflito contra a Honra	.627(*)	.612(*)	.695(*)	.559	.(a)	.750(**)	.173	.(a)	.953(*)	.722(*)	.404	.174	1									
Ameaça	.512	.510	.436	.677(*)	.(a)	.588(*)	.261	.(a)	.967(**)	.759(**)	.207	.017	.874(**)	1								
Calúnia	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	1							
Locação	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	1						
Difamação	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	1					
Injúria	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	1				
Dívida	.766(**)	.788(**)	.401	.801(**)	.(a)	.877(**)	.386	.(a)	.496	.818(**)	.570(*)	.622(*)	.646(*)	.555(*)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	1			
Apropriação	.540	.516	.701(*)	.359	.(a)	.655(*)	.165	.(a)	.979(*)	.575	.339	.082	.941(**)	.735(*)	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.504	1		
Demais Conflitos	.843(**)	.843(**)	.680(*)	.654(*)	.(a)	.681(*)	.334	.(a)	-.288	.709(*)	.894(**)	.866(**)	.396	.333	.(a)	.(a)	.(a)	.(a)	.593(*)	.216	1	

** A correlação é significativa no nível 0.01(1-tailed).

* A correlação é significativa no nível 0.05 (1-tailed).

a Não é possível calcular porque pelo menos uma das variáveis é constante.

Por outro lado, constitui fato interessante na tabela o comportamento positivo moderado para as variáveis número de mediações, objetivos alcançados e objetivos não alcançados em relação a quantidade de conflitos relacionados a pensão alimentícia. Além disso, também é interessante o conflito de apropriação, que mostrou um comportamento positivo moderado em relação a quantidade de Objetivos não Alcançados, ou seja, a medida que se aumentava a quantidade de conflitos entrados nos NMC que estavam relacionados a Apropriação, também se elevou a quantidade de Objetivos não alcançados com a mediação.

Por fim, a última análise deste trabalho recaiu sobre as mesmas variáveis internas aos núcleos contidas na tabela 5 e aquelas variáveis referentes a características sociais e demográficas da população na região abrangida pela atuação dos NMC, que são apresentados na Tabela 6. Sob este aspecto, a correlação entre as variáveis externas de onde os coprodutores viviam, especificamente, as variáveis sociais e demográficas e aquelas internas relacionadas a eficácia dos NMC não apresentaram nenhum relacionamento significativo (considerando-se nível de significância de $p=0.01$ e $p=0.05$). Desta vez, apenas com uma fraca correlação negativa, ou seja, mostraram um comportamento inversamente proporcional, como pode ser conferido na Tabela 6, porém, como já dito, muito fraco e sem significância.

Através do que pode ser observado na referida tabela, as relações mais representativas entre as variáveis operacionais e sóciodemográficas apresentaram os seguintes relacionamentos/coeficientes: quanto ao número de mediações realizadas, estas mostram-se aumentar ao passo que diminuiu os valores das seguintes variáveis: Rendimento nominal mensal domiciliar de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ do salário mínimo ($r= -0.525$); Taxa de Alfabetização ($r=-0.520$); Rendimento nominal mensal domiciliar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo ($r= -0.514$); Espécie de Unidade Doméstica Nuclear ($r= -0.439$), Sem rendimento ($r= -0.419$). Já no que se refere aos objetivos alcançados, estes aumentaram a medida que diminuiu o número de pessoas com Rendimento nominal mensal domiciliar de até $\frac{1}{4}$ ($r= -0.474$) ou de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ do salário mínimo ($r= -0.525$), ou ainda aquelas com Espécie de Unidade doméstica Nuclear ($r= -0.439$). Por fim, a variável Objetivos não Alcançados aumentou ao passo que diminuía o número de pessoas com Rendimento nominal mensal domiciliar de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ do salário mínimo ($r= -0.414$).

Tabela 6- Correlação: Variáveis operacionais e demográficas

	Mediações Realizadas	Objetivos Alcançados	Objetivos Não alcançados	Rendimento nominal mensal domiciliar de Até 1/4 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de 1/4 a 1/2 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1/2 a 1 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1 a 2 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 2 a 3 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 3 a 5 (SM)	Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 5 (SM)	Sem Rendimento	Espécie de unidade doméstica Nuclear	Espécie de unidade doméstica Estendida	Espécie de unidade doméstica Composta	Taxa de Alfabetização
Mediações Realizadas	1														
Objetivos Alcançados	.998(**)	1													
Objetivos Não alcançados	.823(**)	.836(**)	1												
Rendimento nominal mensal domiciliar de Até 1/4 (SM)	-.514	-.474	-.386	1											
Rendimento nominal mensal domiciliar de 1/4 a 1/2 (SM)	-.525	-.442	-.414	.957(**)	1										
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1/2 a 1 (SM)	-.446	-.383	-.384	.881(**)	.975(**)	1									
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 1 a 2 (SM)	-.340	-.276	-.323	.802(**)	.929(**)	.985(**)	1								
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 2 a 3 (SM)	-.233	-.194	-.274	.752(**)	.880(**)	.949(**)	.983(**)	1							
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 3 a 5 (SM)	-.192	-.170	-.266	.728(**)	.852(**)	.923(**)	.963(**)	.996(**)	1						
Rendimento nominal mensal domiciliar de Mais de 5 (SM)	-.166	-.175	-.258	.741(**)	.836(**)	.890(**)	.923(**)	.971(**)	.986(**)	1					
Sem Rendimento	-.419	-.339	-.345	.929(**)	.975(**)	.950(**)	.916(**)	.871(**)	.842(**)	.826(**)	1				
Espécie de unidade doméstica Nuclear	-.439	-.379	-.386	.921(**)	.990(**)	.992(**)	.969(**)	.934(**)	.910(**)	.888(**)	.975(**)	1			
Espécie de unidade doméstica Composta	-.432	-.349	-.347	.865(**)	.964(**)	.995(**)	.986(**)	.961(**)	.940(**)	.910(**)	.935(**)	.983(**)	1		

doméstica Estendida

Espécie de unidade doméstica Composta	-.334	-.281	-.258	.804(**)	.884(**)	.929(**)	.933(**)	.948(**)	.945(**)	.950(**)	.858(**)	.916(**)	.944(**)	1	
Taxa de Alfabetização	-.520	-.154	-.276	.432	.624(*)	.654(*)	.690(**)	.632(*)	.596(*)	.519(*)	.657(*)	.641(*)	.660(**)	.529(*)	1

** A correlação é significativa no nível 0.01(1-tailed).

* A correlação é significativa no nível 0.05 (1-tailed).

Como pôde ser visto nesta seção, a mediação comunitária dos NMC é um processo altamente coproduzido, caracterizado como coprodução institucionalizada, uma vez que tal ocorre de forma contínua e sob aprovação de lei, e também por sua natureza coprodutiva incremental, de juntar esforços dos cidadãos e comunidades na oferta tradicional dos serviços de resolução de litígios.

Como visto, a literatura tem indicado variações nos níveis/resultados da coprodução em função das características contextuais, como aquelas inerentes aos coprodutores, de onde vivem e organizacionais (SUNDEEN, 1988; PARRADO *et al.*, 2013; VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2014; THIJSSSEN; DOOREN, 2016). Variações quanto ao nível de atividade também foram verificadas entre os diferentes NMC, como foi o caso dos NMC de Parangaba e Pirambu, pois embora tenham realizados diversos atendimentos e mediações, não foram os que alcançaram o maior percentual de êxito com o procedimento.

Quando observado o relacionamento entre estas variações quanto ao alcance dos objetivos (eficácia), viu-se, porém, que não estiveram relacionadas as características sócio-demográficas dos coprodutores e região abrangida pelos NMC, contrariando os achados de Sundeen (1988), Parrado *et al.* (2013), Thijssen e Dooren (2016), que encontraram resultados significativos quanto a este tipo de variável e o nível de coprodução. No caso dos NMC do MPCE estas variações estiveram mais relacionadas a estrutura operacional e aos tipos de conflitos mediados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente aos recursos escassos de que os Estados dispõem para que a provisão de serviços públicos seja célere, eficaz, com qualidade e que corresponda as necessárias exigências dos seus utilizadores, tem despontado a coprodução como meio alternativo para suprir as necessidades coletivas individualmente sentidas pelas populações. Conforme o já discutido, isto é também uma realidade comum a prestação dos serviços de justiça, especificamente aqueles relacionados a resolução de controvérsias no âmbito local.

A coprodução é toda a contribuição através de esforço voluntário que cidadãos e/ou usuários dos serviços públicos dão para os agentes e/ou agências públicas para a provisão dos serviços públicos e que findam em melhoria da qualidade ou quantidade dos serviços que eles próprios usam (PARKS *et al.*, 1981 *apud* PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012).

A capacidade dos cidadãos e a sua vontade de participar na melhoria da provisão dos serviços públicos é crucial para que este modelo possa funcionar como uma alternativa credível e exequível. Para isto, porém, é necessário considerar o capital humano e social dos participantes (EIJK; STEEN, 2013), compreendendo características contextuais externas ao empreendimento (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2014; THIJSEN; DOOREN, 2016; SUNDEEN, 1988).

Este trabalho teve como objetivo descrever a natureza da relação entre as variáveis contextuais que caracterizam a comunidade e os conflitos onde estão situados os Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) para a prestação dos serviços públicos de justiça na sua relação com os resultados operacionais das atividades realizadas por estes.

Para consecução do objetivo proposto, esta pesquisa utilizou dados secundários provenientes do Relatório Anual de Atividades do Programa Núcleos de Mediação comunitária- 2016, fornecidos pela coordenação do programa, e de informações do Censo Demográfico de 2010. Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva e do cálculo do coeficiente de correlação linear de Pearson (r). Como já referido, a análise de correlação não busca explorar relação de causa e efeito, porém identificar tendências, mostrando sua intensidade e direção.

Desse modo, a partir dos resultados e discussão apresentados na seção anterior, identificou-se que, embora a mediação judicial seja um procedimento altamente coproduzido e a literatura tenha apontado evidências sobre a influência de variáveis contextuais (externas) sobre o nível de coprodução, nomeadamente as características dos coprodutores (PARRADO; VAN RYZIN; BOVAIRD; LOFFLER, 2013; SUNDEEN, 1988) e de onde eles vivem

(THIJSSSEN; DOOREN, 2016), no caso dos NMC do Ministério Público cearense as variáveis contextuais (externas) não se mostraram significativamente correlacionadas ao nível de eficácia apresentada pelos NMC em alcançar os seus objetivos por meio da mediação comunitária. Tal apresentou-se, primeiramente, muito mais relacionado a estrutura da organização em si, ou seja, as variáveis operacionais (internas) destes núcleos, apresentando um forte relacionamento positivo, e em segundo lugar, com um relacionamento positivo moderado a alguns tipos de conflitos mediados nestes núcleos.

Na prática, a coprodução dos serviços de justiça é estratégia justificável e recomendada, uma vez que os resultados mostram eficácia da mediação comunitária como meio alternativo de provisão dos serviços de resolução de litígios, apenas com algumas variações entre os diferentes NMC. Nesse sentido, especificamente para intervir nos diferentes resultados apresentados pelos núcleos, é necessário, portanto, que o MPCE por meio da coordenação do programa esteja mais atento as condições da estrutura operacional de cada núcleo, observando a presença ou não de estruturas e procedimentos operacionais convidáveis para a participação dos cidadãos, além da atitude dos seus servidores, uma vez que estes devem adotar uma postura mais aberta para participação na produção dos serviços, com menos aversão ao risco e de perda de *status* e controle, assim como aponta o estudo de Voorberg, Bekkers e Tummers (2014).

De mesmo modo, também é relevante considerar a existência de claros incentivos, uma vez que é frequentemente não claro para os oficiais públicos qual a extensão que os serviços públicos podem ser melhorados com a incorporação dos cidadãos ou como isto cria benefícios orçamentários (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2014). Sem uma clareza sobre estes aspectos, estes autores consideram que os administradores não veem isto útil e acabam que por aumentar as barreiras de participação dos cidadãos/usuários.

Apesar dos resultados, é necessário apontar para algumas limitações do estudo. A primeira delas é o fato de que os resultados são frutos de um pequeno “n” (número de observações) visto que a publicação das estatísticas anuais das atividades dos NMC não seguiu um padrão para os diferentes anos, o que impossibilitou a utilização de outras técnicas estatísticas para tratamento dos dados, possibilitando apenas uma breve noção do que está ocorrendo nestes núcleos. Isto é um dos desafios de se trabalhar com um banco de dados secundário, uma vez que exige do pesquisador esforço para que os dados possam ser tratados academicamente com embasamento teórico e empírico. A segunda limitação refere-se ao potencial de generalização dos resultados, uma vez que a pesquisa está circunscrita apenas à realidade contextual da coprodução dos NMC acima descritos, não sendo possível sua

generalização. Por fim, a terceira limitação refere-se a escassez de literatura e estudos empíricos que permitam relacionar e fundamentar os resultados encontrados nesta pesquisa.

Os NMC são evidências das grandes mudanças dentro das instituições judiciais brasileiras, rumo a uma abordagem de organização da prestação dos serviços públicos mais próxima do modelo de governança (OSBORNE, 2010), encontrando nesta forma de organização os caminhos para um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, como defendido no II Pacto Republicano de Estado (GAVRONSKI; ALMEIDA, 2015). De fato, as atividades sob o modelo da coprodução desenvolvidas nos NMC, fortalecem o argumento da literatura sobre os benefícios trazidos pela coprodução para implementação de processos de melhoria dos serviços públicos. Assim, a implementação destas práticas é estratégia relevante para se alcançar melhores resultados quanto a obtenção de serviços públicos mais eficientes, com melhor qualidade e efetivos, sendo um fator importante para as organizações.

Por fim, o fenômeno social aqui discutido ainda é fonte profícua para realização de outros estudos, especialmente aqueles que explorem as competências e características dos mediadores comunitários como variável explicativa para os diferentes índices de êxito. Sugerem-se também pesquisas qualitativas para se aprofundar nas características da estrutura organizacional dos núcleos para o processo coprodutivo, a fim de se perceber a sua dinâmica com maior riqueza de detalhes. Além do mais, segundo Needham (2008) embora a coprodução mude o padrão convencional de elaboração das políticas públicas dando oportunidade para os serviços serem entregues de maneira mais efetiva e no menor custo para o estado, é importante entender melhor suas implicações. Desse modo, se faz também relevante estudar quais estariam sendo as implicações para o MPCE sob esta sua forma de ação, especialmente sobre os instrumentos de gestão, uma vez que eles devem estar adequados a uma nova perspectiva, menos centralizada e mais participativa e plural.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, John. **Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production**. Basingstoke [England] ; New York: Palgrave Macmillan, 2009. 261 p.
- ALFORD, John. Why Do Public-Sector Clients Coproduce?: Toward a Contingency Theory. **Administration & Society** v. 34, n. 1, p. 32–56 , 1 mar. 2002.
- ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A mediação e os meios alternativos de resolução de conflitos. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Lisboa, v. 9, p. 5091–5114 , 2012.
- BLAIKIE, Norman. **Designing Social Research** – The Logic of Anticipation [Desenhando a Pesquisa Social – A Lógica da Antecipação]. Cambridge: Polity, 2000.
- BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1119–1138 , dez. 2012.
- BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. **Public administration review**, v. 67, n. 5, p. 846–860 , 2007.
- BOYLE, David; HARRIS, Michael. **The Challenge of Co-Production: How Equal Partnerships Between Professionals and the Public Are Crucial to Improving Public Services**. Londres: NESTA, 2009. 23 p. Disponível em: <http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_images/bannere/The_Challenge_of_Co-production.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- BRACCI, E.; FUGINI, M; SICILIA, M. Co-production of Public Services: Meaning and Motivations. *In*: FUGINI, Mariagrazia; BRACCI, Enrico; SICILIA, Mariafrancesca (Orgs.). **Co-production in the Public Sector**. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 1-12. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-30558-5>>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- BRANDSEN, Taco; HONINGH, Marlies. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 427–435 , maio 2016.
- BRANDSEN, Taco.; VAN HOUT, Eelcon. Co-management in public service networks: The organizational effects. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 537–549, dez. 2006.
- BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/default_caracteristicas_da_populacao.shtm>. Acesso em: 03 mar. 2017.
- BRUDNEY, Jeffrey L.; ENGLAND, Robert E. Toward a Definition of the Coproduction Concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59 , jan. 1983.

BRYMAN, Alan. **Social Research Methods**, 2nd Edition [Métodos Sociais de Pesquisa, 2ª Edição]. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CARVALHO, Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda Paes De. A mediação comunitária como instrumento de prática da Cidadania e da democracia: A experiência do estado do Ceará. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1, 2010, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/anais.html>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

CEARÁ. Procuradoria Geral de Justiça. **Emenda Nº 1, de 03 de maio de 2013**. Altera e atualizam todos os artigos da Resolução nº 1/2007 de 27 de junho de 2007 e os Anexos referentes à Capacitação, ao Regimento Interno do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária, ao Regulamento do Processo de Mediação Comunitária e ao Código de Ética do Mediador Comunitário de 07 de outubro de 2008. [s.n.]:Ceará, 2013. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B53Z7nbMjxVrdllYd0RNLTMOYXc/edit>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CEPIKU, Denita; GIORDANO, Filippo. Co-Production in Developing Countries: Insights from the community health workers experience. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 317–340, 3 abr. 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto Da. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 159 p.

DUROSE, Catherine; MANGAN, Catherine; NEEDHAM, Catherine; REES James; HILTON, Matthew. **Transforming local public services through co-production**. Reino Unido: INLOGOV, 2013. Disponível em: <<http://www.bhamsouthcommunitysafety.co.uk/wp-content/uploads/2015/03/AHRC-Connected-Communities-Transforming-local-public-services-through-co-production.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2017

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; ALMEIDA, Gregório Assagra De. O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 35-70.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: Past and present. **Public money and management**, v. 25, n. 1, p. 27–34, 2005.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

JAKOBSEN, Morten; ANDERSEN, Simon Calmar. Coproduction and Equity in Public Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 704–713, set. 2013.

JO, Suyeon; NABATCHI, Tina. Getting Back to Basics: Advancing the Study and Practice of Coproduction. **International Journal of Public Administration**, p. 1–8, 7 jun. 2016.

JOSHI, Anuradha; MOORE, Mick. Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. **Journal of Development Studies** v. 40, n. 4, p. 31–49, abr. 2004.

LÖFFLER, Elke; WATT, Peter. **Understanding the efficiency implications of co-production**. [S. l.]: LARCI, 2009. Disponível em: <<http://www.rcuk.ac.uk/search/results/?keywords=Understanding+the+Efficiency+Implications+of+Co+Production&siteid=RCUK-prod>>. Acesso em: 4 maio 2017.

LOEFFLER, Elke; BOVAIRD, Tony. User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us? **International Journal of Public Administration**, p. 1–14, 11 nov. 2016.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Núcleos de Mediação**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/institucional/nucleos-de-apoio/programa-dos-nucleos-de-mediacao/nucleos-de-mediacao/>> Acesso em: 21 jul. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório Anual de Atividades do Programa Núcleos de Mediação comunitária- MPCE**. Fortaleza: MPCE, 2016. Disponível em: <<https://mediacaocomunitaria.blogspot.com.br/p/estatisticas.html>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

NABATCHI, Tina *et al.* Understanding the Diversity of Coproduction: Introduction to the IJPA Special Issue. **International Journal of Public Administration**, p. 1–5, 17 jun. 2016.

NABATCHI, Tina; SANCINO, Alessandro; SICILIA, Mariafrancesca. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 766–776, set. 2017.

NEEDHAM, Catherine. Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. **Social Policy and Society**, v. 7, n. 02, abr. 2008. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474746407004174>. Acesso em: 20 jun. 2017.

NETO, Luis Moretto; SALM, Vanessa Marie; SOUZA, Victor Burigo.. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

OECD. **Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd->

library.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en>. Acesso em: 10 mar. 2017. (OECD Public Governance Reviews).

OSBORNE, Stephen P. (Org.). **The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London ; New York: Routledge, 2010a. 431 p.

OSBORNE, Stephen P. Delivering Public Services: Time for a new theory? **Public Management Review**, v. 12, n. 1, p. 1–10 , jan. 2010b.

OSBORNE, Stephen P.; STROKOSCH, Kirsty. 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**, v. 24, p. S31–S47 , set. 2013.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World development**, v. 24, n. 6, p. 1073–1087 , 1996.

PARKS, Roger B. *et al.* Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 7, p. 1001–1011 , 1981.

PARRADO, Salvador *et al.* Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. **International Public Management Journal**, v. 16, n. 1, p. 85–112 , jan. 2013.

PERCY, Stephen L. Citizen Coproduction: Prospects for Improving Service Delivery. **Journal of Urban Affairs**, v. 5, n. 3, p. 203–210 , 1 jun. 1983.

PERCY, Stephen L. Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. **Urban Affairs Quarterly**, v. 19, n. 4, p. 431–446 , 1 jun. 1984.

PESTOFF, Victor Alexis; BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram. Co-Production as a Maturing Concept. In: PESTOFF, Victor Alexis; BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram (Orgs.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York: Routledge, 2012. p. 1-10. (Routledge critical studies in public management, 7).

PESTOFF, Victor; OSBORNE, Stephen P.; BRANDSEN, Taco. Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 591–595 , dez. 2006.

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

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert; LÖFFLER, Elke. Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate. In: 4QC CONFERENCE, 2006, Tampere [Finlândia]. **Anais...** Tampere [Finlândia]: Report of the Scientific Rapporteurs, 2006. Disponível em: </paper/Making-Quality-Sustainable-Co-design-Co-decide-Co-Pollitt-Bouckaert/5c8abbb936953c89b9d07a6080636b9b3bdd397e>. Acesso em: 11 abr. 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. 334 p.

ROBINSON, Mark. **From old public administration to the new public service : implications for public sector reform in developing countries**. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015. 19 p. Disponível em: < http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf?download.> Acesso em: 03 dez. 2016.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. 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. CD-ROM.

SANCINO, Alessandro. Debate: Community governance as a response to economic crisis. **Public Money & Management**, v. 30, n. 2, p. 117–118 , mar. 2010.

SICILIA, Mariafrancesca *et al.* Public services management and co-production in multi-level governance settings. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 1, p. 8–27 , mar. 2016.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

STEEN, Trui; NABATCHI, Tina; BRAND, Dirk. Introduction: Special issue on the coproduction of public services. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 1, p. 3–7 , mar. 2016.

STEVENSON, W. J. **Estatística Aplicada à Administração**. 1ª ed. Sao Paulo: Harbra, 1981. 495 p.

SUNDEEN, Richard A. Explaining participation in coproduction: A study of volunteers. **Social Science Quarterly**, v. 69, n. 3, p. 547, 1988.

THIJSEN, Peter; VAN DOOREN, Wouter. Who you are/where you live: do neighbourhood characteristics explain co-production? **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 1, p. 88–109 , mar. 2016.

VAMSTAD, Johan. Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1173–1188 , dez. 2012.

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

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2004.

VERSCHUERE, Bram; BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor. 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, p. 1083–1101 , dez. 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, p. 1333–1357 , 21 out. 2015.

WHITAKER, Gordon P. Coproduction: Citizen participation in service delivery. **Public administration review**, p. 240–246 , 1980.