TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA COPRODUÇÃO NA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS

TRANSPARENCY AS AN ELEMENT OF COPRODUCTION IN STREET PAVING SERVICE

LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO DE LA COPRODUCCIÓN EN LA PAVIMENTACIÓN DE CALLES

RESUMO

Este artigo analisa a transparência como elemento da coprodução de bens e serviços públicos. São considerados tipos de coprodução discutidos na literatura, apresentados elementos estruturantes da coprodução e suas relações – transparência, *accountability*, confiança e participação cidadã, e detalhados três modelos de provisão da pavimentação de vias em municípios brasileiros. Trata-se de um estudo teórico-empírico, descritivo e analítico, que focaliza o programa "Pavimenta Ação" como base para a discussão. A abordagem é qualitativa, com levantamento e análise de dados documentais e entrevistas com gestores públicos e moradores, realizadas em 2016 e 2018. Como resultado, destaca-se a relevância da transparência na coprodução, em contextos de *deficit* de *accountability*, ao contribuir para aproximar servidores públicos e cidadãos, promover confiança e viabilizar as obras.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, coprodução, *accountability*, confiança, pavimentação de vias.

Arlindo Carvalho Rocha[1]
arlindo.rocha@udesc.br
ORCID: 0000-0003-1193-2244

Paula Chies Schommer[1]
paulacs3@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9919-0809

Emiliana Debetir[1]
emilianadebetir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0998-1226

Daniel Moraes Pinheiro[1]
daniel.m.pinheiro@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7731-8178

[1] Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Florianópolis, SC, Brasil

Submetido 23.05.2018. Aprovado 08.03.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.74929

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The present paper analyzes transparency as an element in the coproduction of public goods and services. The analysis considers types of coproduction in the literature, presents structuring elements of coproduction and the relationships among them – transparency, trust, accountability and citizen participation, and describes three models of street paving provision in Brazilian municipalities. This is a theoretical-empirical study, descriptive and analytical, which focuses on the program "Pavimenta Ação" as an evidence of this discussion. The approach is qualitative. Field research was carried out in 2016 and 2018, including interviews with public managers and residents, as well as a documental research. As a result, the relevance of transparency in coproduction is highlighted, particularly when there is lack of accountability, by helping to integrate public authorities and citizens, to promote trust, and to make paving services feasible.

KEYWORDS: *Transparency, coproduction, accountability, trust, street paving.*

RESUMEN

Este artículo analiza la transparencia como elemento de la coproducción de bienes y servicios públicos. El análisis considera tipos de coproducción discutidos en la literatura, presenta elementos estructurantes de la coproducción y sus relaciones —transparencia, confianza, accountability y participación ciudadana—, y describe tres modelos de provisión de pavimentación de calles en municipios brasileños. Se trata de un estudio teórico-empírico, descriptivo y analítico, que se centra en el programa "Pavimenta Ação" como evidencia de esta discusión. El enfoque es cualitativo. La investigación de campo se llevó a cabo en 2016 y 2018, incluso entrevistas con gerentes públicos y residentes, así como una investigación documental. Como resultado, se destaca la relevancia de la transparencia en la coproducción, en contextos de déficit de accountability, al contribuir para la integración de las autoridades públicas y los ciudadanos, a fin de promover la confianza y viabilizar las obras de pavimentación.

PALABRAS CLAVE: *Transparencia, coproducción, accountability, confianza, pavimentación de calles.*

INTRODUÇÃO

Em contextos de crise política e econômica, os recursos disponíveis para investimentos nos municípios são reduzidos. A realização de obras de infraestrutura urbana, como a pavimentação de vias, torna-se difícil, diante do seu elevado custo. A escassez de recursos, aliada à visibilidade da corrupção, acentua questionamentos da cidadania quanto à probidade, à adequação das decisões e à qualidade dos serviços públicos. Isso afeta a confiança nos gestores, na administração pública, na política e nas instituições.

A coprodução de bens e serviços públicos, que implica compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos (Salm, 2014), constitui uma possível resposta à escassez de recursos e de legitimidade dos governos. Pode contribuir, ainda, para promover a participação voluntária na solução de problemas públicos e fortalecer a coesão social (Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2016).

Trata-se de uma tarefa complexa, que requer certas condições, como a definição compartilhada de princípios e regras entre os envolvidos e a transparência de fatos, acertos e erros ao longo do processo. A transparência, elemento básico da *accountability* (Koppell, 2005), constitui um meio para gerar conhecimento e confiança, equilibrar expectativas, justificar a falta de recursos e analisar alternativas para a provisão de serviços (Guerzovich & Schommer, 2016; Salm & Menegasso, 2009).

A coprodução requer certo tipo de *accountability* e de transparência. Além da conformi-

dade a normas e processos, típica do modelo de administração tradicional, ou da ênfase em resultados, do modelo gerencial, a *accountability* na coprodução envolve elementos substantivos na relação entre cidadãos e governantes (Denhardt & Denhardt, 2007; Rocha, 2011), o que requer mecanismos de transparência situados no contexto. Para compreender a natureza e as características desses mecanismos e suas interfaces com outros elementos da coprodução, cabe observar como se expressam em situações específicas.

O objetivo deste trabalho é analisar a transparência como elemento da coprodução de serviços públicos em um programa de pavimentação de vias, com base em uma elaboração teórico-conceitual sobre elementos estruturantes da coprodução. A origem dessa elaboração está em um conjunto de estudos que explora a interface entre coprodução e *accountability* (Doin, Dahmer, Schommer, & Spaniol, 2012; Guerzovich & Schommer, 2016; Rocha, Schommer, Spaniol, & Dahmer, 2012; Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015). Nesses estudos, observou-se uma lacuna na compreensão de elementos que se inter-relacionam em processos de coprodução – transparência, *accountability*, confiança e participação. A discussão sobre interfaces entre esses elementos, analisando o exemplo do serviço público de pavimentação de vias, pode contribuir para aprimorar modelos de análise para a compreensão do fenômeno da coprodução.

Para desenvolver e ilustrar a análise, no presente estudo, focaliza-se o programa denominado "Pavimenta Ação", do município brasileiro de Blumenau, que tem a transparência como característica-chave e promove a participação cidadã em diferentes etapas da provisão do serviço pavimentação de vias. O município de Blumenau destaca-se por condições sociopolíticas que indicam um padrão elevado de expectativas da população quanto à transparência, e a tentativa de resposta às mesmas, pelos governantes (Guerzovich & Schommer, 2016). Além da pavimentação de vias, sobressaem iniciativas de transparência na gestão de materiais, no acesso a serviços de saúde e a creches e no desempenho das unidades de educação, entre outras (Fischer & Schommer, 2017; Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a).

A pesquisa, de caráter teórico-empírico, descritivo e analítico, combina etapas e elementos indutivos e dedutivos na construção da problemática, das interfaces entre os conceitos, das perguntas de pesquisa e do modelo de análise (Quivy & Campenhoudt, 2005). A abordagem é qualitativa, com pesquisa bibliográfica, levantamento de dados documentais (planilhas de orçamento, legislação aplicável, planilhas dos contribuintes por logradouro, cronograma de pavimentação) e entrevistas semiestruturadas com servidores da Prefeitura (Diretor de Obras, Gerente de Mutirões e responsável pela atualização da planilha e do cronograma do Programa), moradores aderentes (membros de comissões de rua ou não) e não aderentes ao Programa.

Foram entrevistadas 16 pessoas, em junho de 2016 e janeiro de 2018, identificadas por códigos: S para servidores públicos; U para usuários do serviço; e NU para não usuários, seguidos de sequência numérica. Optou-se por uma amostra por conveniência, não estratificada e estatisticamente não re-

presentativa. O critério principal para a escolha foi o tipo de relação de cada entrevistado com o Programa: i) gestores no âmbito político-estratégico e no âmbito operacional, entrevistados na sede da Prefeitura; ii) moradores aderentes (membros de comissão de ruas ou não) e não aderentes ao Programa, de seis ruas de diferentes bairros, entrevistados em suas casas ou via telefone. A facilidade de acesso e a necessidade de deslocamento também foram consideradas.

As análises partiram de conceitos e tipologias de coprodução de serviços públicos (Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2016; Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017), considerando os papéis dos envolvidos em diferentes fases do processo, e a discussão sobre transparência como elemento da coprodução, relacionado a *accountability*, confiança e participação. Com base nesses referenciais e no exemplo do programa Pavimenta Ação, chega-se a uma proposição teórica sobre a incorporação de elementos estruturantes da coprodução, associada à caracterização de três modelos de pavimentação de vias públicas – tradicional, mutirão e coprodução.

COPRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Uma referência em coprodução de bens e serviços públicos é a cientista política e economista Elinor Ostrom, laureada com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, em 2009, com Oliver Williamson, por seus estudos sobre arranjos institucionais que favorecem a produção de bens comuns (Nobelprize.org, 2018). Nos anos 1970, Elinor Ostrom, Roger Parks e colegas chegaram ao termo para se referir a relações nas quais usuários independentes e provedores regulares de certo bem ou serviço fazem contribuições substanciais para a sua provisão (Brandsen & Honingh, 2016). O grupo definiu coprodução como:

> a combinação (*mix*) de atividades por meio das quais tanto servidores públicos como cidadãos contribuem para a provisão de serviços públicos. Os primeiros, envolvidos como profissionais ou 'produtores regulares', enquanto a 'produção cidadã' é baseada em esforços voluntários de indivíduos ou grupos para aprimorar a qualidade e/ou a quantidade dos serviços que utilizam. (Adaptado de Parks et al., 1981, p. 1002).

A coprodução "pode ocorrer diretamente, envolvendo esforços coordenados no mesmo processo produtivo, ou indiretamente, por esforços independentes, porém relacionados, dos produtores regulares e consumidores (ou usuários)" (Parks et al., 1981, p. 1002).

Brudney e England (1983, p. 63), ao analisarem a coprodução como o envolvimento ou a participação dos cidadãos na prestação de serviços urbanos, em lugar da ação unicamente pela burocracia, assinalam a característica ativa e voluntária da cooperação por parte dos cidadãos. Isso diferencia a coprodução do cumprimento de leis ou posturas municipais e da atitude passiva em relação ao poder público.

Já Bovaird (2007) enfatiza o caráter regular e de longo prazo nas relações e as contribuições de todas as partes envolvidas. Para esse autor, coprodução consiste na:

> Provisão de serviços por meio de relações regulares e de longo prazo entre provedo-

> res profissionais de serviços (em qualquer setor) e usuários de serviços ou outros membros da comunidade, sendo que todas as partes fazem contribuições substanciais de recursos. (Bovaird, 2007, p. 847).

O pesquisador brasileiro José Francisco Salm assim define o conceito, enfatizando o compartilhamento de responsabilidades e poder e a sinergia:

> Coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão. (Salm, 2014, p. 42).

Brandsen e Honingh (2016) distinguem quatro tipos de coprodução, baseados na combinação de duas variáveis: i) o envolvimento dos cidadãos em aspectos centrais ou em aspectos complementares do serviço e; ii) a fase de *design* e/ou de implementação do serviço. A combinação dessas variáveis remete a quatro tipos de coprodução:

> *Coprodução complementar na concepção e implementação do serviço* - quando os cidadãos estão engajados na coprodução, em tarefas complementares ao processo central, não parte essencial do mesmo.
> *Coprodução complementar na implementação do serviço* - quando os cidadãos se engajam ativamente na implementação, mas não na concepção [*design*] de uma tarefa complementar da provisão do serviço.
> *Coprodução na concepção e implementação de serviços essenciais [core]* - situação na qual os cidadãos estão diretamente envolvidos na produção de serviços que são a essência [*core*] de uma organização, tanto no projeto [*design*] quanto na implementação do serviço fornecido a eles.
> *Coprodução na implementação de serviços essenciais [core]* - quando os cidadãos estão diretamente envolvidos na implementação do serviço principal da organização, mas não no seu projeto [*design*]. Mesmo quando a coprodução é inerente ao processo e à natureza do serviço, como na saúde e educação, nas quais o engajamento ativo pelo usuário é essencial para que a implementação ocorra, a provisão pode ser concebida de modo que os cidadãos não tenham influência direta sobre como o mesmo é projetado. (Adaptado de Brandsen & Honingh, 2016, pp. 432-433).

Para Brandsen e Honingh (2016), a participação dos usuários na implementação é condição necessária para caracterizar a coprodução. O envolvimento apenas na concepção (ou *design*) de um serviço não seria suficiente para configurá-la. Já Bovaird (2007) e Nabatchi et al. (2017) consideram que a participação do usuário ou comunidade apenas no planejamento ou *design* já configura coprodução.

Nabatchi et al. (2017) elaboram uma tipo-

logia que identifica 12 tipos possíveis de coprodução, considerando: três níveis de envolvimento dos usuários/cidadãos – individual, grupal ou coletiva – e quatro fases do ciclo de um serviço público – i) definição do que precisa ser entregue, para quem e os resultados esperados (*co-comissioning*); ii) criação ou planejamento (*co-design*); iii) a provisão em si (*co-delivery*) e; iv) o monitoramento e avaliação dos serviços (*co--assessment*).

Bovaird (2007), por sua vez, identifica oito tipos de coprodução, detalhados no Quadro 1, a seguir. Para construir a tipologia, o autor considera a responsabilidade dos profissionais e dos usuários e suas comunidades na provisão dos serviços – nenhuma, compartilhada ou exclusiva; em duas etapas – planejamento e entrega/implementação.

Quadro 1. Tipos de coprodução a partir dos papéis desempenhados por profissionais e por usuários e comunidade na provisão dos serviços

	Profissionais planejam os serviços sozinhos	**Usuários e/ou comunidade participam do planejamento dos serviços junto com profissionais**	**Não há contribuição de profissionais no planejamento do serviço**
Profissionais são os únicos responsáveis pela implementação ou entrega dos serviços	1. Provisão tradicional de serviços públicos pelos profissionais ou pelo Estado	2. Provisão tradicional dos serviços por profissionais, com engajamento de cidadãos e profissionais no planejamento e *design*	Não se aplica
Profissionais e usuários/ comunidades participam diretamente da entrega dos serviços	3. Entrega por usuários e profissionais de serviços desenhados apenas por profissionais	4. Coprodução plena, envolvendo profissionais e usuários tanto no *design* como na entrega dos serviços	5. Usuários/comunidade entregam os serviços ao lado de profissionais, com mínimo planejamento formal
Usuários/comunidades são os únicos responsáveis pela entrega dos serviços	6. Usuários/comunidade entregam serviços planejados por profissionais	7. Usuários/comunidade entregam serviços planejados em conjunto por cidadãos e profissionais	8. Provisão dos serviços por meio da auto-organização comunitária, sem participação de profissionais

Fonte: Adaptado de Bovaird (2007, p. 848).

Um exemplo de coprodução plena (Bovaird, 2007) ocorrido no Brasil, envolvendo profissionais e usuários no *design* e na implementação, foi estudado por Ostrom (1996). Grupos de moradores interagem com especialistas do governo local para definir o projeto de esgotamento condominial mais adequado a suas necessidades e capacidades. Os moradores participam também da execução e do monitoramento, podendo contar com suporte de empresas especializadas.

Esse caso é semelhante à experiência de pavimentação de vias analisada no presente trabalho. A partir de casos, Ostrom (1996) teorizou sobre o potencial da coprodução para gerar sinergia e assim contribuir para melhorias na provisão de serviços e no desenvolvimento comunitário. A adição de valor gerada pela sinergia da coprodução permitiria alcançar um nível de qualidade e acesso ao serviço que não se atingiria sem a contribuição de ambos – governo e cidadãos.

Autores como Bovaird e Loefler (2012) estudam as condições nas quais a coprodução gera sinergia e adiciona valor na provisão de serviços, em termos econômico-financeiros (eficiência), ambientais e sociais, inclusive a confiança dos cidadãos entre si e destes com os servidores públicos. A transparência pode ser uma das condições a contribuir para a sinergia e a adição de valor.

Elementos estruturantes da coprodução e o papel da transparência

A coprodução de bens e serviços pode constituir-se como meio de acesso a recursos da sociedade, como resposta à escassez de recursos e de legitimidade governamentais. Ainda, "como parte de um impulso mais geral para revigorar a participação voluntária e reforçar a coesão social, numa sociedade cada vez mais fragmentada e individualizada" (Brandsen & Honingh, 2016, p. 431).

Elementos como transparência, *accountability*, confiança nas relações e participação cidadã são condições necessárias como ponto de partida e também são promovidas (ou destruídas) em processos de coprodução (Bovaird & Loefler, 2012; Denhardt & Denhardt, 2007).

A transparência de uma organização, segundo Koppell (2005), significa que ela revela publicamente os fatos associados a seu desempenho, incluindo acertos e erros. Na administração pública, a transparência contempla algum nível de previsão legal para ocorrer. A partir de princípios e dispositivos legais, cabe aos governos disponibilizar, de modo proativo, dados e informações ao público (transparência ativa), além de canais para que os cidadãos possam solicitar e obter informações adicionais (transparência passiva) (Angélico, 2015).

Os governos podem ir além das exigências legais, promovendo transparência de atos, omissões, critérios, recursos, resultados, acertos, erros e suas justificativas. Isso proporciona conhecimento por parte da sociedade sobre a atuação do governo. Já a obtenção e o uso de informações e do conhecimento são elementos ativos da cidadania. Dependem do interesse e da ação dos cidadãos para conhecer a atuação e as justificações do governo e gerar consequências a partir disso.

A depender do conteúdo e da forma do que

é revelado, a transparência afeta as características da *accountability*, da qual é uma dimensão básica (Koppell, 2005). *Accountability* pode ser definida como respostas a expectativas nas relações (Heidemann, 2009). Na administração pública, como forma de avaliação e responsabilização dos agentes públicos (Rocha, 2011).

Diferentes modelos de administração pública correspondem a ênfases distintas da *accountability*: i) conformidade a leis e normas processuais (modelo burocrático tradicional); ii) resultados (modelo gerencial) ou; iii) multifacetada – atendimento a leis, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos (novo serviço público ou governança pública) (Denhardt & Denhardt, 2007; Rocha, 2011). Ou seja, há diferentes tipos e graus de transparência e de *accountability* possíveis, o que pode ampliar ou reduzir a confiança nas relações entre cidadãos e agentes públicos, dependendo dos valores e práticas vigentes em cada contexto.

A confiança, pré-requisito da participação política, do respeito às leis e da cooperação horizontal, decorre da expectativa de indivíduos ou grupos de que o comportamento do outro corresponderá a uma possibilidade de ação prevista em uma relação (Putnam, 1996).

A participação, no sentido de tomar parte, partilhar ou compartir de maneira mais restrita e menos profunda, e o engajamento, no sentido de empenhar-se mais ampla e profundamente, dão conta de níveis de um mesmo fenômeno (Roberts, 2004). São elementos ativos fundamentais para processos efetivos de *accountability*. Esta, como processo complexo de controle da atividade pública, demanda não só informação, conhecimento e aparato institucional, mas participação cidadã.

A coprodução depende de engajamento e confiança mútua entre cidadão e governo. Objetiva, em última análise, mobilizar recursos disponíveis, porém não arrecadáveis da sociedade, complementando os escassos recursos de setor público e gerando sinergia a partir dessa articulação (Ostrom, 1996). Isso implica que o poder público compartilhe o poder e o fazer com o cidadão, o que exige capacidade política e gerencial para tal. Todavia, não se pode subestimar o desafio de promover coprodução em uma conjuntura na qual sobressai a falta de confiança entre cidadãos e governantes e no sistema político.

Em contextos desfavoráveis, a transparência, uma vez valorizada, pode ser uma estratégia para estabelecer bases de confiança, promovendo a *accountability* e contribuindo para a melhoria na prestação de serviços (Bovaird & Loefler, 2012), além de aumentar a legitimidade e a confiança no governo e no sistema político (Brandsen & Honingh, 2016). A transparência inclusive sobre os limites dos governos para executar as demandas por serviços pode ser aliada dos governantes.

Há também riscos. Podem surgir, ainda que disfarçadas, pressões políticas daqueles que não têm interesse na transparência dos atos do governo, além de o próprio governo ser contestado, se houver denúncias ou razões para se acreditar que o divulgado não corresponde à realidade. O distanciamento entre cidadãos e governantes, as poucas

oportunidades de participação, a transparência seletiva quanto a itens sensíveis como recursos, critérios e procedimentos também podem comprometer a relação governo-cidadão. Ainda, se o que é conhecido não é usado para tomada de decisão ou se não há capacidade para implementar as decisões decorrentes, isso pode fragilizar a gestão.

Para observar na realidade como a transparência afeta os demais elementos estruturantes da coprodução, abordamos a pavimentação de vias públicas, um tipo de serviço no qual costuma haver compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e governo local, em diferentes graus e modelos possíveis.

TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA COPRODUÇÃO NA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS

A pavimentação de vias públicas, no Brasil, é atribuição da administração pública municipal. Os sistemas mais comuns de provisão são: o tradicional, no qual a Prefeitura desenha e executa a obra, normalmente mediante contratação de empresas privadas, e os moradores pagam a Contribuição de Melhoria; o mutirão, com diferentes tipos e graus de compartilhamento de responsabilidades entre agentes públicos e cidadãos; e o que denominamos coprodução, baseada no mutirão, com mais ênfase à transparência e à participação cidadã em diferentes etapas do processo.

O Quadro 2 apresenta uma síntese dos papéis do governo municipal e dos cidadãos, em cada modelo, ilustrado com base na sistemática de pavimentação no município de Blumenau.

Quadro 2. Papéis de governo e cidadão em três modelos de pavimentação de vias

	Tradicional – governo local responsável pela provisão	**Mutirão – algumas responsabilidades compartilhadas entre governo e cidadãos**	**Coprodução – mutirão com transparência e participação – Blumenau**
Governo municipal	Elabora o projeto Financia a obra Contrata empresa para realizá-la Fiscaliza a execução	Elabora o projeto Fornece o material ou a mão de obra Contrata empresa para parte da obra Fiscaliza a execução	Elabora o projeto com os moradores Financia 60% Divulga informações detalhadas Contrata empresa para executar parte da obra Fiscaliza a execução
Cidadão/ Morador	Não participa da elaboração e da execução Paga contribuição de melhoria	Contribui com trabalho na execução ou com materiais Paga contribuição de melhoria	Participa da elaboração do projeto Financia 40% Contrata empresa para executar parte da obra Fiscaliza a execução da obra e do Programa

O município de Blumenau, no sul do Brasil, tem população estimada, em 2016, de 343.715 habitantes. Seu Índice de Desenvolvimento Humano, de 0,810, é superior à média dos municípios da sua microrregião (0,760), do estado (0,744) e do Brasil (0,727). O Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável 2016 é 0,754, superior à média no estado, de 0,608 (Federação Catarinense dos Municípios – Fecam, 2017).

Embora apresente bons indicadores de desenvolvimento e se destaque em engajamento comunitário e capacidade de gestão, o mandato municipal 2013-2016 foi afetado pela crise econômica nacional, reduzindo os recursos disponíveis para demandas apresentadas no processo eleitoral, em 2012, entre elas a pavimentação.

O sistema de pavimentação de vias públicas em regime de mutirão foi criado no município pela Lei nº 4.227/1993 e modificada pelas Leis nos 4.452/1994, 4.540/1995 e 4.868/1997, atualmente em vigor. Até 2012, a pavimentação das vias via mutirão era firmada mediante Termo de Acordo entre o município e os moradores, descrevendo as obrigações das partes. Havia previsão legal de contratação de serviços de calceteiros, às expensas dos moradores, caso estes desejassem. Exigia-se, nesse caso, o credencia-

mento das empreiteiras na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. Cabia à Prefeitura a fiscalização e a manutenção da obra, após sua entrega. Os recursos dos moradores eram articulados por meio das comissões de rua e repassados ao governo: "O problema era que os recursos arrecadados eram destinados ao orçamento geral do município, situação que poderia dificultar o controle do sistema" (S1).

Embora representasse um avanço em relação à forma tradicional de pavimentação, na qual a Prefeitura elabora o projeto, contrata e financia a obra, e o usuário apenas paga a Contribuição de Melhoria, o modelo de mutirão era pouco transparente, sobretudo em relação à ordem de prioridade na realização das obras e no volume de recursos investidos em cada rua. "Muitas comissões já estavam organizadas no sistema anterior, existia um sistema de planilhas, mas sem *ranking*" (S3).

Não existiam regras para classificação dos pedidos, e as escolhas das vias seguiam critérios internos da Secretaria de Municipal de Obras e Serviços Urbanos, suscetíveis a pressões de representantes do Legislativo local e à troca de favores políticos. Tal cenário mudaria a partir das eleições de 2012.

O Pavimenta Ação e a transparência

Em 1º de janeiro de 2013, o candidato que, nas pesquisas eleitorais, mostrava poucas chances de ser eleito tomou posse como prefeito de Blumenau. Durante a campanha, o postulante que representava renovação diante de grupos tradicionais na cidade, envolvidos em denúncias de corrupção, apresentou compromissos em acesso à informação e governo aberto. A transparência gradualmente se tornou um programa estruturado, com metas e prazos estabelecidos e uma instância de governança incluindo servidores de variados órgãos governamentais e da sociedade civil (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a).

Nesse período, a implementação da Lei de Acesso à Informação no país e demais exigências de controle demandavam ação dos governantes. Ao mesmo tempo, os municípios sofriam com a crise econômica do País e tinham dificuldade de entregar serviços públicos.

A transparência quanto a recursos, metas, critérios, resultados e dificuldades de ação passou a ser vista pelos gestores da Prefeitura de Blumenau como estratégia que poderia contribuir com a eficiência e a qualidade dos serviços e para justificar os limites no atendimento às expectativas dos cidadãos, diante das restrições orçamentárias (Guerzovich & Schommer, 2016). O Programa de Transparência ganhou relevância na agenda política e administrativa municipal, rendendo prêmios e destaque em *rankings* (Fischer & Schommer, 2017).

> Passados quatro anos o programa tornou-se uma "marca" para a campanha de reeleição, uma fonte de ganhos e melhoria da prestação de serviços públicos por meio da implementação de soluções que poderiam gerar resultados tangíveis em aspectos particulares da agenda. Estes incluem a configuração de reformas usando a transparência e a tecnologia para acabar com a alocação clientelista de serviços (por creches, cirurgias e pavimentação de vias), melhorando a transparência e a *ac-*

> *countability* dos sistemas e estabelecendo instâncias de colaboração com grupos da sociedade civil. (Guerzovich & Schommer, 2016, p. 23).

Não por acaso, em setembro de 2013, surgiu uma nova proposta para o sistema de pavimentação de vias públicas pelo regime de mutirão. Essa proposta, consubstanciada no Programa Pavimenta Ação, trazia como diferencial o estabelecimento de regras para a classificação dos pedidos de pavimentação, transparência das informações, e participação dos cidadãos no *design* e na implementação das obras.

A nova proposta, sedimentada no Decreto Municipal nº 10.098/2013 (alterada pelo Decreto nº 10.932/2016), passou a exigir que a representação dos aderentes ao sistema de pavimentação de vias pelo regime de mutirão fosse realizada por meio da Comissão de Rua.

Para ter a rua cadastrada no sistema, faz-se necessário: a) protocolar o pedido na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, de acordo com informações disponíveis no Portal de Transparência (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a); b) constituir Comissão de Rua com, no mínimo, três membros aderentes. A essa comissão, incumbe abrir conta de poupança exclusiva para esse fim e responsabilizar-se pela sua administração, promover a participação dos aderentes no mutirão e acompanhar os documentos e processos relacionados à obra; e c) fazer um levantamento dos interessados em realizar a pavimentação. A rua precisa contar com, no mínimo, 80% de adesão dos proprietários de terrenos que fazem frente ou divisa com a via pública (sem contar os imóveis públicos) e depositar 100% do valor atribuído à comunidade. Observa-se que o município promoverá o lançamento em Contribuição de Melhoria dos valores relativos à cota-parte de responsabilidade dos proprietários ou possuidores de imóveis lindeiros não aderentes ao regime de mutirão.

> A informação é discutida com a comunidade através de reuniões. A rua só é inserida na planilha do programa de pavimentação após a entrega de toda a documentação exigida pela secretaria, devidamente assinada por todos os aderentes. (S1).

> As comissões, juntamente com os moradores, discutem o destino dos valores que ultrapassam a meta de arrecadação, devido aos juros das aplicações. Incentivamos a construção de calçadas com este recurso. (S1).

Observa-se que o fato de a informação sobre critérios, valores e etapas do processo ser detalhada e acessível e discutida com os usuários gera conhecimento e favorece a participação, inclusive motivando os moradores a investirem seus recursos em melhorias adicionais na rua e nas suas casas, além da participação ativa no monitoramento das obras.

A cada 60 dias, é publicada no Portal de Transparência (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a) a classificação atualizada das ruas, que organiza os pedidos de pavimentação pelo regime de mutirão. Há uma planilha com detalhes sobre as obras (nome da rua, bairro, extensão da rua, data da abertura da poupança, valor estimado da cota parte dos moradores e da cota parte do município, montante depositado pelos moradores,

percentual de adesão, entre outros) e o cronograma de execução. É possível visualizar as obras finalizadas, em execução, licitadas e em processo licitatório. Havendo mais de uma via que tenha comprovado o depósito de 100% do valor atribuído aos aderentes, terá preferência a que atingiu primeiro esse percentual, adotando-se como critério de desempate, na hipótese de coincidirem as datas, a conta bancária mais antiga.

As ordens de serviço para execução das pavimentações são expedidas observando-se a classificação e os valores consignados no orçamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana com recursos próprios da Prefeitura.

As primeiras vias pavimentadas no âmbito do Pavimenta Ação foram entregues em 2014, totalizando cinco. Em 2015, houve um salto para 30. Posteriormente, houve uma redução para 17 entregues em 2016 e seis em 2017 (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018b).

O tempo de espera dos pedidos de pavimentação de vias é contabilizado a partir do alcance do valor atribuído aos aderentes na obra (40% do valor total), e não da data de início dos pagamentos. A contagem do tempo gera reclamação dos aderentes, embora se mantenha a confiança no sistema:

> O tempo médio de espera, que era de dois anos e meio, passou para quatro anos, em 2017, face à redução dos recursos destinados ao Programa. Os moradores reclamam da demora, não da transparência do processo. (S3)

> Depois de paga, demorou mais ou menos dois anos para iniciar a obra. Mas não desmotivamos, continuamos a acreditar. (U2)

> Já a pavimentação em si é rápida, dura em média noventa dias. (U3)

> Os vereadores atuam como interlocutores entre a comunidade e a Prefeitura, divulgando a existência do Pavimenta Ação e encaminhando demandas: “Falávamos muito com o vereador da nossa região, ele ia na Secretaria de Obras” (U1); “O vereador disse que existia o programa” (U2)

> A manutenção da rua é com outra Secretaria, então vamos entrar em contato com o vereador para ele fazer a indicação para roçar no início da rua, consertar a boca de lobo, o meio fio e as lajotas, que quebraram com a obra do vizinho. (U1).

> Os integrantes das comissões de rua são também valorizados: “São as pessoas mais antigas que moram na rua, não tivemos problemas, 100% de adesão” (U2).

A estrutura administrativa da Prefeitura é composta por 15 secretarias, entre elas a Secretaria de Gestão e Transparência, antes Secretaria de Gestão Governamental. Estão vinculados a ela o Comitê de Transparência, o Programa Gestão Transparente e o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Isso evidencia a valorização política e institucional da transparência. A responsável pela coordenação, acompanhamento e execução das obras de engenharia é a Secretaria de Infraestrutura Urbana, que atua em três frentes: obras em parceria com entidades conveniadas; obras em parceria com a comunidade (mutirão) e obras nas instituições de saúde e educação (internas) (Pre-

feitura Municipal de Blumenau, 2017).

O Pavimenta Ação é frequentemente citado pelo prefeito como exemplo bem-sucedido da adoção de critérios técnicos e transparência na gestão perante os cidadãos. Considerando a redução dos recursos disponíveis, no contexto da crise brasileira, somada à visibilidade da corrupção, não é de estranhar que o Programa seja visto como uma estratégia para controlar, ou ao menos moderar, a pressão dos cidadãos sobre o Executivo, permitindo atender parte das expectativas dos cidadãos e socializar os custos de execução dos serviços.

É perceptível, dado o desenrolar do Pavimenta Ação, que a adoção da transparência como política de governo e a postura de governo aberto e promoção de *accountability* (Guerzovich & Schommer, 2016) constituem elementos-chave para o seu avanço no sentido da coprodução, conforme descrito no texto e sintetizado nos quadros 2 e 3. As evidências dessa política estão presentes na transparência dos critérios de adesão e inscrição; nos novos canais de diálogo e no convite à sociedade para participar; no mapeamento aberto e transparente das ruas; na participação das comissões de rua na contratação das obras; na divulgação e atualização permanentes, no Portal de Transparência, nos dados detalhados sobre as obras, recursos e cronogramas de execução e no processo de fiscalização pelos cidadãos.

Há, porém, riscos na ênfase à transparência na construção da imagem de gestores e políticos. A denúncia de um delator, na Operação Lava Jato, de que o prefeito teria recebido doação irregular na campanha de 2012, embora ainda não investigada e julgada, pode ter gerado efeitos sobre sua trajetória política.

Instrumentos legais para funcionamento e financiamento e prioridade política

No modelo atualmente em uso, os moradores entram com 40% do valor referente ao custo total da obra e a Prefeitura, com 60%. Os depósitos identificados realizados pelos moradores na conta poupança são registrados pelo município como antecipação de receita da Contribuição de Melhoria. Esses moradores tornam-se isentos do pagamento dessa Contribuição, que será cobrada dos moradores não aderentes. Os recursos arrecadados pelos moradores são aplicados diretamente no pagamento das empresas contratadas pela Prefeitura para execução.

Esse modelo traz, por si só, uma constatação importante: ainda que haja resistência no País a modelos mais flexíveis e participativos de provisão de serviços, é possível coproduzir serviços públicos dentro do arcabouço legal brasileiro, com pequenas adaptações, que dependem de vontade política e capacidade gerencial do governo local.

Na experiência em tela, a vontade materializou-se na adoção de uma gestão técnico-política caracterizada pela predisposição do prefeito e seus auxiliares em desenvolver o Programa, viabilizado pela legislação local, sem ferir qualquer determinante da legislação brasileira. Ao contrário, a legislação local apenas reforçou princípios consagrados na legislação nacional sobre transparência e participação, na medida em que estabeleceu regras claras para a classificação dos pedidos de pavimentação; atribuiu a comissões

de rua a representação dos respectivos participantes; determinou a publicação regular, a cada dois meses, no sítio oficial do Município, da relação de classificação dos pedidos; e determinou o lançamento em contribuição de melhoria dos valores relativos à cota-parte de proprietários ou possuidores não participantes.

A capacidade política para implementar o Pavimenta Ação baseou-se na utilização do capital político adquirido na eleição, associado ao desenvolvimento organizacional gradual. Para fazer frente às demandas de outros grupos por recursos para outras obras, como pontes, buscaram-se diferentes fontes de recursos, além de procurar mostrar, a associações empresariais e profissionais e outros segmentos sociais, a necessidade de se dar consequência às reivindicações da população. Internamente, a mesma estratégia foi utilizada e ajudou a superar oposições dentro do próprio governo e facilitou o caminho para implementar o Programa (Guerzovich & Schommer, 2016). Assim, embora essa estratégia não tenha tido o condão de convencer a todos, representou, junto com a adesão dos beneficiários, a alavancagem necessária para deslanchá-lo.

Contudo, o volume de recursos e o número de vias executadas (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018b) indicam que o Programa reduziu sua abrangência – de um pico de 30 vias pavimentadas em 2015 para 17 em 2016 e seis em 2017. Na percepção de alguns servidores entrevistados, o Programa perdeu recursos e destaque político em relação aos primeiros anos. "A Prefeitura deveria dar mais importância a este programa" (S1). "O principal complicador é o atraso da Fazenda. Seria ideal ter recursos pré-definidos para este programa" (S2). Este talvez seja um desafio: manter-se ao longo dos anos e das mudanças no governo, garantindo volume de recursos significativo para a realização das obras. A pressão da população é condição necessária para que tal aconteça. Ainda, o engajamento de servidores efetivos que participam da equipe de gestão, e convênios de cooperação técnica, como o firmado entre a universidade local e a Prefeitura, para analisar a qualidade do pavimento utilizado, podem contribuir para evitar que o Programa seja descontinuado.

Além disso, há outros desenhos possíveis que conferem ainda mais flexibilidade a programas de infraestrutura, o que vem sendo iniciado em outros municípios, diante dos limites de recursos para certas rubricas e disponibilidade em outras, além do interesse da população em contribuir com trabalho, materiais e recursos financeiros.

O que é coproduzido e por quem

Entre os tipos de coprodução propostos por Brandsen e Honingh (2016), observa-se, em Blumenau, a coprodução na concepção e na implementação de serviços essenciais, pois os cidadãos e profissionais se envolvem em ambas as etapas no core do serviço. Embora a obra em si seja executada por uma empresa contratada, os usuários diretos e os servidores da prefeitura participam de todas as etapas, caracterizando a coprodução plena (Bovaird, 2007).

As comissões de rua assumem diversas responsabilidades, conforme detalhado, caracterizando o que Nabatchi et al. (2017) consideram coprodução em grupo, em três fases do processo – design, entrega e moni-

toramento. Os moradores participam da elaboração do projeto da rua e contribuem com recursos financeiros. Alguns fazem obras complementares na sua propriedade, por sua conta.

A empreiteira contratada pelos grupos de moradores, geralmente, é a mesma licitada para realizar as atividades que cabem à Prefeitura (como preparo do leito da via, colocação de caixas coletoras de águas pluviais, bocas de lobo, meio-fio e tubulação; projeto planialtimétrico, perfil longitudinal, seções transversais e alargamento da rua; e fiscalização). As comissões de rua são orientadas pela Diretoria de Obras, em reuniões ao longo do processo, a pagar à empreiteira em parcelas, após as entregas e vistoria final do engenheiro da Prefeitura responsável pela obra.

É de se observar que o Pavimenta Ação tem mais adesão junto a cidadãos de rendas média e baixa. Os moradores de renda mais alta, por vezes, optam pela pavimentação sem a participação estatal. Não há um dispositivo legal que regulamente essa situação, o que gera riscos. Os cidadãos nem sempre têm condições técnicas para acompanhar a execução da obra e não é certo que possam, ou queiram, providenciar os requisitos técnicos para que haja segurança na realização da obra, como laudos geológicos e planta planialtimétrica.

De qualquer forma, os achados da pesquisa sinalizam que a coprodução produz sinergia e adiciona valor na provisão de serviços, o que constitui oportunidade para pesquisas específicas sobre adição de valor, tanto em termos econômico-financeiros (eficiência) como ambientais e sociais, inclusive no que tange à confiança dos cidadãos entre si e entre estes e os servidores públicos.

> Este modelo de pavimentação é vantajoso, principalmente no aspecto financeiro e na satisfação dos moradores, quando a obra é concluída. Tendo em vista que o município arca com 2/3 dos custos e a adesão ao programa é considerável (S1).

> Um morador que conhecia o terreno deu sugestões sobre o problema em relação à tubulação e eles acataram. (U2).

O governo local adota uma estratégia que inclui acesso à informação, contratação aberta e entrega de serviços, o que sobressai na confiança que os moradores depositam no Programa.

É interessante, ainda, que, tanto na assinatura da ordem de serviço quanto na entrega da obra, realiza-se uma confraternização na casa de um dos integrantes da Comissão de Rua. Desta, participam o prefeito, que comenta as obras realizadas na região; o secretário de infraestrutura urbana, que discorre sobre as obras de pavimentação realizadas na região; o diretor de obras, o gerente de mutirões, entre outros. Os moradores, por sua vez, apresentam suas impressões e reinvindicações, e os gestores buscam ampliar e consolidar o seu capital político.

Ocorre, ainda, o envolvimento de empreiteiras contratadas para a execução da obra, e de parceiros, como a universidade e vereadores, que atuam na interlocução entre moradores e a Prefeitura.

O Quadro 3 sintetiza os papéis da Prefeitura e dos moradores nas etapas de *design*, im-

plementação e monitoramento da pavimentação de vias em Blumenau, considerado elementos abordados por Bovaird (2007), Brandsen e Honingh (2016) e Nabatchi et al. (2017).

Quadro 3. Papéis da Prefeitura e dos moradores no Programa Pavimenta Ação e etapas da coprodução

Envolvidos	**Papéis**	**Etapas**
Prefeitura	Coordenação geral do Pavimenta Ação, via Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana Estratégias de transparência, via Secretaria Municipal de Gestão e Transparência e de Infraestrutura Urbana Elaboração do Projeto de cada via, com participação dos moradores Edital para contratação de empresas para execução parcial Financiamento de 60% da obra Fiscalização da execução Prestação de contas	*Design*, Implementação e Monitoramento
Grupos de Moradores	Financiamento de 40% da obra Participação na gestão de recursos e documentos, via Comissão de Rua Participação na elaboração do projeto da via Contratação e pagamento de empresas para execução parcial Monitoramento da execução da obra e do Programa	*Design*, Implementação e Monitoramento

Modelos de provisão de serviços e valores estruturantes

A incorporação de valores caros à cidadania, como confiança mútua e cultura de colaboração entre governantes e cidadãos, foi favorecida com a implementação do Programa:

> Antes da pavimentação era uma falta de cuidado com a rua e com a limpeza. Depois tudo ficou melhor, as pessoas se mobilizaram para cuidar e valorizar a rua. (U2).

A transparência do processo resulta em

> confiança e tranquilidade. (S1).
>
> O processo para formação da comissão da rua foi ótimo. Há engajamento, por que é um interesse de todos. (U2).
>
> O sistema agrega a comunidade, aproxima as pessoas, as motiva a participarem de outros eventos, a solicitarem a instalação de creches, recuperação de postos de saúde [...] (S2).

No modelo anterior de mutirão, já havia comissões de rua. Entretanto, dado que não havia ênfase à transparência nos critérios e na gestão do Programa e demorava um longo período entre o início da arrecadação dos valores até a realização da obra, alguns moradores desconfiavam dos integrantes das comissões. Levantavam-se suspeitas de que não estariam atuando corretamente e de que estariam até desviando recursos. Com o novo desenho, as comissões se mobilizaram para esclarecer os cidadãos sobre a implementação, o que contribuiu para envolver a comunidade e gerar confiança. "Confiei no pessoal da comissão da rua, porque eles não desistiram" (U3). "Os membros da Comissão de Rua se reúnem direto" (U4). "Eu não acessava a tabela, não tenho computador, mas os outros membros da comissão acessavam" (U4). "Observamos que a relação dos moradores e os integrantes das comissões de rua é boa de maneira geral, em poucos momentos foi preciso intervir (discussão da testada do terreno)" (S1). "A pavimentação evita poeira, sujeira e organiza a comunidade, aumentando a confiança dos moradores no governo" (U2).

Essas evidências permitem especular sobre como diferentes modelos de provisão de serviços públicos contribuem ou não para a incorporação de valores como transparência, *accountability*, confiança e participação. O Quadro 4 sintetiza a proposição de que o modelo de coprodução de serviços promove a incorporação dos valores transparência, *accountability*, confiança e participação, e depende deles para sua coesão e sustentação. O que não ocorre no seu contraponto, o modelo tradicional de provisão exclusiva pelo aparato estatal.

Quadro 4. Incorporação de valores estruturantes da coprodução em diferentes modelos de provisão

Tradicional	**Mutirão**	**Coprodução**
Não há a incorporação de valores estruturantes da coprodução	Há, em certa medida, a incorporação de valores estruturantes da coprodução	Os valores são incorporados ao sistema, que depende deles para a sua coesão e sustentação

O presente estudo permitiu explorar teórica e empiricamente o elemento transparência. A proposição ora enunciada e os demais elementos estruturantes da coprodução e suas interfaces serão detalhados em outro estudo em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em contextos de crise política e econômica, nos quais há restrições de recursos para atender às expectativas cidadãs e *deficit* de confiança, os governantes podem adotar diferentes estratégias para prover os serviços públicos, conforme demonstrado na pavimentação de vias. A aproximação entre governantes e cidadãos pode contribuir para mobilizar recursos e promover a legitimidade política dos governos.

Nesse cenário, a transparência desponta como estratégia para equilibrar expectativas, justificar a falta de recursos e promover o engajamento de servidores e cidadãos na coprodução de serviços e no enfrentamento de desafios públicos. Todavia, a coprodução é um processo complexo que, além de demandar condições como transparência, *accountability*, confiança e participação, envolve outros fatores para ocorrer.

No Pavimenta Ação, a reduzida capacidade financeira do governo municipal, diante do potencial de mobilizar variados tipos e fontes de recursos, por meio da coprodução, permitiu contar com a disponibilidade econômico-financeira dos cidadãos. A transparência no processo favoreceu a confiança e o engajamento mútuo entre governantes e cidadãos, equilibrando suas expectativas diante da realidade municipal e promovendo conhecimento sobre a produção do serviço público. Há indícios de que a coprodução gerou sinergia, contribuindo para a provisão do serviço e para o desenvolvimento comunitário, o que enseja pesquisas específicas sobre adição de valor. Ainda que se reconheça o que foi alcançado, há desafios quanto à continuidade, garantia de recursos e avanços necessários para mais flexibilidade na gestão do Programa.

A pavimentação de vias admite diferentes modelos de provisão. Além dos três modelos descritos, é possível ir além na coprodução, com mais autonomia, flexibilidade, diversidade de procedimentos e compartilhamento de recursos, sem ferir o arcabouço legal vigente no País. De modo geral, mostra-se que os limites de financiamento podem converter-se em propulsores da coprodução. Uma vez valorizada politicamente, a coprodução pode contribuir para superar limites presentes na administração pública brasileira: formalismo, rigidez de normas, distanciamento entre cidadãos e governantes, obstáculos à contribuição do cidadão na provisão de bens e serviços, promessas vagas de governantes, expectativas irrazoáveis dos cidadãos e falta de transparência quanto a recursos, critérios, procedimentos, erros e acertos.

A transparência desponta como elemento relevante da coprodução em contextos de *deficit* de *accountability*. Constitui, também, fator de risco político, pois, diante dos inúmeros casos de corrupção e desperdício de recursos públicos, a ênfase à transparência como parte do capital político pode representar uma ameaça. Qualquer deslize pode gerar efeito devastador. Talvez por isso, muitos gestores públicos receiem trilhar esse caminho.

REFERÊNCIAS

Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: Reforço ao controle democrático*. São Paulo, SP: Estúdio Editores.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement & participation: User & community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x

Bovaird, T., & Loefler, E. (2012). *We're all in this together: Harnessing user and community co-production of public outcomes* (Chapter 4). Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. doi:10.1111/puar.12465

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving rather than steering* (2nd ed.). New York, NY: M. E. Sharpe.

Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P. C., & Spaniol, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: O que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Pensamento & Realidade*, 27(2), 56-79.

Federação Catarinense dos Municípios. (2017). *Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável. Blumenau, SC.* Recuperado de http://indicadores.fecam.org.br/indice/estadual/ano/2016

Fischer, S. D, & Schommer, P. C. (2017). *Prêmio de Boas Práticas em Gestão Pública Udesc Esag 2016: 21 experiências de transparência com cidadania.* Florianópolis, SC: Udesc Esag. Recuperado de http://www.esag.udesc.br/arquivos/id_submenu/1684/caderno_praticas_2016.pdf

Guerzovich, F., & Schommer, P. C. (2016). Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society. *ISTR's Working Paper Series.* 12th ISTR Conference, Stockholm, Sweden. Recuperado de https://c.ymcdn.com/sites/istr.site-ym.com/resource/resmgr/WP_Stockholm/Guerzovich_Schommer_Bridges.pdf

Heidemann, F. G. (2009). Ética de responsa¬bilidade: Sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Orgs.), *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 301-309). Brasília, DF: UnB.

Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94-108. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction.

Public Administration Review, 77(5), 766-776. doi:10.1111/puar.12765

Nobelprize.org. (2018). Elinor Ostrom. *Common resources.* Recuperado de https://www.nobelprize.org/educational/nobelprize_info/ostrom-edu.html

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Co-production, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. doi:10.1016/0305-750X(96)00023-X

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. doi:10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x

Prefeitura Municipal de Blumenau. (2017). *Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana*. Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/governo/secretaria-de-infraestrutura-urbana

Prefeitura Municipal de Blumenau (2018a). *Blumenau transparente.* Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/transpnew/wppaginainicial.aspx

Prefeitura Municipal de Blumenau (2018b). *Programa Pavimenta Ação.* Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/governo/secretaria-de-infraestrutura-urbana/pagina/pavimenta-acao-semob

Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales* (4ª ed.). Lisboa, Portugal: Gradiva.

Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353. doi:10.1177/0275074004269288

Rocha, A. C. (2011). Accountability na admi¬nistração pública: Modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança,* 14(2), 82-97.

Rocha, A. C., Schommer, P. C., Spaniol, E. L., & Dahmer, J. (2012). Coprodução do controle como bem público essencial à accountability. *XXXVI EnANPAD*. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD.

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

Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2009). Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, 11(25), 83-104. doi:10.5007/2175-8077.2009v11n25p83

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (2015). Accountability and co-production of information and control. *Rev. Adm. Pública*, 49(6), 1375-1400. doi:10.1590/0034-7612115166

Nota: O presente estudo permitiu explorar teórica e empiricamente o elemento transparência. A proposição ora enunciada e os demais elementos estruturantes da coprodução e suas interfaces serão detalhados em outro estudo em curso.