PARTICIPAÇÃO DIRETA EM COPRODUÇÃO É DEMOCRÁTICA? CONTROLE VETORIAL DA DENGUE EM CAMPO GRANDE – MS

IS DIRECT PARTICIPATION IN CO-PRODUCTION DEMOCRATIC? DENGUE VECTOR CONTROL IN CAMPO GRANDE – MS

*¿LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA COPRODUCCIÓN ES DEMOCRÁTICA?
CONTROL VECTORIAL DE DENGUE EN CAMPO GRANDE – MS*

Resumo

A abordagem de coprodução considera a participação ativa dos usuários essencial para a implementação de políticas, estando essa maior influência direta nos rumos de política pública alinhada a princípios democráticos. Com a intenção de compreender melhor essa relação entre participação dos usuários e democracia em coprodução, o objetivo deste artigo foi caracterizar a participação dos usuários na coprodução do controle vetorial da dengue em Campo Grande – MS, Brasil. Os dados coletados em cinco bairros do município foram analisados por meio de análise de conteúdo. Constatou-se que, nos casos pesquisados, os usuários: (i) são incluídos no relacionamento com os profissionais, (ii) são capazes de produzir resultados de política pública e (iii) se beneficiam desses resultados alcançados. No entanto, para o alcance de uma plena participação democrática em coprodução, ainda falta aos usuários influenciar outros processos de políticas públicas – não limitando sua participação (apenas) à execução de ações propostas pelo poder público.

Palavras-chave: Controle vetorial, coprodução, democracia, dengue, participação.

Gemael Chaebo - gemaelchaebo@gmail.com

Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Nova Andradina – MS, Brasil

Janann Joslin Medeiros - janmedeiros@gmail.com

Professora da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Brasília – DF, Brasil

Submetido 26.04.2016. Aprovado 29.01.2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n71.61067>

Abstract

The co-production approach considers the active participation of public service users to be essential in policy implementation. The greater direct influence of citizens on public policies that is sought in this approach appears to be aligned with the principles of democracy. In order to better understand the relationship between user participation and democracy in co-production, the goal of this paper is to characterize public service users participation in the co-production of dengue vector control in Campo Grande – MS, Brazil. Data collected in five districts of the municipality were analyzed using content analysis. Findings revealed that in the five cases studied, service users (i) are included in the production relationship with public service professionals, (ii) are capable of producing policy results, and (iii) are benefited by the results produced. However, if full democratic participation in co-production is to be achieved, users have yet to exert influence on other policy processes, not limiting their participation to merely executing actions proposed by the public authorities.

Keywords: Vector control, co-production, democracy, dengue, participation.

Resumen

El abordaje de coproducción considera esencial la participación activa de los usuarios para la implementación de políticas, y esa mayor influencia directa en el rumbo de las políticas públicas parece estar alineada a los principios democráticos. Con la intención de comprender mejor esa relación entre participación de los usuarios y coproducción democrática, el objetivo de este artículo ha sido caracterizar la participación social en el control vectorial del dengue en Campo Grande, MS, Brasil, en coproducción con el gobierno. Los datos, recolectados en cinco barrios de la referida ciudad, han sido analizados por medio del análisis de contenido. En los casos de los usuarios encuestados se constató que estos: (i) están incluidos en la relación con los profesionales, (ii) son capaces de producir resultados de la política pública, y (iii) se benefician de estos resultados logrados. Sin embargo, para el alcance de una plena participación democrática en coproducción con el gobierno, todavía falta que los usuarios tengan influencia sobre otros procesos de políticas públicas y que su participación no se limite, sólo, a la puesta en práctica de las medidas propuestas por el gobierno.

Palabras clave: Control vectorial, coproducción, democracia, dengue, participación.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre democratização do Estado concentra-se atualmente em duas formas centrais: a democracia representativa e a democracia participativa (Perez, 2009). De acordo com Santos e Avritzer (2009) e Paula (2012), na democracia representativa, os cidadãos exercem o direito de escolher indivíduos que os representem perante o Estado. No entanto, a democracia representativa vem enfrentando um momento de crise, em que a população, cada vez menos, se sente representada pelos políticos eleitos, principalmente no que se refere ao atendimento dos temas que consideram prioritários (Santos & Avritzer, 2009). Fung e Wright (2001) apontam que a democracia representativa pode ser pouco efetiva em

facilitar o envolvimento político dos cidadãos, construir consenso político por meio do diálogo, e elaborar e implementar políticas públicas.

Bier et al. (2010) afirmam ser preciso ir além do modelo de democracia representativa, pois este aliena a capacidade de influência do cidadão aos seus representantes eleitos. Para Santos e Avritzer (2009) e Paula (2012), é nessa crise de representação que a democracia participativa se destaca, propondo que as políticas poderiam conter a participação plural de atores (muitas vezes marginalizados do processo), que interagem por meio de mecanismos de discussão e deliberação. Abers, Formiga-Johnsson, Frank, Keck e Lemos (2009) estabelecem que são funções da democracia participativa: promo-

ver a inclusão política, estimular processos deliberativos e aumentar o controle da sociedade sobre o Estado. Pondera-se que as democracias representativa e participativa partilham de certo grau de complementaridade, contudo, segundo Abers et al. (2009), quando maximizada uma das formas de democracia descritas, esta passa a limitar o espaço que a outra forma de democracia é capaz de ocupar.

O processo de redemocratização no Brasil, ocorrido a partir da década de 1980, começa a “pender a balança” a favor de formas mais participativas de democracia quando esta passa a ter como um de seus focos principais a descentralização (Bier et al., 2010). Nessa perspectiva, democratizar significa transferir parte da responsabilidade a outros atores, assim a sociedade assume algumas tarefas que antes eram exclusivamente realizadas pelo Estado (Bier et al., 2010). De acordo com Vanleene, Verschuere e Voets (2015), a “participação dos cidadãos está diretamente relacionada com a ideia de democracia” (p. 4), na qual a participação de cada cidadão é vital para o funcionamento do Estado.

Assim, a participação cidadã é considerada a base para o desenvolvimento da democracia (Arnstein, 1969). No entanto, a participação cidadã é um conceito amplo, que pode variar grandemente de situação para situação (Vanleene et al., 2015). Essas variações já foram destacadas há muitos anos na “escada de participação cidadã” de Arnstein (1969, p. 217). Segundo a autora, existem oito “degraus” que explicitam a dinâmica de participação dos cidadãos em seu relacionamento com o poder, que variam desde “manipulação” (primeiro degrau) até “controle cidadão” (oitavo degrau).

No contexto de estudos sobre implementação de políticas públicas, O’Toole (2000) questionou, há quase duas décadas: Por que orientações mais democráticas estão ausentes dos estudos de implementação até agora? Da mesma forma, DeLeon e DeLeon (2002) afirmam existir poucas dúvidas sobre a necessidade de desenvolver uma bem articulada e consistente abordagem de implementação que possibilite a inclusão de princípios democráticos. Esses autores lançam indícios do que seria um processo mais democrático de implementação – aquele em que houvesse o envolvimento direto e indireto da população (DeLeon & DeLeon, 2002). A coprodução das políticas públicas é considerada uma modalidade de participação cidadã e vem recebendo atenção acadêmica nas últimas décadas (Jakobsen & Andersen, 2013; Ryan, 2012; Vanleene et al., 2015). Bier et al. (2010) e Fung (2015) sugerem que a coprodução seria uma forma de operacionalizar a participação (democratização) da sociedade na implementação de políticas. Para tanto, a exemplo do esforço de Arnstein (1969), é preciso caracterizar a participação democrática em coprodução. Mas, para isso, antes se mostra necessário apresentar o que se entende por coprodução.

Por coprodução, entende-se “fazer junto”. Nessa estratégia de implementação, os usuários produzem os serviços públicos juntamente com os agentes públicos, cada qual sendo responsável por parte do processo (Ostrom, 1996; Parks et al., 1981; Thomas, 2013). Há o entendimento de que, sem a participação ativa dos usuários em coprodução, não seria possível alcançar os objetivos de algumas políticas públicas, pois eles fornecem recursos essenciais ao seu cumpro-

mento (Fung, 2015; Jakobsen & Andersen, 2013; Parks et al., 1981; Ryan, 2012; Thomas, 2013).

O controle vetorial da dengue é exemplo de política pública implementada por meio da coprodução, em que a participação ativa dos usuários é necessária para o cumprimento dos objetivos pretendidos, conforme exposto por Brasil (2009b) e World Health Organization (WHO, 2009). Na dinâmica de controle do vetor da dengue, os moradores das residências são responsáveis por verificar a presença de água parada, eliminando-a conforme for necessário (Brasil, 2009a, 2009b). Esses moradores são diretamente assistidos por Agentes Comunitários de Saúde (ACS), que orientam sobre o combate e fiscalizam a situação da residência (Brasil, 2009a).

Então, a participação direta e ativa dos usuários na coprodução do controle da dengue seria um possível meio de democratizar sua participação nos rumos de política pública, pois, sem eles, entende-se que o combate não conseguiria ser plenamente desenvolvido. Questionando a relação estabelecida, pergunta-se: A participação direta e ativa dos usuários em ações de coprodução do controle da dengue pode ser considerada democrática?

Vanleene et al. (2015) estabelecem critérios para orientar o que se estaria tratando por democracia em coprodução. De acordo com os autores, esta pode ser alcançada quando: (i) houver um relacionamento inclusivo entre cidadãos e profissionais, em que a contribuição direta e ativa desses cidadãos possa, (ii) realmente, influenciar os resultados, e esses cidadãos (iii) estejam cientes

dos riscos e tenham acesso aos benefícios da coprodução. Entende-se que esses critérios estão incompletos, faltando incluir, nesse sentido, a capacidade de os cidadãos influenciarem os rumos de política pública, indo além da simples execução das atividades propostas pelo poder público (Abers et al., 2009; Arnstein, 1969; Fung, 2015).

Alguns estudiosos de implementação de políticas defendem formas mais democráticas de lidar com a entrega de bens e serviços públicos, isto é, que contemplem uma maior participação dos usuários na dinâmica de implementação. Para Perez (2009) e Bier et al. (2010), o principal ponto para constituição de uma implementação mais democrática é que esta não seja estruturada de cima para baixo (*top-down*), permitindo que todos os envolvidos possam participar. DeLeon e DeLeon (2002) argumentam que orientações mais participativas ou mais democraticamente orientadas poderiam servir melhor ao interesse público. Os autores deduzem que a perspectiva *top-down* de implementação (que entende o processo como a realização das decisões tomadas de maneira centralizada pelos formuladores da política, sem considerar dificuldades locais que possam afetar o cumprimento dos objetivos) é menos democrática que a perspectiva *bottom-up* (que aborda o processo de implementação do ponto de vista da interface do implementador com o usuário), entendendo como orientação democrática aquela em que há envolvimento popular direto ou indireto ao longo do processo.

DeLeon e DeLeon (2002) argumentam que mais democracia é melhor que menos democracia, assim como formas de envolvimento mais diretas por parte da população

deveriam ser preferidas (a menos que análise anterior demonstre que outro modelo é superior). Justificam isso afirmando que, quanto mais distante a implementação estiver do *policy maker* (formulador da política, tradução livre), maior será a chance de esta falhar (DeLeon & DeLeon, 2002).

Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) afirmam que estudos que relacionem a coprodução com o nível democrático da entrega do serviço público são a parte menos desenvolvida da pesquisa em coprodução – uma área que definitivamente requer mais pesquisas no futuro. Essa proposta de agenda de pesquisa é reforçada por Vanleene et al. (2015), quando indicam a necessidade de estudos envolvendo a qualidade democrática da coprodução.

Nesta seção, foi contextualizado o problema de pesquisa e foram indicadas as suas contribuições teóricas. Na próxima seção, será aprofundada a discussão de como imprimir uma orientação mais participativa em implementação, utilizando, para isso, a abordagem de coprodução.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM IMPLEMENTAÇÃO

Brinkerhoff (1996, 1999) sugere que a participação social é um elemento-chave na implementação das políticas. Conforme exposto por Brinkerhoff (1996), Paula (2012) e Vanleene et al. (2015), para ocorrer a participação social na implementação, são necessários canais adequados que permitam a inclusão dos cidadãos, o que Perez (2009) define como institutos de participação popular.

Os conselhos são um exemplo de instituto de participação popular, mas também existem outros frequentemente utilizados para operacionalizar a participação social no Brasil, como: audiências públicas, consultas públicas, fóruns temáticos, comissões, comitês, concessões, convênios, parcerias, referendos, parcerias público-privadas (PPP), delegação de competências a ONGs e experiências de orçamento participativo (Paula, 2012; Perez, 2009; Violin, 2010).

Perez (2009) aponta institutos de participação popular na fase de implementação como: “as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou entidades de utilidade pública, e até mesmo a recente expansão da concessão de serviços públicos” (p. 225). Adiciona-se a esses institutos de participação popular a coprodução (*co-production*) de serviços públicos, abordagem de implementação na qual profissionais e usuários trabalham cooperativamente para a provisão de serviços públicos (Alford, 1998; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981; Thomas, 2013; Whitaker, 1980).

De acordo com Alford (1998), essa forma de participação (coprodução) requer uma noção mais complexa de cidadania, não baseada apenas em votar, exercer direitos ou tomar parte em deliberações públicas, mas também em auxiliar a produção dos serviços públicos. Arnstein (1969) considera essas oportunidades de participação cidadã no governo a “pedra fundamental” da democracia, uma vez que essa participação se torna uma forma de empoderamento de grupos muitas vezes marginalizados do processo político, mas que podem influenciar realmente seus resultados.

Entre as formas de participação na implementação, como já apontado, nesta pesquisa, foi adotada a literatura de coprodução como base teórica. Essa escolha foi motivada pela percepção de uma diferença fundamental em relação ao fornecimento de serviços públicos via ONGs ou concessões, pois, na coprodução, o usuário desempenha um papel ativo, não sendo apenas um “recipiente” onde as políticas são aplicadas (Alford, 1998; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Whitaker, 1980), se enquadrando dentro daquilo que King et al. (1998) definem como “participação autêntica” (p. 320). Para os autores, a participação será autêntica na medida em que os cidadãos forem capazes de atuar diretamente sobre a situação-problema, o que requer uma redefinição no relacionamento entre administradores e cidadãos (King et al., 1998).

Vale a pena lembrar que, embora tanto a perspectiva *top-down* quanto *bottom-up* de implementação apresentadas possam envolver participação social, segundo DeLeon e DeLeon (2002), a perspectiva *top-down* é

menos democraticamente orientada do que a perspectiva *bottom-up*. Quanto mais *top-down* é uma política pública, gradativamente há um afastamento dos cidadãos em relação à situação-problema que enfrentam. Embora concordem com DeLeon e DeLeon, Ham e Hill (1993) consideram que na perspectiva *bottom-up* há, inclusive, a possibilidade de os *street-level bureaucrats* (burocratas de nível de rua, tradução livre) interferirem negativamente na implementação, prevendo que “o resultado pode facilmente ser não a responsabilidade para o público, mas a dominação política por funcionários e profissionais” (p. 151).

Esse gradual afastamento dos “cidadãos” em relação à “situação-problema”, em que, segundo King et al. (1998), “administradores” e “processos administrativos” podem interferir negativamente na dinâmica (Figura 1), diminui a capacidade de esses cidadãos agirem ativamente sobre as questões de seu interesse. Quanto maior o afastamento entre cidadãos e situação-problema, menos autêntica será a participação (King et al., 1998).

Figura 1

Aliás, Rantamaki (2017) observa que a adoção de um viés mais participativo requer a construção de uma nova forma de administração pública, modificando sua estrutura e o relacionamento com agentes e administrados. Bovaird (2007) argumenta que concepções tradicionais sobre planejamento e gerenciamento de serviços públicos estão desatualizadas, necessitando ser revistas de modo que incluam a coprodução como mecanismo integrador e incentivador para a mobilização de recursos.

Segundo Alford (1998), a abordagem de coprodução desafia o entendimento tradicional de como as agências de governo executam a entrega de serviços. Coprodução significa reconceber o papel do governo, não apenas em fornecer serviços e aplicar sanções legais, mas também em influenciar os usuários a se engajarem nas atividades. Bovaird (2007), Verschuere et al. (2012), Thomas (2013) e Bovaird, Ryzin, Loeffler e Parrado (2015) apontam que os serviços públicos não são mais unicamente entregues por profissionais e *staff* de agências governamentais, mas podem ser coproduzidos por usuários e comunidades. Isso implica reconhecer que os usuários detêm certos recursos e competências necessários ao alcance do resultado de política pública (Fung, 2015; Ryan, 2012).

Na próxima seção, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados visando operacionalizar o objetivo geral da pesquisa de caracterizar a participação dos usuários na coprodução do controle vetorial da dengue em Campo Grande – MS, Brasil.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para operacionalizar o objetivo geral de pesquisa, e com finalidade exploratória e descritiva, a estratégia de investigação adotada foi o estudo de casos múltiplos, por meio de uma lógica indutiva de análise. Ao contrário da lógica dedutiva, em que se parte de uma teoria ou hipótese para angariar evidências que permitam uma conclusão, com a lógica indutiva, parte-se de uma pergunta ou uma observação empírica para inquirir uma situação específica e chegar a proposições teóricas. Para seleção dos casos, foram empregadas as orientações de amostragem teórica sugeridas por Eisenhardt (1989), em que não se procura uma representatividade estatística, mas sim selecionar casos relevantes para o desenvolvimento dos conceitos e que sejam capazes de apresentar similaridades e diferenças relevantes ao desenvolvimento da teoria.

Foi escolhido como relevante objeto de pesquisa o Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD), programa de combate ao vetor *Aedes aegypti* instituído pelo governo brasileiro visando diminuir a incidência da doença no País (Fundação Nacional de Saúde [Funasa], 2002). Importante salientar que o *Aedes aegypti* é vetor de outras doenças, como a febre amarela, a febre chikungunya e o zika vírus (Brasil, 2015; Empresa Brasil de Comunicação [EBC], 2017). A WHO (2012) aponta o Brasil como o país em que há a maior média de incidência de dengue no mundo (Figura 2), bem como o considera responsável por agravar a situação da doença em nível mundial. Bhatt et al. (2013) afirmam que, no Brasil, o número de casos é, pelo menos, três vezes superior ao levantado pela WHO, devido à não formalização desses casos junto às autoridades competentes.

Figura 2. Número médio de casos de dengue nos 15 países mais endêmicos, entre 2004 e 2010

A EBC (2013) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2013) apontam o estado de Mato Grosso do Sul como aquele em que houve a maior incidência da doença em nível nacional no ano de 2013. Nesse sentido, a fim de esclarecer a questão da escolha por um município para realização da pesquisa em coprodução, assim como justificar essa escolha, utilizou-se notícia divulgada no *Diário Oficial da União (DOU)* em 30 de janeiro de 2013 (Portaria n. 14, 2013), onde se reconheceu a situação de emergência no município de Campo Grande (capital do estado de Mato Grosso do Sul) em relação aos casos de dengue notificados. O município teve, em 2013, a maior incidência relativa de dengue no Brasil, 4.064 casos para cada grupo de 100 mil habitantes (Mato Grosso do Sul, 2013). Também relevante para a escolha de estudar o controle da dengue no município de Campo Grande

foi a decisão de que, na implementação do PNCD (Funasa, 2002), as capitais dos estados devem ser consideradas “municípios prioritários” para o controle vetorial da doença.

Com respeito aos casos específicos investigados, observa-se que o município de Campo Grande é constituído por 75 bairros. Cada bairro convive com uma realidade distinta no que se refere à incidência de dengue, sendo possível verificar desde bairros com incidência superior a 113 notificações para cada grupo de 100 mil habitantes (muito alta) até bairros com incidência zero (Campo Grande, 2012). A justificativa para a variação da incidência de dengue nos bairros está relacionada com a área de cobertura que o *Aedes aegypti* consegue alcançar durante sua vida, poucas vezes ultrapassando 100 metros de seu nascedouro (Funasa, 2002). Assim, é

bem definida a responsabilidade de cada localidade (bairro) por sua incidência de dengue.

Autores de implementação de políticas, participação cidadã e de coprodução (Abers et al., 2009; Arnstein, 1969; Bier et al., 2010; DeLeon & DeLeon, 2002; Fung, 2006, 2015; Vanleene et al., 2015) apontam que a presença de elementos democráticos possibilitaria o alcance de melhores resultados na entrega de serviços públicos. Assim, partindo-se da premissa de que os bairros com incidência zero poderiam possuir alguns elementos democráticos não presentes nos bairros com incidência muito alta, determinou-se focalizar a investigação nos bairros (casos) que apresentaram incidência muito alta e incidência zero. George e Bennett (2005) recomendam esse tipo de decisão metodológica para o desenvolvimento de teoria, pois consideram que um caso crucial é aquele em que a teoria possa ser fortemente suportada ou impugnada.

No ano de 2013, foram identificados seis bairros com incidência muito alta e 13 bairros com incidência zero em Campo Grande. Constatou-se uma maior presença de bairros com incidência zero em torno da região central do município, enquanto os bairros com incidência muito alta estavam mais presentes em regiões periféricas. Então, visando superar essa particularidade, foram adotados como casos de pesquisa: (i) os bairros com incidência zero que se localizavam em áreas mais periféricas (bairros Parati, Seminário e Jockey Club) e (ii) os bairros com incidência muito alta que se localizavam em áreas mais centrais (bairros Jacy e Tijuca).

As fontes de evidência da pesquisa foram

essencialmente qualitativas, obtidas por meio de roteiros de entrevista contendo perguntas abertas, aplicados aos participantes das atividades de coprodução do controle vetorial da dengue nos bairros. Roteiros de entrevista foram desenvolvidos para cada tipo de participante identificado na literatura de coprodução. Seguiu-se a afirmativa de Parks et al. (1981) para determinar os participantes da pesquisa. Segundo os autores, a atividade de coprodução é fundamentada sobre o relacionamento entre produtores regulares (ou profissionais) e usuários dos serviços.

Inicialmente, dois tipos de profissionais foram identificados como participantes no processo de controle do vetor: Agentes de Combate a Endemias (ACE) (Brasil, 2009a; 2009b) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS) (Brasil, 2009a). Durante as entrevistas com os dois tipos de agentes públicos de saúde, foi solicitada a indicação de outros profissionais envolvidos no controle da dengue em cada bairro, para que estes também participassem da pesquisa. Foram considerados usuários os indivíduos residentes em cada bairro que utilizam o serviço de controle da dengue. Para seleção dos usuários, algumas ruas foram sorteadas em cada bairro, e, em cada uma dessas ruas, uma casa foi escolhida aleatoriamente para que o morador participasse da pesquisa.

O número de entrevistas necessário para cada tipo de participante foi determinado pela saturação teórica dos dados. A saturação dos dados é alcançada quando não surgem elementos adicionais a partir da realização de novas entrevistas (Eisenhardt, 1989; Miles & Huberman, 1984). A saturação teórica dos dados foi alcançada com 43

entrevistas de profissionais (Parati [7], Seminário [6], Jockey Club [7], Jacy [10] e Tijuca [13]) e 40 entrevistas de usuários (oito por caso). Além das entrevistas com profissionais e usuários, foi realizada uma entrevista adicional com o coordenador de combate à dengue do município de Campo Grande – totalizando, assim, 84 entrevistas.

As entrevistas foram apoiadas por recursos de gravação e transcritas por um profissional contratado. Os dados transcritos foram transferidos ao *software* Atlas-ti 7 (Atlas-TI 7, 2013), especializado em dar suporte à análise de dados qualitativos. Com o auxílio do *software*, os dados foram analisados semanticamente por meio de análise de conteúdo – técnica que utiliza de procedimentos sistemáticos para compreender um fenômeno a partir da visão de seus participantes (Bardin, 2009). Os critérios de análise de conteúdo que balizaram a análise da democracia presente na participação direta em coprodução foram: (i) relacionamento inclusivo entre cidadãos e profissionais, em que a contribuição direta e ativa desses cidadãos possa (ii) realmente influenciar os resultados, e esses cidadãos (iii) estejam livres de riscos e tenham acesso aos benefícios da coprodução (Vanleene et al., 2015), bem como (iv) influenciar os rumos de políticas públicas, e não apenas acatem as determinações do poder público (Abers et al., 2009; Arnstein, 1969; Fung, 2015).

Inicialmente, cada um dos cinco casos foi analisado individualmente, utilizando métodos e técnicas sugeridas por Bardin (2009) e Miles e Huberman (1984). Por fim, foi realizada a análise comparativa de casos cruzados (cross-cases), utilizando, como base para isso, o trabalho de Miles e Huberman

(1984), em que, por meio do exercício de comparação, foram observadas similaridades e dissimilaridades que os casos compartilham entre si, para abstrair, dessa forma, considerações teóricas gerais.

Como mencionado, a intenção original foi verificar, por via da análise comparada, diferenças e similaridades na presença de elementos democráticos na coprodução do controle vetorial entre os casos de incidência muito alta e zero. Contudo, a análise dos dados não revelou diferenças na democracia praticada ou na participação direta em coprodução observada entre os casos de incidência muito alta e zero. Optou-se, então, por realizar uma análise conjunta dos dados obtidos nos casos de pesquisa, para melhor entender a participação dos usuários na coprodução dos casos de controle vetorial da dengue no município.

Na próxima seção, são apresentados os resultados da pesquisa, bem como a discussão fundamentada desses achados.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Os dados da pesquisa apontam que as ações de políticas públicas do controle da dengue são elaboradas por meio do “plano de ação de combate à dengue” do município. Durante a pesquisa, observou-se que não apenas os moradores desconheciam esse plano de ação, mas também quase a totalidade dos coprodutores (inclusive governamentais) não participou de sua elaboração (as exceções foram as gerentes das unidades de saúde dos bairros com incidência muito alta).

As evidências do estudo mostram, paradoxalmente, que havia maior participação na

formulação da política das gerentes de unidades básicas com níveis mais altos de incidência de dengue do município (os casos de Jacy e Tijuca), embora essa participação não se traduzisse em menores incidências da doença. Elas foram convidadas a participar da elaboração do plano, mas as gerentes de unidades básicas em bairros com incidência zero, não. O plano municipal foi idealizado juntamente com o Comitê de Mobilização de Combate à Dengue, instância de decisão da qual fazem parte membros da sociedade civil organizada. Além disso, participam também do comitê membros do Conselho Municipal de Saúde, para a discussão do plano de ação.

No entanto, foi observado que, para os entrevistados em geral, o plano chega “pronto” da Secretaria de Saúde do município, já indicando as ações a serem realizadas por cada membro (competências dos agentes públicos e ações esperadas pelos moradores). Essa postura da prefeitura deixa pouco espaço para articulações locais (nos bairros) e demonstra que, nesse caso, a política de controle da dengue se caracteriza mais como *top-down*, com as formulações realizadas de maneira centralizada. Assim, entende-se que a coprodução é uma abordagem de implementação possível de ser utilizada por meio tanto da abordagem *bottom-up* quanto da *top-down*.

Contudo, Ostrom (1996) esclarece que, ao optar por adotar uma perspectiva *top-down* de implementação (e menos democrática, segundo DeLeon e DeLeon [2002]), apenas os usuários mais interessados persistirão nas ações de coprodução, subentendendo que a maioria deles tenderia a deixar de coproduzir ao longo do tempo. Da mesma for-

ma, Frieling, Lindenberg e Stokman (2014) afirmam que, se não fundamentadas coletivamente na comunidade, o interesse dos usuários em participar das ações de coprodução tende a diminuir gradativamente. Assim, infere-se que uma perspectiva mais *bottom-up* seria uma alternativa mais sustentável à coprodução no longo prazo.

É relevante lembrar que DeLeon e DeLeon (2002) não afirmam que perspectivas mais democráticas de implementação são necessariamente do tipo *bottom-up*, mas que a perspectiva *bottom-up* é mais democrática do que a perspectiva *top-down*, permitindo inferir a possibilidade da presença de princípios democráticos na implementação *top-down*. Além disso, DeLeon e DeLeon (2002) definem que uma implementação democraticamente orientada será aquela em que houver o envolvimento popular direto ou indireto, devendo as formas mais diretas de envolvimento ser preferidas. Então, pode existir uma abordagem de implementação democraticamente orientada em que os participantes não apresentem suas opiniões?

Nesse ponto, evidencia-se uma lacuna na literatura que precisa ser mais bem estudada, pois, por um lado, observa-se, nos casos pesquisados, a não contribuição dos usuários ou dos implementadores de nível de rua para a elaboração do plano de ação, mas, por outro lado, observa-se um tipo de implementação com: (1) possibilidades de participação direta e ativa dos usuários no combate ao vetor, (2) diminuição da incidência de dengue a partir das ações dos usuários e (3) compartilhamento dos benefícios das ações aos usuários, como a diminuição do risco em contrair a doença como resultado de sua participação. Esses três pontos

foram indicados por Vanleene et al. (2015) para configurar uma participação democrática em coprodução.

No entanto, foi constatado, em todos os casos, que, além da não contribuição na elaboração do plano municipal, os participantes, de modo geral, entendem que as interações entre agentes de saúde (ACS e ACE) e usuários não visam o aprimoramento da discussão do que está sendo executado; servem apenas para a comunicação dos profissionais aos moradores sobre o que estes devem fazer no combate. Em menor número, alguns dos entrevistados apontaram que, no momento da orientação, é possível aos moradores discutir ou dar sua opinião ao agente de saúde. Contudo, não foi possível observar, nos dados levantados, qualquer indício que evidencie a opinião dos moradores ocasionando modificações no modo como é realizado o combate (como Fung [2006, 2015] estabelece que deveria ocorrer). Portanto, as ações são mais comunicadas do que discutidas com a população. A comunicação é no sentido de convencer os usuários a trabalhar em prol da política pública. Não é feita com o propósito de envolvê-los numa discussão mais ampla que dê voz para que opinem sobre os rumos do que esperam que seja realizado.

Ostrom (1996) e King et al. (1998) consideram que a apresentação de uma agenda pronta não funciona bem para incitar o engajamento dos usuários. Argumentam que os usuários não devem ser apenas convencidos (participação convencional) a participar, mas incluídos no processo decisório (participação autêntica) das políticas em andamento. Como já afirmado por Ostrom (1996), quando o estilo *top-down* de im-

plementação domina a tomada de decisão, apenas os cidadãos mais determinados persistirão nas ações de coprodução. King et al. (1998) reconhecem, porém, que é problemática a inclusão dos usuários na tomada de decisão, pois estes podem introduzir novos problemas, atrasar o processo e aumentar a burocracia. Mas essa é uma realidade com que os gestores públicos precisam aprender a lidar.

Assim, mostra-se necessário encontrar mecanismos para aproximar os moradores da realidade da política, tornando-os parceiros na implementação. Os dados dos casos pesquisados sugerem que atuar de maneira não cooperativa em relação aos usuários pode ser um complicador à implementação, pois esses usuários podem negar o acesso à residência, ou fingir que não estão em casa no momento da visita do agente de saúde, ou, ainda, agir de maneira cínica em relação aos apontamentos realizados pelos agentes de saúde, comprometendo-se a realizar o controle do vetor na residência, mas não cumprindo efetivamente as ações que foram propostas. Devido a essas situações problemáticas, os agentes de saúde precisam realmente convencer os moradores a participar, pois as competências de seu cargo não permitem, por exemplo, que se apliquem multas.

Cabe questionar até que ponto a participação dos usuários na coprodução do controle do vetor da dengue em Campo Grande poderia ser caracterizada como autêntica ou democrática nos termos expostos por King et al. (1998), ou se essas atividades de coprodução por usuários não consistem apenas em aceitar ou rejeitar os planos impostos e as ações recomendadas pelo governo. Se democracia for tratada como participação

(inclusão dos usuários, produção de resultados por estes e compartilhamento dos resultados alcançados), sim, a coprodução nos bairros pesquisados mostra-se democrática. Mas se autonomia, emancipação e envolvimento nos rumos das ações de política pública forem incluídos como elementos de análise, então, não, a coprodução nos bairros pesquisados não se mostra plenamente democrática.

Nos casos pesquisados, os usuários mostram-se encarregados, e não empoderados, nas ações de controle ao vetor. Claramente, há diferenças entre os conceitos de democracia em coprodução e de democracia participativa. Na democracia participativa, Santos e Avritzer (2009) e Abers et al. (2009) tratam da participação plural dos atores por meio de processos deliberativos que visam a inclusão e controle da sociedade sobre o Estado. Nesse sentido, nos casos investigados, apenas um dos três critérios de Fung (2006, 2015) para a participação democrática foi observado, a inclusão dos usuários. No entanto, para o autor, outros dois critérios deveriam ser cumpridos: (i) a capacidade de os usuários opinarem nas decisões, e não apenas acatá-las, e (ii) as discussões devem ser capazes de se converterem em ações práticas.

Embora existam diferenças entre os conceitos de democracia em coprodução e democracia participativa, também existem aproximações. A proposta aqui é incluir a capacidade de influenciar os rumos da política (democracia participativa) como um critério adicional aos já estabelecidos pela democracia em coprodução (inclusão dos usuários, produção de resultados por estes e compartilhamento dos resultados alcan-

çados). Por capacidade de influenciar, entende-se a possibilidade real de os usuários opinarem nas políticas públicas de seu interesse, auxiliando a produção conjunta de estratégias e a execução das ações. Então, como caracterizar a participação democrática nos casos de acordo com esses critérios?

De acordo com a “escada de participação cidadã” de Arnstein (1969), o empoderamento nos casos pesquisados poderia ser definido como “informação”, no qual o fluxo de informações é unidirecional (dos profissionais para os usuários), sem canais de negociação ou *feedback*. Nesse degrau, é dada pouca oportunidade de influenciar o *design* das políticas públicas, em que encontros entre profissionais e usuários são apenas um artifício para repassar informações. Prova de que é preciso incluir a influência nos rumos de políticas públicas como um critério para caracterizar uma participação democrática em coprodução está no estudo de Whitaker (1980). Duas das três formas de coprodução indicadas pelo autor interagem com esse critério: (1) em uma, a relação entre usuários e profissionais proporciona um novo entendimento dos problemas enfrentados, o que pode levar à reformulação dos procedimentos administrativos existentes; (2) na outra, o relacionamento entre usuários e profissionais é pautado de modo que estes se ajustem às expectativas mútuas, chegando a um comum entendimento do problema e das atribuições de cada participante. Nos casos pesquisados, não há evidências de que o relacionamento entre profissionais e usuários ocasione a reformulação de procedimentos administrativos. Tampouco foram observadas evidências sobre o ajuste do relacionamento entre os participantes para

alcançar um entendimento comum na resolução dos problemas.

No que se refere à participação direta na produção de resultados, esta poderia ser definida como “parceria”, pois os usuários “possuem algumas barganhas genuínas que podem influenciar o resultado do plano” (Arnstein, 1969, p. 221-222). Como descrito por Ryan (2012) e Fung (2015), em coprodução, é necessário reconhecer que os usuários detêm alguns recursos necessários ao alcance dos resultados de política pública. Então, nos casos pesquisados, há um partilhamento de poder no que se refere à execução das atividades, mas isso não se converte em espaço para o partilhamento de poder durante o planejamento das ações. Entre as possibilidades de participação que envolvem os rumos da política, poucos espaços foram encontrados de modo a incluir os usuários nas discussões de políticas públicas envolvendo a implementação do controle da dengue nos bairros.

Os únicos espaços diagnosticados em nível local com potencial de permitir uma influência mais clara da população sobre as questões públicas de saúde foram os conselhos locais de saúde. Eles realizam o acompanhamento e monitoramento das ações planejadas e realizadas, e a cobrança de ações remediais quando necessário. Por meio de ofícios emitidos, os membros do conselho são capazes de pressionar a prefeitura para obtenção dos recursos necessários à execução das atividades em nível local. Como aponta Barrett (2004), o processo de implementação envolve mais do que apenas executar ações já determinadas. Há a necessidade de tomar decisões cruciais ao longo do processo. Assim, os conselhos locais são

potencialmente espaços participativos capazes de influenciar a implementação das políticas públicas.

No entanto, os dados da pesquisa demonstram que o conselho local de saúde é apenas conhecido pelos profissionais lotados na própria unidade de saúde (ACS, enfermeiras e gerentes). Outros participantes que não estão lotados na unidade (como ACE, escolas, igrejas, estabelecimentos comerciais ou os próprios moradores dos bairros estudados) parecem desconhecer essa instância de participação. Chama a atenção o fato de os únicos representantes dos usuários nos conselhos locais de saúde serem os presidentes de associações de moradores dos bairros com incidência muito alta (Jacy e Tijuca) incluídos no estudo. Os presidentes das associações de moradores dos bairros com incidência zero (Parati, Seminário e Jockey Club) não participam nos conselhos locais de saúde. Assim, os conselhos se evidenciam nos dados da pesquisa como um potencial canal de participação popular, embora nos bairros pesquisados não sejam conhecidos ou utilizados pelos usuários em geral.

Outros meios de participação identificados para a população expressar suas opiniões, mais utilizados quanto à implementação do controle da dengue, foram: contatar a ouvidoria da Secretaria de Saúde, contatar o Centro de Controle de Zoonoses (CCZ), procurar a unidade básica de saúde ou conversar com os agentes de saúde. No entanto, de acordo com os dados da pesquisa, essa prática de os usuários reclamarem ou questionarem o que está sendo feito pouco acontece. A frequência de reclamações reportadas foi muito baixa. Apenas quatro moradores (dois do Jacy e dois do Tijuca, ambos bairros com in-

cidência muito alta) entre todos os usuários entrevistados afirmaram ter feito reclamações em relação à dengue – evidenciando, novamente, uma participação superior em relação aos bairros com incidência zero.

Com base na análise e discussão realizada, na próxima seção, são apontadas as considerações finais de pesquisa, suas contribuições, limitações e agenda para estudos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi caracterizar a participação em casos de coprodução do controle vetorial da dengue em Campo Grande – MS, Brasil. A pesquisa focou a implementação da política de controle vetorial da dengue, por entender que é uma política pública em que ações de coprodução são essenciais para a implementação, pois, sem o apoio da população, se tornaria impossível combater o vetor, conforme exposto por Brasil (2009b) e WHO (2009).

Adotou-se a coprodução como a base teórica da pesquisa por identificá-la como uma abordagem viável para inclusão de princípios democráticos à etapa de implementação. Essa identificação ocorreu devido: (i) à participação direta dos usuários na provisão dos serviços e (ii) à dependência dos agentes governamentais em relação aos esforços oferecidos pelos usuários – visão compartilhada por Bier et al. (2010). Foi verificado, no estudo realizado, que essas características de coprodução estão presentes nos casos estudados. Então, com respeito ao questionamento inicial da pesquisa, se a participação direta e ativa dos usuários em ações de coprodução pode ser considerada

democrática, são tecidas as seguintes considerações.

Para os propósitos da pesquisa, foram definidos quatro critérios para caracterizar como democrática a participação em coprodução: (1) inclusão dos usuários no controle ao vetor, (2) produção de resultados a partir das ações, (3) benefício sobre os resultados obtidos e (4) capacidade dos usuários em influenciar os processos de políticas públicas. Com base nas evidências da pesquisa, conclui-se que apenas os três primeiros critérios foram cumpridos, faltando, ainda, o último, influenciar os processos de políticas públicas.

Embora parte da literatura trate participação e democracia como sinônimos, os resultados deste estudo sugerem a necessidade de distinguir os conceitos. Participar (ser incluído) é apenas um dos aspectos a serem considerados para se alcançar a democratização em coprodução. Os dados da pesquisa evidenciam essa realidade, demonstrando que é possível haver participação na execução de um serviço sem necessariamente haver qualquer forma de influência dos cidadãos na tomada de decisão sobre as ações a serem executadas. Dessa forma, considera-se limitado o empoderamento democrático dos usuários nos casos, pois eles são apenas encarregados de realizar as atividades que o poder público indica.

Os dados apontam que, de modo geral, profissionais e usuários dos casos pesquisados não tomaram parte nas discussões que embasaram a formulação da política pública envolvendo o combate à dengue no município de Campo Grande – MS. Nesse sentido, observa-se que, nos bairros, o planejam-

to das ações de combate chega “pronto” da Secretaria de Saúde, indicando inclusive as ações a serem realizadas por cada membro. Pondera-se que incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão não significa desconsiderar a *expertise* alcançada pela autoridade governamental. Como observado, essa inclusão dos cidadãos é muitas vezes problemática, contudo pode servir para aumentar o comprometimento em relação às ações. Isso se mostra particularmente importante na política proposta, pois faltam mecanismos coercitivos disponíveis aos agentes para impor a realização das ações.

Entendendo que incluir os moradores nas instâncias de tomada de decisão seria uma opção mais condizente com uma democracia participativa em políticas públicas, foram diagnosticadas, por meio dos dados da pesquisa, as possibilidades efetivas dos participantes da coprodução em influenciarem os rumos de políticas públicas envolvendo o controle vetorial da dengue. Entre os espaços institucionalizados para o exercício de uma democracia participativa ou de uma maior inclusão dos usuários nas discussões do controle da dengue em nível local, apenas foi identificado o conselho local de saúde como permitindo uma influência mais clara da população sobre os processos de política pública.

Embora o plano de combate já venha determinado pela Secretaria de Saúde (que o discute com o Conselho Municipal de Saúde, bem como o baliza pelos requisitos definidos nos âmbitos estadual e federal de saúde), nos conselhos locais, é possível realizar o monitoramento das atividades e a cobrança de ações corretivas quando necessário. Por meio de ofícios, é possível

cobrar os recursos necessários para a boa execução do controle da dengue no bairro. Destaca-se a perspectiva de que os conselhos locais possam atuar como coordenadores das políticas de saúde nos bairros, principalmente no que se refere à elaboração de ações (como os mutirões) e à mediação do relacionamento entre moradores e autoridade governamental.

A contribuição teórica desta pesquisa está em verificar se a participação direta e ativa por usuários em implementação via coprodução poderia ser considerada democrática. Alguns autores argumentam a favor dessas abordagens mais democráticas para lidar com a entrega de serviços públicos, como um possível direcionamento à renovação do campo de implementação (DeLeon & DeLeon, 2002; O’Toole, 2000). Contudo, a operacionalização desses princípios democráticos em implementação ainda se constitui como uma lacuna de pesquisa, que se procurou preencher com a pesquisa realizada.

Tentativas anteriores de preencher essa lacuna falharam, ao considerar que uma abordagem democrática em coprodução corresponderia apenas à contribuição direta dos usuários na entrega dos serviços públicos. Vanleene et al. (2015) afirmam que a literatura questiona o potencial democrático da coprodução, em que esta é, muitas vezes, utilizada apenas como uma forma para economizar recursos financeiros por parte do governo. Portanto, conclui-se que, ao contrário do que foi observado nos casos de pesquisa, uma abordagem plenamente democrática requer, além do envolvimento na produção, uma influência mais clara dos usuários nos rumos de política pública.

Há indícios dos aspectos que poderiam ser modificados ou melhorados visando empoderar os usuários (e não apenas encarregá-los). A abordagem de coprodução mostra potencial como estratégia para imprimir uma orientação mais democrática à implementação de políticas públicas, sobretudo naquelas políticas caracterizadas pela dependência do governo em relação à participação dos usuários para que as metas da política sejam efetivamente alcançadas. Entende-se que, quando houver essa dependência, existirá uma maior abertura e possibilidade de empoderamento dos usuários nos processos de políticas públicas em coprodução. Rantamaki (2017) estabelece que o desenvolvimento da coprodução como um novo tipo de democracia requer a continuidade de tentativas e o reconhecimento do que já foi alcançado, demonstrando o potencial da abordagem para tornar a sociedade mais democrática na prática.

Uma limitação da pesquisa está relacionada às instâncias em que foram coletados os dados. De acordo com o que estabelece a literatura, o relacionamento de coprodução é fundamentado entre profissionais e usuários dos serviços públicos (Alford, 1998; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981; Thomas, 2013). Assim, os dados foram coletados principalmente junto aos moradores e organizações que se aproximavam mais dos moradores para a implementação da política em cada bairro estudado, não contemplando, dessa forma, instâncias superiores de análise (como a Secretaria de Saúde ou o Conselho Municipal de Saúde). Embora não tenham sido pesquisados, pondera-se que não se deve desprezar a importância de diagnosticar todas as instâncias de decisão da política municipal de combate à

dengue. Ainda, destaca-se que a participação cidadã observada nos conselhos locais de saúde é bastante pequena. Dessa forma, embora a reflexão indique que esses conselhos sejam uma forma de ampliar o empoderamento na política estudada, não foi possível diagnosticar em qualquer dos bairros evidências empíricas que suportem essa indicação. Sugerem-se futuros estudos que foquem especificamente a participação dos usuários nos conselhos.

Outra proposta para estudos futuros em coprodução estaria vinculada à realização de pesquisas comparativas envolvendo outros setores e países, conforme indicam também Verschuere et al. (2012). Especificamente em relação à participação democrática em coprodução, poderia ser verificado em outras políticas se a necessidade de envolvimento dos cidadãos para a provisão de um dado serviço público acaba por resultar no empoderamento do grupo de usuários participantes. Também seria relevante verificar os diferentes tipos de interações possíveis entre usuários e profissionais em coprodução, no que se refere ao processo de inclusão desses usuários nas ações.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., Formiga-Johnsson, R. M., Frank, B., Keck, M. E., & Lemos, M. C. (2009). Inclusão, deliberação e controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 12(1), 115-132. doi:10.1590/S1414-753X2009000100009

Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal*

- of *Public Administration*, 57(4), 128-137. doi:10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi:10.1080/01944366908977225
- Atlas-TI (software). (2013). *Atlas.ti 7 user guide and reference*. Berlin, Germany.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo* (4a ed.). Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. doi:10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x
- Bhatt, S., Gething, P. W., Brady, O. J., Messina, J. P., Farlow, A. W., Moyes, C. L., ... Hay, S. I. (2013). The global distribution of burden of dengue. *Nature*, 496(7446), 504-507. doi:10.1038/nature12060
- Bier, C. A., Feuerschütte, S. G., Schmitz, L. C., Bousfield, R., Simm, T. A., & Pena, F. T. G. (2010). Sociedade, empresa e governo: Uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. *Cadernos EBAPE.BR*, 8(4), 580-599.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x
- Bovaird, T., Ryzin, G. G. Van, Loeffler, E., & Parrado, S. (2015). Activating citizens to participate in collective co-production of public services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1-23. doi:10.1017/S0047279414000567
- Brasil. Ministério da Saúde. (2009a). *O agente comunitário de saúde no controle da dengue*.
- Brasil. Ministério da Saúde. (2009b). *Diretrizes nacionais para a prevenção e controle das epidemias de dengue*.
- Brasil. Ministério da Saúde. (2015). *Boletim epidemiológico: Monitoramento dos casos de dengue, febre de chikungunya e febre pelo vírus zika até a semana epidemiológica 48*, 2015. Secretaria de Vigilância em Saúde.
- Brinkerhoff, D. (1996). Process perspectives on policy change: Highlighting implementation. *World Development*, 24(9), 1395-1401. doi:10.1016/0305-750X(96)00056-3
- Brinkerhoff, D. (1999). State-civil society networks for policy implementation in developing countries. *Review of Policy Studies*, 16(1), 123-147. doi:10.1111/j.1541-1338.1999.tb00844.x
- Campo Grande (município). (2012). *Informe técnico no 06, de 10 de fevereiro de 2012*. Recuperado de http://www.pmcg.ms.gov.br/sesau/canaisTexto?id_can=3414
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.

Empresa Brasil de Comunicação. (2013). *Casos de dengue quase triplicam no país*. Recuperado de <http://www.ebc.com.br/noticias/saude/2013/02/triplica-o-numero-de-casos-de-dengue-no-brasil>

Empresa Brasil de Comunicação. (2017). *Especialistas investigam relação entre febre amarela e degradação ambiental*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/especialistas-investigam-relacao-entre-febre-amarela-e-degradacao-ambiental>

Frieling, M.A., Lindenberg, S. M., & Stokman, F.N. (2014). Collaborative communities through coproduction: Two case studies. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 35-58. doi:10.1177/0275074012456897

Fundação Nacional de Saúde. (2002). *Programa Nacional de Controle da Dengue*.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance [Special Issue]. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522 doi:10.1111/puar.12361

Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41. doi:10.1177/0032329201029001002

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the so-*

cial sciences. Cambridge, USA: MIT Press.

Ham, C., & Hill, M. (1993). *The policy process in the modern capitalist state* (2nd ed.). London, UK: Harvester Wheatsheaf.

Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review*, 73(5), 704-713. doi:10.1111/puar.12094

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The question of participation: Toward authentic public administration in public administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-326. doi:10.2307/977561

Mato Grosso do Sul (estado). (2013). Boletim epidemiológico nº 7 – dengue – semana 1 a 8. Secretaria Estadual de Saúde.

Miles, M., & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative data analysis*. Beverly Hills, USA: Sage Publications.

O'Toole, L. J., Junior. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.

Organização Pan-Americana de Saúde. (2013). *Dados da dengue no Brasil, 2013*. Recuperado de http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=3159:dados-dengue-no-brasil-2013&Itemid=777

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, 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. L., Oaker-son, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. doi:10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x

Paula, A. P. P. de. (2012). *Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea* (8ª reimpressão). Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

Perez, M. A. (2009). *A administração pública democrática: Institutos de participação popular na administração pública* (1ª reimpressão). Belo Horizonte, MG: Editora Fórum.

Portaria n. 14, de 30 de Janeiro de 2013. (2013). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF.

Rantamaki, N. J. (2017). Co-production in the context of Finnish social services and health care: A challenge and a possibility for a new kind of democracy. *Voluntas*, 28(1), 248-264. doi:10.1007/s11266-016-9785-1

Ryan, B. (2012). Co-production: Option or obligation? *Australian Journal of Public Administration*, 71(3), 314-324. doi:10.1111/j.1467-8500.2012.00780.x

Santos, B. S., & Avritzer, L. (2009). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa* (4ª ed.). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, par-

tner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786-796. doi:10.1111/puar.12109

Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2015). *The democratic quality of coproduction: A theoretical review and initial research design*. EGPA Conference: Toulouse, France.

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8

Violin, T. C. (2010). *Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: Uma análise crítica* (2ª ed. rev.). Belo Horizonte, MG: Editora Fórum.

Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, 40(3), 240-246. doi:10.2307/975377

World Health Organization. (2009). *Dengue: Guidelines for diagnosis, treatment, prevention and control*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.

World Health Organization. (2012). *Global strategy for dengue prevention and control 2012-2020*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.