

Ensaio

COPRODUÇÃO DE BENS PÚBLICOS OU CARIDADE? ASPECTOS CONCEITUAIS E COMPARATIVOS

Guilherme Lourenço da Silva Tescaro¹

Ana Julia Guimarães Berti²

Fernando Batista Pereira¹

¹ Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) / Instituto de Ciências Sociais Aplicadas / Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade, Varginha-MG / Brasil

² Universidade Federal de Lavras (UFLA) / Departamento de Administração e Economia / Programa de Pós-Graduação em Administração, Lavras-MG / Brasil

Resumo

Este ensaio parte da lacuna explicativa da diferenciação entre o conceito de coprodução de bens e serviços públicos e da caridade, visto que ambos se manifestam na atuação espontânea de atores não governamentais em setores de atuação da administração pública. Tem-se por objetivo identificar as características que podem nos auxiliar na distinção entre políticas públicas coproduzidas pela sociedade de obras caritativas. Para tanto, utilizou-se metodologia qualitativa com revisão de literatura. Por fim, evidencia-se que a coprodução e a caridade se diferenciam para além dos mecanismos operacionais, no fundamento ético e na relação sociedade-Estado.

Palavras-chave: Relação Estado-Sociedade. Participação Cidadã. Cidadania. Políticas Multicêntricas.

Co-production of public goods or charity? Conceptual and comparative aspects

This essay addresses the gap in understanding the distinction between the concept of co-production of public goods and services and that of charity, given that both manifest themselves in the spontaneous actions of nongovernmental actors in areas of public administration. The objective is to identify the characteristics that can help us distinguish between public policies co-produced by society and charitable works. To this end, a qualitative methodology involving a literature review was employed. Finally, it is shown that co-production and charity differ not only in their operational mechanisms but also in their ethical foundations and in their distinct society-state relationships.

Keywords: State-Society Relations. Citizen Participation. Citizenship. Multicentric Policies.

¿Coproducción de bienes públicos o caridad? Aspectos conceptuales y comparativos

Este ensayo parte de la falta de claridad a la hora de diferenciar entre el concepto de coproducción de bienes y servicios públicos y el de caridad, dado que ambos se manifiestan en la acción social espontánea de la sociedad. El objetivo es identificar las características que distinguen una política pública coproducida de las obras caritativas. Para ello, se ha utilizado una metodología cualitativa con revisión bibliográfica. Por último, se puso de manifiesto que la coproducción y la caridad se diferencian, más allá de los mecanismos operativos, en la ética y en la relación entre la sociedad y el Estado.

Palabras clave: Relación entre el Estado y la sociedad. Participación ciudadana. Ciudadanía. Políticas multicéntricas.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22968691>

ISSN: 2359-6252

Editor-chefe: Vinicius de Souza Moreira

Editora-adjunta: Letícia Lima Milani Rodrigues

Artigo submetido em 27 de julho de 2026 e aceito para publicação em 27 de agosto de 2026



Este ensaio parte da identificação de uma lacuna explicativa da diferenciação entre o conceito de coprodução de bens e serviços públicos e da caridade, visto que ambos se manifestam na atuação espontânea de atores não governamentais em setores de atuação da administração pública. Assim se discute as características fundamentais da coprodução de bens e serviços públicos - tendo como estudos basilares Ostrom (1996), Klein *et al.* (2012), Netto, Salm e Burigo (2014), Ribeiro, Andion e Burigo (2015) e Chaebo e Medeiros (2017) - e da caridade - observando o apresentado por Kant (1964), Aquino (2005), Mauss (2003), Bourdieu (2006; 2011) e Agostinho (2018).

Justifica-se a discussão conjunta dos termos a partir da dificuldade inicial de se definir o que seria uma coprodução de bem público ou uma ação caritativa no caso da atuação de lideranças locais religiosas em causas sociais e ação pública. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo central identificar as características que podem nos auxiliar na distinção entre políticas públicas coproduzidas pela sociedade de obras caritativas. Para tal, utilizou-se de metodologia qualitativa com a revisão de literatura, retomando como os conceitos vêm sendo pautados e como têm se materializado.

Assim sendo, pode-se considerar a década de 1970 como o marco inicial dos estudos sobre coprodução de bens e serviços públicos, com os trabalhos norte-americanos (Ribeiro; Andion; Burigo, 2015). As primeiras pesquisas abordaram o conceito como meio de levar maior eficiência à gestão pública e otimizar o uso dos recursos. Contudo, entendeu-se que esse processo coproduzido com a sociedade se manifesta enquanto um mecanismo de descentralização do poder público, colocando o cidadão no processo decisório e aumentando o engajamento cívico (Ribeiro; Andion; Burigo, 2015).

Desse modo, a coprodução busca repensar as relações Estado-Sociedade, promovendo o compartilhamento de responsabilidade entre os agentes públicos. Conforme Ostrom (1996) apresenta, é a relação entre o que o governo faz e o que os cidadãos fazem. Ela aprimora a democracia, aumenta a confiança e engaja os cidadãos, formando uma administração policêntrica, com maior representatividade e influência direta da comunidade civil.

Para Ostrom (1996), sem a participação ativa dos cidadãos, os objetivos da política pública não seriam efetivamente alcançados. Se a ação do cidadão é necessária, ela não pode ser vista como "ajuda voluntária" ou favor, mas sim como exercício de cidadania ativa e direito político (Chaebo e Medeiros, 2017). Para que essa cidadania de fato aconteça (e não vire uma farsa), são necessários pressupostos relacionais reais: confiança mútua, participação coletiva, envolvimento positivo e processo democrático, que contribuem para o fortalecimento da cidadania, na medida em que o cidadão passa a ser parte ativa na busca por soluções coletivas (Klein *et al.*, 2012).

A fim de se observar a realização da coprodução na sociedade, os autores Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175) propõem cinco classificações:

(1) Nominal: “uma estratégia para a produção dos serviços públicos, por meio de compartilhamento de responsabilidades entre pessoas da comunidade, preferencialmente voluntários, e o aparato administrativo público de Estado, com o propósito apenas de tornar eficientes esses serviços” (Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175);

(2) Simbólica: “envolve os cidadãos na produção dos serviços públicos para demonstrar a presença do Estado” (Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175), porém é uma participação ilustrativa, utilizada como forma de manipulação do Estado, a fim de se transmitir uma imagem inclusiva, participativa e eficaz da administração;

(3) Funcional: “utilizada pelo aparato público do Estado para produzir os serviços públicos de maneira mais eficiente e eficaz, com a participação do indivíduo, do grupo ou da coletividade” (Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175), tendo a participação da sociedade no processo de solicitação, assistência ou de ajustes nas políticas;

(4) Representativa com Sustentabilidade: “é o resultado da sinergia que se estabelece na realização dos serviços públicos de que participam os cidadãos, as organizações da comunidade e o aparato administrativo do Estado que, no seu conjunto, interagem em prol do bem comum” (Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175), tendo a democracia e o interesse social como predominante e;

(5) Para a Automobilização Comunitária: “estratégia para a realização dos serviços públicos de que participa toda a comunidade, orientada por princípios éticos e pela democracia normativa,

com o propósito de manter a sociedade permanentemente mobilizada” (Netto, Salm e Burigo (2014, p. 175).

Porém, o conceito de coprodução de serviços públicos não pode ser confundido com um processo meramente altruísta ou voluntário, se assim fosse, seria meramente uma caridade. Em contrapartida, a caridade é um conceito em debate, que perpassa aspectos religiosos, sociológicos e filosóficos, sendo discutida por como Agostinho (2018), Aquino (2001), Kant (1964), Mauss (2003) e Bourdieu (2006; 2011) que a discute.

Assim sendo, ao analisar o conceito de caridade sob a lente teológica cristã, Agostinho (354 - 430) a propõe como uma forma de honrar a Deus, posta como a fé que age no amor, em sua mais completa efetivação do amor ao próximo, onde “a caridade é o fim ao qual devem se reportar todos os preceitos” (Agostinho, 2018, p. 153). O argumento então é reforçado por Tomás de Aquino (1225 - 1274), em seu documento ‘Suma Teológica’, onde discute questões em evidência em sua época, quando diz que a caridade deve ser vista como a maior das virtudes teologais, por possibilitar que o indivíduo se aproxime mais do Deus criador (Aquino, 2005).

Apesar de Kant (1724 - 1804) não tratar explicitamente da caridade, ele traz uma reflexão importante de se considerar, ao apontar que o valor moral das ações dos indivíduos não reside na vontade de fazê-las ou no amor que se coloca ao executá-las, mas sim no dever de realizá-las (Kant, 1964). Onde retira-se o fator extraordinário de ações caritativas, a partir da não romantização de sua execução, ou seja, no dever e no valor moral que tais ações agregariam às virtudes de cada um.

Por outro lado, quando se discute o conceito de dádiva em Mauss (1872 - 1950), se definem três obrigações: dar, receber e retribuir (Mauss, 2003, p. 201). A obrigação de dar gera um vínculo espiritual entre o doador e o donatário, estabelecendo ou reforçando uma ligação entre os indivíduos. Nesse mesmo contexto, pode-se observar a obrigação de receber, que dado vínculos preexistentes, pressupõe o fato de que se deva receber algo ou uma ajuda de outros, em busca da tão almejada dádiva. Por fim, a retribuição é colocada como uma espécie de escravidão por dívida, há de se retribuir aquilo que recebeu, gerando um benefício simbólico ao benevolente e um dever a ser realizado (Mauss, 2003, p. 201).

Por conseguinte, Bourdieu (1930 - 2002) aponta como as trocas simbólicas entre os indivíduos, reforçadas pela confiança e reciprocidade, podem gerar acúmulo de determinados capitais simbólicos, como o social, cultural e econômico (Bourdieu, 2006; 2011). A prática caritativa, portanto, é apontada como vantajosa ao que a exerce, gerando reciprocidade por meio de trocas simbólicas, não necessariamente econômicas, mas contendo prestígio e/ou posição social como retorno imediato às suas ações.

Desse modo, a caridade se torna benéfica ao executor e ao receptor da mesma, visto uma obrigação mútua de reciprocidade gerada, pois essa retribuição geraria dádivas aos participantes dessa relação. Assim sendo, há uma troca constante quando se observa a caridade como meio de execução de obras, observada pelos autores como forma espiritual e em meio às práticas sociais.

Por fim, a análise integrada dos referenciais teóricos evidencia que a coprodução e a caridade se diferenciam para além dos mecanismos operacionais, no fundamento ético e relação sociedade-Estado diferentes. Assim, enquanto a coprodução pressupõe a partilha deliberativa de poder e a governança policêntrica, as ações caritativas operam predominantemente pela moralidade do dever, pela assimetria relacional e pela concessão benevolente. A fim de sistematizar essas convergências e tensões, estabelecendo um panorama analítico que oriente a compreensão de suas fronteiras conceituais, apresenta-se a síntese comparativa no Quadro 1.

Como observado, na caridade, a relação tende a ser desigual: o benfeitor assume o papel ativo e o receptor permanece em uma posição passiva, gerando uma dívida moral e trazendo prestígio social a quem ajuda, como apontam Mauss (2003) e Bourdieu (2006; 2011). Por outro lado, na coprodução de bens públicos, a dinâmica é baseada na cidadania e na gestão compartilhada (Ostrom, 1996; Chaebou; Medeiros, 2017), o cidadão é visto como participante ativo nas decisões e na execução das políticas públicas, o que exige confiança mútua e processos democráticos (Klein *et al.*, 2012) para que a ação fortaleça a relação entre Estado e sociedade sem desresponsabilizar o poder público.

Quadro 1 - Matriz comparativa entre Coprodução de Bens e Serviços Públicos e Caridade		
Dimensão de Análise	Coprodução de Bens e Serviços Públicos	Caridade
Fundamento Ético	Direito de cidadania, soberania popular e corresponsabilidade democrática	Dever moral individual, virtude teológica
Papel do Indivíduo	Cidadão coprodutor e cogestor; sujeito ativo na tomada de decisão e execução	Doador benfeitor e beneficiário vulnerável
Relação com o Estado	Governança policêntrica formal, compartilhamento de poder e complementaridade institucional	Ação privada desarticulada, suplementação pontual ou paralelismo paliativo ao Estado
Dinâmica de Poder e Vínculo Social	Busca por horizontalidade, pactuação coletiva e transparência (accountability)	Relação hierárquica e assimétrica; produção de dívida moral e conversão em capital simbólico
Mecanismo Operacional	Planejamento deliberativo, mobilização cívica e alocação conjunta de recursos e trabalho	Doação voluntária de recursos e socorro assistencial

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, observou-se uma diferença substancial entre ações desenvolvidas por meio de práticas de coprodução de bens e serviços públicos e por meio de ações caritativas. A partir das características elencadas de cada conceito estruturado, se pode concluir que, apesar de possuírem um fim benéfico gerado às partes da relação, cada forma de ação parte de um princípio e de objetivos distintos. Enquanto há uma troca espiritual e social com a caridade, a coprodução pode gerar ganhos gerais e práticos à comunidade local por meio de políticas públicas realizadas.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO. **Manual sobre a fé, a esperança e a caridade**. Tradução de Souza Campos, E. L. Niterói: Teodoro Editor, 2018.

AQUINO, Tomás. **Suma Teológica**. Tradução de Alexandre Correia. São Paulo: Loyola, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **As Estruturas Sociais da Economia**. Tradução de Lígia Calapez e Pedro Simões. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Edições 70, 2011.

CHAEBO, Gemaël; MEDEIROS, Janann Joslin. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395152355>, 2017.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de António Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964.

KLEIN, Vitor Hugo Jr. et al. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 25-47, DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100003>, 2012.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: **Sociologia e Antropologia**. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

NETTO, Luis Moretto; SALM, Vanessa Marie; BURIGO, Victor. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2014v16n39p164>, 2014.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, Disponível em: <https://citinde.ei.udelar.edu.uy/uploads/bibliografia/c5a103ae2a8b3dd289c8a6870813159f7e14d2a0.pdf>, 1996.

RIBEIRO, Alexandre Coimbra; ANDION, Carolina; BURIGO, Fábio. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119-140, DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121685>, 2015.

Sobre os(as) autores(as)

Guilherme Lourenço da Silva Tescaro  
oguilherme.lourenco@gmail.com

Graduado Interdisciplinar em Ciência e Economia, Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e mestrando em Gestão Pública e Sociedade (Mestrado Acadêmico) da mesma instituição.

Ana Julia Guimarães Berti  
anaj.guimaraess@gmail.com

Graduada Interdisciplinar em Ciência e Economia, Graduada em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e mestranda em Administração (Mestrado Acadêmico) pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

Fernando Batista Pereira  
fernando.pereira@unifal-mg.edu.br

Doutor e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS/UNIFAL/ICSA).