



“Co-produção: uma abordagem transformadora do sector público”

O tema da co-produção tem vindo a afirmar-se no discurso em torno da modernização do sector público, merecendo, há já alguns anos, a atenção não só de académicos mas também de instituições como a OCDE e o Banco Mundial assim como de ONGs e alguns governos.

Fátima Fonseca *

Nem sempre é fácil descortinar, no meio dos discursos feitos com muitas preocupações de marketing, o que significa a co-produção. Co-produzir significa, simplesmente, produzir em conjunto. Quando aplicado à administração pública, significa o repensar da relação entre o Estado e a Sociedade, uma forma específica de fazer as coisas: produzir serviços, produzir políticas, produzir medidas que satisfaçam necessidades sociais de forma apropriada, utilizando o esforço conjunto daqueles que estiveram, até há pouco tempo, em campos opostos, os prestadores (entidades públicas) e os utentes (cidadãos, famílias, empresas, associações, comunidades). Na realidade, falamos de mais do que o acto de produzir: falamos em pensar em conjunto, projectar em conjunto, executar em conjunto e avaliar em conjunto. Em percorrer em conjunto todo o ciclo das políticas públicas, desde a fase de inscrição do problema ou necessidade na agenda política, ao planeamento do programa ou da medida, identificando obstáculos à sua implementação, até à efectiva implementação e à avaliação das medidas que delas decorram, realizando auditorias sociais às políticas para avaliar os seus reais impactes junto das pessoas e comunidades.



Fátima Fonseca

Esta conjugação de capacidades e de recursos públicos e privados só é possível porque o modo de governação do Estado é hoje em dia muito mais colaborativo, assente em novos processos de relacionamento entre actores que passaram a conjugar esforços para criar valor numa perspectiva não estritamente monetária. Mobilizar a sociedade civil utilizando a infra-estrutura dos serviços públicos permite obter melhores resultados e abordar problemas que não seria possível resolver de outra forma por falta de meios, humanos, materiais e de conhecimento. O papel das entidades públicas é fundamental para garantir que as oportunidades para a co-produção são distribuídas equitativamente pela sociedade, actuando os colaboradores públicos como catalisadores da acção de clientes, pacientes e utentes dos serviços públicos, das suas famílias e comunidades. O que representa uma mudança substancial da cultura burocrática assente numa abordagem top-down e indiferenciada, que tira poder às pessoas, induz uma cultura de dependência e torna o sistema propenso ao desperdício pelo facto de os serviços estarem ainda demasiado organizados em silos e sem estratégias coordenadas de planeamento e

investimento. A co-produção representa uma abordagem substancialmente diferente.

A definição de co-produção, como todos os conceitos recentes, é ainda difusa. A co-produção emergiu nas ciências sociais há quase 40 anos. Nos anos 70, Elinor Ostrom, prémio Nobel da economia em 2009, percebeu que os bens públicos como a educação, a saúde ou o saneamento básico eram produzidos por grandes entidades públicas, muitas vezes com bastante ineficiência, e que o cidadão tinha o papel de sujeito passivo, cliente ou consumidor. Mas também percebeu que o público podia envolver-se activamente na produção desses bens, o que teria como consequência a melhoria da sua qualidade e a redução da despesa pública. Para Ostrom, co-produção é este processo através do qual os inputs utilizados para produzir um bem ou serviço resultam de contributos de indivíduos que não estão na mesma organização. Baseada em resultados empíricos na área da governação urbana, dá exemplos de ganhos obtidos com o envolvimento dos cidadãos nas áreas dos serviços policiais nas áreas metropolitanas (mecanismos de reporte rápido de crimes pelos cidadãos para que a polícia possa actuar)

e na educação (envolvimento dos estudantes e das suas famílias na comunidade escolar). Outros autores, como Prahalad, preferem falar em co-criação e não co-produção porque entendem que a ênfase deve ser colocada na natureza colaborativa da criação de valor, o que significa que o cliente é sempre co-criador uma vez que o valor é determinado pelo beneficiário.

Aplicada ao sector público, a ideia é simples: a criação de parcerias entre cidadãos e profissionais da administração pública para conceber e prestar serviços, medidas e políticas, tornando-as mais eficientes, eficazes e sustentáveis, será a chave para reformar os serviços públicos. Nesta óptica, a co-produção será uma importante ferramenta de gestão não só para a eficiência mas também para a eficácia do governo. E será, em simultâneo, uma alavanca para a mudança das comunidades que, ganhando poder para satisfazer as suas próprias necessidades, aumentam a confiança nas suas capacidades e nas entidades públicas que são suas parceiras.

As abordagens iniciais à co-produção baseavam-se na necessidade de dar resposta a restrições financeiras face ao aumento das expectativas com os serviços públicos. Actualmente, as mesmas preocupações voltam a marcar a defesa da co-produção, a par com outros factores. Por um lado, as inovações tecnológicas, que deram aos cidadãos maior controlo, escolha e flexibilidade nas suas relações com os prestadores de serviços (permitem, por exemplo, que seja o próprio paciente a monitorizar o seu estado de saúde). Por outro lado, os cidadãos estão mais exigentes e mais assertivos junto dos serviços públicos e estão também a envelhecer, o que irá trazer mais participação, porque os estudos empíricos revelam que esta aumenta com a idade. Por fim, os responsáveis públicos estão mais orientados para os impactos das políticas que desenvolvem, tendo já percebido que sem o contributo dos utentes eles são mais difíceis de alcançar.

As abordagens iniciais à co-produção baseavam-se na necessidade de dar resposta a restrições financeiras face ao aumento das expectativas com os serviços públicos.

A co-produção é muito mais do que o simples envolvimento dos cidadãos, é mais do que informá-los ou dar-lhes voz, é torná-los parceiros na concepção de serviços e de políticas públicas. Assim, a co-produção tem características específicas que a tornam uma forma qualificada de participação activa.

Por um lado, dá poder às pessoas, confiando nos seus recursos de conhecimento, tempo, competências e nas suas relações recíprocas, recursos que existem em abundância e que o mercado não valoriza. Mesmo as pessoas que, aparentemente, a sociedade excluiu são potencialmente parceiros valiosos. E em troca de maior controlo sobre os recursos e a decisão nos serviços públicos, os cidadãos estarão em condições de assumir maior responsabilidade e risco.

Por outro lado, ajuda a desenvolver redes mais fortes, quebrando barreiras entre diferentes tipos de pessoas e aumentando a capacidade de todos os intervenientes, para que todos se apoiem mutuamente quando existam responsabilidades recíprocas. A criação destas redes permite ampliar substancialmente os recursos disponíveis para mobilizar.

Por outro lado ainda, traz a experiência directa das pessoas e das suas necessidades para combinar com o conhecimento técnico especializado dos trabalhadores públicos. Promove o trabalho colaborativo em vez de relações paternalistas entre administração pública e cidadãos, entre trabalhadores públicos e utentes. E, desta forma, permite transferir um enorme capital de conhecimento para o sector público, que, ao facilitar em vez de prestar, se torna catalisador da mudança e não o principal prestador.

Por fim, pode reduzir custos de forma significativa na medida em que permite abordagens preventivas e minimiza o desperdício ao desenvolver soluções com os utentes, mais adequadas às suas necessidades.

A co-produção refere-se a muitas coisas em concreto. Pode ser substitutiva (substituir os inputs das entidades públicas pelos inputs dos cidadãos) ou cumulativa (adicionando mais inputs dos cidadãos aos inputs dos profissionais ou introduzindo apoio profissional a fenómenos individuais de auto-ajuda ou de auto-organização comunitária). Pode ser individual (por exemplo, um cidadão ou grupo que compila reclamações) ou colectiva, comunitária (por exemplo, bancos do tempo). De todo o modo, representa sempre uma forma de materializar a colaboração em vários domínios e sempre com uma abordagem transformadora do sector público. As áreas que têm

apresentado maior potencial são muito relacionais e envolvem contacto frequente entre as pessoas e os profissionais da administração pública, como o apoio a idosos, os cuidados de saúde, o policiamento e justiça penal, a educação e juventude ou os cuidados infantis. Mas não são as únicas. As abordagens da governação em rede, da governação participativa e da inovação social têm estimulado a co-produção a ser testada noutras áreas de intervenção pública, desde a concepção de políticas económicas à governação das cidades.

Existem inúmeros exemplos, alguns deles ainda antes de o conceito de co-produção ser articulado.

Um exemplo, americano, dirigido à prevenção é o Nurse-Family Partnerships, que apoia as mães jovens e os seus bebés em famílias de baixos rendimentos através de parcerias com enfermeiras profissionais até a criança ter dois anos. O projecto começou em Nova Iorque, Memphis e Denver em 1977 e actualmente existe em 20 Estados. O seu objectivo é consolidar as relações entre pais e filhos, facultando apoio ao cuidado infantil, à inserção na família e no mercado de trabalho, permitindo, assim, desenvolver crianças e jovens em ambientes mais estruturados. Dados recentes revelam que este projecto permitiu reduzir o abuso infantil em 48% e a delinquência juvenil em 61%. Um outro exemplo, do Reino Unido, é uma rede de apoio de pares, o projecto User Voice, na área da justiça criminal. É uma organização dirigida por ex-condenados que tem como máxima “só os transgressores podem evitar nova transgressão”. Organizam seminários com ex-transgressores que analisam as causas das transgressões, estabelecem programas individuais de mentorado entre ex-transgressores e prisioneiros e começaram recentemente um modelo de conselho prisional para dar aos prisioneiros um maior papel nos processos de decisão nas prisões. O objectivo é evitar a reincidência, ganhando a confiança dos detidos, dando-lhes voz, partilhando com eles experiências e fazendo chegar a sua voz às instituições que podem beneficiar desse conhecimento para tomar medidas preventivas e de reabilitação mais adequadas.

Um exemplo de apoio inter-geracional vem do Japão, país com uma das populações mais envelhecidas do mundo. O projecto Fureai Kippu (bilhetes de relações carinhosas), nascido em 1995, é um sistema para valorizar as horas que os voluntários gastam a apoiar pessoas idosas ou com dificuldades nas suas rotinas diárias. Essas horas são creditadas numa “conta do tempo” que é gerida exactamente como uma poupança mas cuja unidade de conta são horas de serviço. Os créditos ficam disponíveis

para complementar os seguros de saúde dos voluntários ou podem ser transferidos para outras pessoas.

Mas não se pense que só noutros países existem experiências de co-produção. Eis um exemplo português, o orçamento participativo do Município de Lisboa (OP). Em regra, os orçamentos participativos resultam de mecanismos meramente consultivos, quer por constrangimentos legais, quer por dificuldades de partilha do poder pelos órgãos políticos representativos. Mas é possível, com criatividade, envolver as pessoas de um modo mais ambicioso. Lisboa adoptou um modelo inovador de orçamento participativo no contexto português, definido na Carta de Princípios do Orçamento Participativo, aprovada em 2008. A Carta afirma que o orçamento participativo visa contribuir para o exercício de uma intervenção informada, activa e responsável dos cidadãos nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais tendo como objectivos: incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis; contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação; adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade; aumentar a transparência da actividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia.

O processo tem quatro fases fundamentais. Uma primeira fase de apresentação de propostas pelos cidadãos para identificar prioridades de investimento para o orçamento e plano de actividades da CML; esta fase decorre on line, num site próprio e presencialmente, através de um conjunto de assembleias participativas. Uma segunda fase de análise técnica pelos serviços municipais para confirmação da elegibilidade das propostas apresentadas e sua transformação em projectos quantificados e calendarizados; para as propostas não convertidas em projectos são apresentadas as respectivas justificações. Uma terceira fase de votação pelos cidadãos na lista de projectos. E uma quarta fase de avaliação do processo, com a participação dos cidadãos através de questionários, e de definição de melhorias para o processo a desenrolar

no ano seguinte, disponibilizando publicamente um relatório sobre o processo. Os projectos mais votados até ao valor definido anualmente pela Câmara (5 milhões de euros) são integrados na proposta de orçamento a apresentar pela Câmara à Assembleia Municipal.

Desenhado desta forma flexível e com um cariz assumidamente de aprendizagem e melhoria contínua – facto que determinou, logo em 2009, o seu reconhecimento pela ONU-Habitat como boa prática de governação urbana - o OP permite não só que as pessoas escolham directamente projectos a executar num horizonte temporal máximo de 2 anos mas também que os serviços municipais e o executivo fiquem com uma leitura clara e na primeira pessoa de quais são as reais necessidades da população.

Como facilmente se percebe, o potencial da co-produção é imenso. Mas o caminho para uma adopção mais generalizada deste tipo de mecanismos de funcionamento não é fácil. É necessário mudar a cultura ainda dominante nos serviços públicos, bastante avessa à experimentação. E para isso é necessário que as organizações públicas comecem a dar alguns passos.

Começar por conhecer o terreno. Conhecer profundamente os utentes. Inventariar tipologias de utentes para poder criar grupos de utentes que se apoiem entre si. Mapear os recursos comunitários que podem ser utilizados para criar redes de apoio (associações temáticas, por exemplo). Consolidar o conhecimento das necessidades para adoptar abordagens preventivas.

Conhecer também a casa para poder arrumá-la. Redesenhar estratégias e processos, tornando-os flexíveis para ter em conta novos papéis que os utentes podem assumir. Conhecer os trabalhadores envolvidos e as suas competências para trabalhar com os utentes. Transformar os trabalhadores em facilitadores e não apenas no rosto que presta o serviço. Desenvolver competências através de formação, coaching, estágios noutras organizações, para apreender os novos métodos de trabalho. Tornar a co-produção responsabilidade de todos na organização, não criando estruturas dedicadas que sejam donas da co-produção, partilhando experiências e conhecimento, encorajando o trabalho colaborativo.

Criar os incentivos apropriados, quer para os cidadãos quer para os trabalhadores públicos. Pensar numa lógica de reciprocidade: por exemplo, oferecer descontos no cinema ou em equipamentos desportivos a quem consagre parte do seu tempo em actividades de apoio à comunidade. Quantificar as poupanças geradas com um

projecto de co-produção e permitir que a comunidade decida onde devem ser gastas. Internamente, dar mais poder, autonomia e reconhecimento para quem colocar o valor da co-produção em prática.

Tornar a co-produção um dos pontos focais da estratégia de actuação da organização. Incluí-la nos planos de actividades. Ser criativo, promovendo experiências de co-produção em novos sectores para além das áreas sociais. Medir os impactos da actuação através de indicadores relacionados com os utentes e identificados por estes. Incluir a co-produção nas cláusulas da concessão de serviços públicos, identificando os compromissos devem constituir critério de avaliação das propostas, incluídos nos contratos e avaliados em função dos impactos obtidos. Em resumo, depois de alguns anos de maturação nas áreas do apoio social, tudo indica que a co-produção enquanto filosofia e método de trabalho está pronta para se expandir para outras áreas. Os problemas das pessoas não obedecem às fronteiras internas das organizações públicas e carecem de uma intervenção conjunta e da combinação de recursos. Talvez a escassez de recursos financeiros ajude a sublinhar o enorme capital de conhecimento e outros recursos, materiais e imateriais, que existem nos utentes dos serviços e no ambiente em que estes se movem. Recursos que podem ser utilizados para criar uma nova geração de serviços públicos, nos quais os trabalhadores públicos, dotados de novas competências, actuam essencialmente como catalisadores de redes sociais. Um enorme potencial a explorar para a sustentabilidade de um estado social em crise.

*Directora Municipal de Serviços Centrais da Câmara Municipal de Lisboa; co-autora dos livros "Administração Pública: modernização, qualidade e inovação" e "Governação, Inovação e Tecnologias: o Estado-Rede e a administração pública do futuro".