



Entrevista

David Ferraz

“As tecnologias e a Internet suportam a concretização do interesse público de forma partilhada”

David Ferraz é dirigente da Unidade de Formação em Gestão e Administração Pública do Instituto Nacional de Administração (INA). Sobre a co-produção de serviços públicos, defende que “é falar na capacidade da sociedade civil se organizar e satisfazer necessidades que são cada vez mais específicas e diversificadas geograficamente”.

Magda Jiná

Interface Administração Pública: O tema da co-produção tem vindo a ganhar raízes no discurso em torno da modernização dos serviços públicos, resultando na partilha de responsabilidades entre a AP e os cidadãos na prestação de serviços públicos para melhor satisfazer as pessoas. Qual a sua posição relativamente a uma maior participação dos cidadãos na prestação de serviços públicos?

David Ferraz: A questão da participação dos cidadãos resulta, em primeiro lugar, da necessidade das sociedades contemporâneas aprofundarem as suas democracias. Hoje o cidadão mais exigente, no contexto da Sociedade do Conhecimento, não se contenta somente com o exercício do direito de voto, exigindo cada vez mais transparência, participação e responsabilização no âmbito dos processos de decisão pública. Poder-se-á dizer que uma maior participação tem um impacto positivo nas políticas públicas, significando uma maior legitimidade democrática dessas mesmas políticas. É, porém, sabido que a sociedade portuguesa padece de um elevado défice de cidadania e participação pública, o que pode subverter qualquer processo de participação, confundindo-se participação e cidadania activa com o exercício de lobby encapotado.



David Ferraz

IAP: Pode diferenciar esses dois processos, dando exemplos concretos de cada um? O que se pratica realmente e o que deveria ser praticado?

R: Há, pois, que diferenciar estes dois processos. Enquanto que o *lobby*, geralmente, passa por iniciativas individuais ou organizadas, que visam a satisfação de um interesse particular, qualquer que seja o impacto no interesse público (indústria de um determinado sector que visa maximizar, por exemplo, o lucro), a cidadania activa refere-se a iniciativas que surgem na comunidade, por um indivíduo ou grupo de indivíduos, com o objectivo de contribuir, através de processos de participação activa, para a maximização do interesse geral, correspondente à satisfação das necessidades sentidas colectivamente pela sociedade (Ex.: Associação Pública que procura influenciar positivamente uma política pública de apoio à terceira idade). Por vezes é difícil distinguir claramente as fronteiras entre o *lobby*, na acepção aqui dada, e a cidadania e participação activa. Todavia, cabe a meu ver ao Estado, através da Administração, assegurar que os processos de participação pública no âmbito de uma cidadania activa,

correspondem à prossecução do interesse geral e não do interesse particular, tendo pois um papel imparcial, neutralizador e conciliador daquilo que, em rede, seriam os resultados da participação de diferentes actores.

IAP: Que benefícios acha que a co-produção pode trazer a um melhor funcionamento do sector público?

R: Se falarmos de cidadania, participação activa e co-produção, em situações de igualdade e equidade dos diferentes actores sociais, distanciando-nos de processos de *lobby* e, nestes casos, o sector público só terá a ganhar. Falar em co-produção de serviços públicos é falar na capacidade da sociedade civil se organizar e satisfazer cada vez mais necessidades que são cada vez mais específicas e diversificadas geograficamente. A co-produção implica os cidadãos na prestação de serviços públicos garantindo uma maior adequabilidade do serviço, uma maior proximidade e uma maior responsabilização, quer financeira, quer de mérito.

IAP: Há quem defenda que a co-produção poderá ser apenas um modo de se tentar diminuir o papel ou a responsabilidade do Estado na provisão dos serviços. Qual a sua opinião em relação a esta ideia?

R: Se falarmos de cidadania, participação activa e co-produção, em situações de igualdade e equidade dos diferentes actores sociais, distanciando-nos de processos de *lobby* e, nestes casos, o sector público só terá a ganhar. Falar em co-produção de serviços públicos é falar na capacidade da sociedade civil se organizar e satisfazer cada vez mais necessidades que são cada vez mais específicas e diversificadas geograficamente. A co-produção implica os cidadãos na prestação de serviços públicos garantindo uma maior adequabilidade do serviço, uma maior proximidade e uma maior responsabilização, quer financeira, quer de mérito.

“A co-produção implica os cidadãos na prestação de serviços públicos garantindo uma maior adequabilidade do serviço, uma maior proximidade e uma maior responsabilização, quer financeira, quer de mérito”

IAP: A que níveis e em que áreas acha mais profícua a utilização da co-produção nos serviços públicos?

R: Naquelas áreas que referia acima. Convém salientar de novo que Portugal padece de uma reduzida educação em cidadania o que faz com que haja uma menor predisposição para a participação pública e para a co-produção de serviços públicos. O cidadão comum estará pois mais disposto a participar nas questões mais micro, que o afectam directamente na sua localidade ou dia-a-dia, do que propriamente nas grandes questões ao nível macro. Tal significa também que uma maior participação pública e co-produção de serviços será mais fácil de conseguir ao nível micro, e portanto descentralizado, que ao nível macro e mais central. Tal não significa que não possa e deva ser o poder central a despoletar uma maior participação e co-produção ao nível local, como aliás já o fez com algumas iniciativas de apelo à participação como o projecto “A minha rua”.

IAP: As tecnologias e a Internet vieram modificar a relação entre os serviços e os seus utentes, incentivando o “self-service” e facilitando a co-produção. Que importância atribui às novas tecnologias na co-produção de serviços públicos?

R: São um importante canal e suporte no âmbito deste novo paradigma de prestação de serviços públicos, contribuindo para que esses serviços sejam cada vez mais rápidos e estejam cada vez mais acessíveis e disponíveis, permitindo o “aqui e agora”. Em particular, a Internet potencia a participação pública em rede permitindo que diferentes actores acedam a quantidades significativas de informação e partilhem conhecimento de forma mais rápida e estruturada.

“Portugal padece de uma reduzida educação em cidadania o que faz com que haja uma menor predisposição para a participação pública e para a co-produção de serviços públicos”

IAP: Acha que as tecnologias e a Internet são a única fonte de motivação para a co-produção?

R: Não. As tecnologias e a Internet são instrumentos transversais e de suporte à concretização do interesse público de forma partilhada. Tal não significa que substituam outras formas mais tradicionais de promover a participação pública, nomeadamente através da participação em assembleias municipais, em processos de consulta pública ou em, por exemplo, petições à Assembleia da República. Tal não significa que nestes últimos casos não se possa recorrer a estes instrumentos ou que eles são substituíveis. Devem ser encarados como suplementares e/ou subsidiários, tanto mais que nem todos os cidadãos têm acesso à internet e/ou os conhecimentos suficientes para utilizar tecnologia. Claro está que estes não podem ser excluídos, tendo que se lhes assegurar uma igualdade de acesso e participação no âmbito da prossecução do interesse público.

IAP: Acha que este “assegurar da igualdade de acesso e participação” é uma realidade actualmente?

R: Nos dias que correm, em que a globalização e os efeitos da tecnologia estão cada vez mais presentes e possibilitam uma maior interacção com o cidadão, não é de estranhar, sendo até desejável, que a AP comunique e disponibilize cada vez mais serviços através de meios tecnológicos. Tal não significa que não tenhamos que manter, pelo menos durante um período de tempo ainda razoável, a disponibilidade desses serviços nos formatos convencionais como, carta, telefone ou presencial. E se isso tem acontecido para os serviços tradicionais, a verdade é que, no âmbito da interacção que hoje se estabelece com a comunidade através de processos de participação, se recorre cada vez mais à tecnologia. Naturalmente que, uma parte ainda significativa dos nossos cidadãos não tem tecnologia, ou não sabe ou não está interessado em utilizá-la para ajudar na prossecução do interesse público. Sem prejuízo, também não se pode defender uma estagnação e, em qualquer situação de transição, há sempre lugar aos denominados custos de transacção.

IAP: Poder-se-á falar de um novo paradigma de serviço público em que a relação de dependência do cidadão é substituída por uma relação de interdependência, para a qual concorrem as pessoas, as famílias e as organizações sociais. Concorda?

R: Este novo paradigma de prestação de serviços públicos deve encarar o processo de participação como um fenómeno bidireccional, implicando tanto uma interacção do Estado para com a sociedade, como uma interacção da Sociedade com o Estado. Esta nova forma de comunicação substitui as comunicações unidireccionais que carac-

terizavam tradicionalmente a nossa Administração. Pode pois dizer-se que a relação tradicional de dependência do cidadão para com o Estado diminui, o que não significa, nem pode significar, uma total independência e/ou arbitrariedade por parte do cidadão individual ou colectivamente organizado.

“A Internet potencia a participação pública em rede permitindo que diferentes actores acedam a quantidades significativas de informação e partilhem conhecimento de forma mais rápida e estruturada”

IAP: Poderá haver alguma desvantagem nesta relação de interdependência?

R: Como tentei referir anteriormente, o Estado, por via da Administração Pública, encarregue de prosseguir o interesse público em nome da colectividade, não pode ficar dependente da vontade de um cidadão ou grupo de cidadãos. Apesar de aparentemente uma co-produção poder parecer uma maior partilha e consequentemente uma maior interdependência, no contexto da Administração Pública deve ser encarada mais como uma colaboração e partilha de responsabilidades, entre o Estado e o cidadão, mantendo-se a supremacia do Estado enquanto garante da satisfação do interesse público. Não pode pois significar que fica dependente de terceiros, antes que pode e deve colaborar e partilhar responsabilidades com esses terceiros.

IAP: Na sua opinião, como se poderiam facilitar as oportunidades de co-produção nos serviços públicos?

Referi anteriormente que os cidadãos estão mais predispostos à participação pública e, consequentemente, à co-produção de serviços públicos, quando sentem que essa necessidade os afecta directamente. Essas necessidades dizem respeito, geralmente, a situações de nível micro, mais próximas da sua realidade. Tal significa que estarão mais interessados, em minha opinião, à participação nas decisões, por exemplo, de construção de uma estrada ou de uma creche do que propriamente nas decisões das grandes políticas nacionais onde os seus interesses são mais difusos e indirectos. Tal significa que é ao nível lo-

cal e regional que se darão mais oportunidades de co-produção de serviços públicos e que, ao nível central, caso se venha a promover este modelo como o modelo dominante, se deve progredir no sentido de uma maior descentralização, aproximando os cidadãos aos centros de decisão.

IAP: Parafraseando Maria Manuel Leitão Marques, Secretária de Estado da Modernização Administrativa, ‘Se queres ir depressa vai sozinho, mas se queres chegar longe procura companhia’, poderá bem ser o novo lema deste novo paradigma de maior envolvimento e responsabilização social e individual nas tarefas públicas que nos tocam. Pode comentar?

Este é um caminho que não pode ser feito sozinho. Falamos de um modelo que coloca o cidadão e a sociedade no centro e que, portanto, implica uma nova forma de organização da sociedade em torno da prossecução do interesse público. Considerando os nossos baixos níveis de literacia e de educação para a cidadania é um modelo de Estado e de Administração que se deve procurar implementar no médio-longo prazo, promovendo no curto-prazo um conjunto de medidas que nos permitam alcançá-lo. Não esqueçamos que Portugal é um país com várias centenas de história centralizadora e que as tentativas de descentralização, sejam no âmbito das Revoltas Liberais e da 1ª República ou da Constituição de 1976, nunca instituirão, na prática, uma realidade administrativa descentralizadora. Temos pois a desfavor não só questões de défices de educação para a cidadania, como uma forte tradição centralizadora em que os cidadãos delegaram durante muitos anos no poder central, a prossecução do que lhes dizia directamente respeito (ao nível inclusivamente local). Não nos podemos alienar deste contexto histórico desincentivador, nem tão pouco deixar de fazer alguma coisa para o mudar, implicando mais os cidadãos na concepção, implementação e responsabilização no âmbito das decisões e políticas públicas que se querem cada vez mais transparentes e próximas do cidadão. ☒

“Os cidadãos estão mais predispostos à participação pública e, consequentemente, à co-produção de serviços públicos, quando sentem que essa necessidade os afecta directamente.”