

COLABORA AÍ!: Colaboração e coprodução para inovar no combate a COVID-19

Victor Burigo Souza

O contexto atual

O contexto de mudanças que é inerente à sociedade, segue demandando da administração pública respostas cada vez mais rápidas. Quando esse contexto se soma a momentos de crise, onde a administração pública precisa enfrentar a escassez de diversos tipos de recursos (humanos, sanitários, materiais, financeiros, entre outros), há um grande aumento da dificuldade para produzir e entregar os serviços públicos. Neste momento, como é o caso da Pandemia do Coronavírus (Covid-19), a **INOVAÇÃO** na administração pública se torna **essencial** e ainda mais **desafiadora**.

A **essencialidade da inovação** na administração pública, em tempos de uma Pandemia, surge de pelo menos duas demandas do presente: das constantes **mudanças** ordinárias da sociedade que exigem adaptação da administração pública; e, dos **desafios** que a crise complexa gerada pela Pandemia apresenta.

Em relação às **mudanças**, cabe lembrar de que no passado, o Estado, por meio de uma estratégia que utilizava o seu aparato burocrático de órgãos e entidades, foi capaz de produzir os serviços públicos que a sociedade, à época, compreendia como essenciais. Recentemente, devido a demanda crescente por novos direitos e tipos de serviços públicos, o Estado precisou se adaptar e adotar práticas gerencialistas de produção dos serviços públicos, descentralizando para o mercado e para o terceiro setor parte cada vez maior serviços públicos. No presente, são crescentes na sociedade o desejo e os movimentos por maior transparência, democracia, participação, eficiência e responsividade, mencionados por Castells,

(2018) no setor público. Para responder a essas demandas atuais, a administração pública precisa INOVAR nas estratégias utilizadas até o momento, articulando redes de colaboração entre órgãos e entidades do setor público e, inclusive, redes de coprodução dos serviços públicos envolvendo organizações do terceiro setor, empresas e cidadãos. Trata-se de uma tarefa essencial para superar as demandas atuais da sociedade e que se torna ainda mais trabalhosa em meio a Pandemia.

Já a questão **desafiadora** está imposta na complexidade de problemas que a Pandemia da Covid-19 impõem ao funcionamento da administração pública. Não se trata de um problema pontual, exclusivamente de saúde pública. Além do Estado precisar focar os seus inúmeros tipos de recursos para a saúde pública, os serviços públicos, em geral, não podem deixar de funcionar. São serviços públicos de diversas áreas, como segurança pública, justiça, saneamento básico, energia, entre outros. Para isso, esses serviços precisarão ser adaptados à nova realidade que ninguém sabe ao certo por quanto tempo durará. Também há algum impacto em todos os outros serviços públicos como aqueles de transportes, educação, meio ambiente, comunicação, cultura, entre outros que terão que encontrar saída para funcionarem. Somado a isso, também há os impactos na economia que geram problemas sociais e de arrecadação ao Estado que poderá limitar suas ações, estabelecendo um ciclo desafiador de problemas. Logo, em cenários de graves crises, conforme Roberts (2010) demonstra, dificilmente a administração pública conseguirá atender às demandas atuais da sociedade sem promover um processo permanente de INOVAÇÃO em suas estratégias de produção dos serviços públicos.

Neste contexto, as ações isoladas de gestores, de órgãos e de entidades públicas ficam cada vez mais distantes da realidade atual. O trabalho em redes de colaboração e de coprodução dos serviços públicos já está presente neste cenário atual, gerando inovações em serviços públicos que atendem a necessidades atuais da sociedade. Entretanto, ainda é necessário esclarecer algumas questões como essas: Como essas estratégias de colaboração e de coprodução contribuem para a

inovação? Como a colaboração e a coprodução podem ser utilizadas em ações de combate a Covid-19?

Objetivo

Para responder estas perguntas, será apresentado neste artigo uma breve discussão de *como as estratégias de colaboração e de coprodução dos serviços públicos podem ser utilizadas para desenvolver ações relacionadas ao combate da Covid-19 e para inovar no setor público*. Essa proposta é inspirada numa **nova forma** que a WeGov encontrou para aproximar os gestores públicos dos principais conteúdos referentes à temática da **INOVAÇÃO**: o curso de **101 Dias de Inovação**, que acaba de ser lançado e está disponível na [página da WeGov](#).

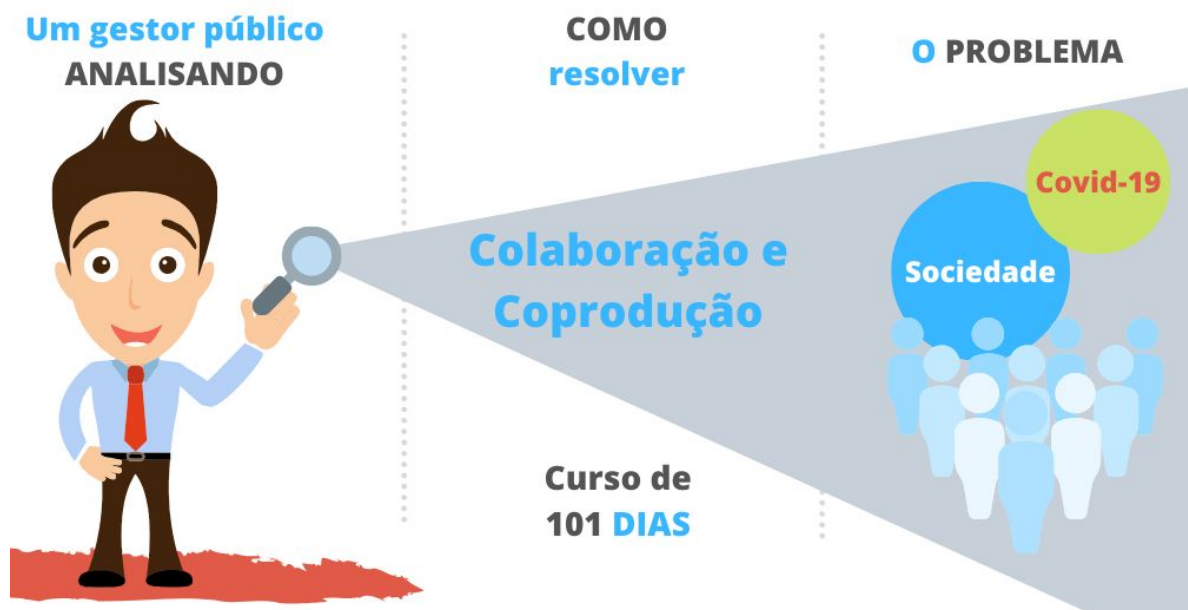
Um dos conteúdos do curso é o “Colabora aí”. Este conteúdo traz uma rica seleção de materiais sobre colaboração e coprodução para a inovação na administração pública, como:

- Transformação digital e cultura organizacional;
- Rede HubGov;
- We Learn;
- Espaços colaborativos;
- Sobre o poder dos líderes do setor público;
- Inovação em serviços e a coprodução no setor público federal brasileiro;
- Inovando a inovação aberta.

Portanto, realizar este tipo de discussão, como este texto e o **curso de 101 Dias de Inovação** se propõem a fazer, é relevante para apontar alguns caminhos alternativos que a administração pública poderá percorrer para atingir o seu objetivo essencial de produzir o bem público (serviços e políticas públicas), conforme ilustra a Figura 1. Além disso, como a Pandemia da Covid-19 é uma situação atual e ainda

muito incerta em relação a todos os seus impactos na vida humana, as discussões que apresentam estratégias inovadoras para a produção dos serviços públicos em meio a esse cenário contribuem para preencher as lacunas de ideias, de valores e de novas saídas para as dificuldades do presente. Mas, por onde começar?

Figura 1 - Ilustra o gestor público analisando como resolver os problemas atuais.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sem dúvidas, é necessário começar por uma reflexão sobre os impactos da Pandemia na administração pública. Para isso, é essencial que sejam compreendidos alguns dos principais desafios que o combate a Covid-19 impõem à administração pública. Em seguida, serão apresentadas as principais características e diferenças entre colaboração e coprodução dos serviços públicos. Após percorrer estes dois primeiros passos, caberá apresentar alguns requisitos importantes para a inovação na administração pública e suas relações com a colaboração e a coprodução no combate à Pandemia. A Figura 2 demonstra o caminho que será percorrido.

Figura 2 - O caminho que será percorrido neste texto.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desafios da Covid-19

Listar a totalidade de desafios que a Pandemia do Covid-19 traz à administração pública é uma tarefa praticamente impossível devido a imprevisibilidade do futuro. Contudo, apontar alguns dos principais desafios é uma reflexão viável e necessária para que seja alcançado o objetivo proposto. É um exercício fundamental para qualquer gestor público que está perante a realidade atual. Portanto, para que seja possível cumprir essa tarefa, pode ser interessante partir de uma pergunta simples: quais são os **principais reflexos da Covid-19** para a vida das pessoas?

Alguns estudos e análises realizadas por especialistas vêm expondo alguns desses reflexos. Em artigo publicado no jornal El País, Melo (2020) apresenta alguns destes principais impactos da Pandemia no cotidiano das pessoas, que serão tendências para os próximos anos, sendo:

- Revisão de crenças e valores;

- Consumir apenas o essencial, onde “menos será mais”;
- Reconfiguração dos espaços do comércio;
- Novos modelos de negócios para restaurantes por meio de *delivery*;
- Experiências culturais imersivas, por meio de shows e espetáculos online;
- Trabalho remoto, diminuindo o número de pessoas num mesmo ambiente físico;
- Morar perto do trabalho, evitando o uso de transporte público;
- O *shopstreaming*, vendas e prestação de serviços pela internet como *lives*;
- Busca de novos conhecimentos devido a magnitude das mudanças;
- Educação à distância.

Essas tendências apontadas no artigo estão relacionadas com o comportamento que as pessoas passaram a ter devido as orientações de autoridades da área da saúde, como o isolamento social e as mudanças de hábitos de higiene. E como essas tendências e recomendações desafiam administração pública? A seguir, serão apontados alguns desafios que a administração pública precisa enfrentar para responder a essas tendências e recomendações.

O teletrabalho

Devido ao receio de novos contágios e a tendência de flexibilização do trabalho, que já é bastante atual no setor privado, a administração pública tem o desafio de se adaptar ao trabalho remoto, ou teletrabalho. Para isso, é necessário obter uma nova cultura nas organizações públicas e infraestrutura de suporte para isso. A cultura organizacional precisará dar mais valor aos resultados e metas obtidas pelos servidores públicos, superando velhos paradigmas como “bater o ponto”, por exemplo. Também será fundamental que os sistemas de informação possibilitem que os servidores realizem seu trabalho de forma remota e, principalmente, que os

cidadãos tenham a mesma ou mais facilidade de ter suas demandas atendidas dessa forma.

Redesign

Os caminhos percorridos durante os processos administrativos e na produção dos serviços e das políticas públicas precisam passar por um *redesign*. Em outras palavras, o desenho ou *design* dessas atividades necessitam ser revistos para atender as orientações de saúde e às novas tendências. Provavelmente, a digitalização dos processos, serviços e políticas serão intensificados, precisando ter um enfoque maior na qualidade da entrega para o cidadão. Ou seja, não basta ser eficiente ou eficaz, é necessário ser efetivo e responsivo (DENHARDT; DENHARDT, 2011). Abordagens como o *Design Thinking* terão que ser assimiladas ao cotidiano das organizações que compõem a administração pública, utilizando meios digitais para envolver os cidadãos e demais usuários dos serviços.

Transparência

Além dos serviços sanitários e de saúde, há uma grande demanda da sociedade por transparência em relação às ações da administração pública para combater a Covid-19. Para isso, a transparência precisa ser incorporada como um valor na administração pública, sendo algo que será sempre observado pelos gestores ao planejarem e executarem ações. Isso possibilitará que a sociedade acompanhe de forma mais intensa essas ações, gerando controle social e colaborando para o aumento da democracia e da eficiência.

Servir ao invés de dirigir

Na obra “*The New Public Service: serving, not steering*” (O Novo Serviço Público: servir, não dirigir) Robert B. Denhardt e Janet Denhardt apresentam diversos problemas que o modelo tradicional de administração pública, onde somente o

Estado produzia os serviços públicos, e o modelo da nova gestão pública (gerencialismo), que importa práticas do setor privado para o setor público, possuem atualmente.

Nestes modelos, principalmente no da nova gestão pública, a administração pública foca exclusivamente na eficiência dos serviços públicos, buscando descentralizar para o mercado e para o terceiro setor a maior parte possível de serviços públicos. Um dos resultados é que o Estado deixa de **servir** aos cidadãos e se limita a se preocupar em **dirigir** uma complexa rede de organizações privadas, inclusive do terceiro setor, que produzem os serviços públicos contratados ou terceirizados. É o que Kissler e Heidemann (2006) chamam de Estado garantidor. Denhardt e Denhardt (2011) demonstram que países como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Alemanha, Canadá, Nova Zelândia e Suécia, que implementaram a nova gestão pública, estão tendo que reconsiderar suas ações e implementar modelos de administração pública voltados a democracia e a participação, como o modelo do Novo Serviço Público. Neste modelo, o foco é servir as necessidades de participação, transparência, eficiência, eficácia e responsividade dos cidadãos ao invés de simplesmente entregar serviços.

Logo, para atender as demandas da Covid-19 mencionadas até aqui, será necessário que a administração pública passe a adotar estratégias como as do Novo Serviço Público. Entre elas, está a coprodução.

Respostas rápidas a curto prazo e planejar as possíveis mudanças (sociais e culturais) de longo prazo

O momento requer alta agilidade da administração pública para responder rapidamente às novas demandas da sociedade. Os serviços públicos, em sua maioria essenciais, precisam se adaptar com a máxima velocidade para atender demandas urgentes. Mas, também é necessário que as mudanças que virão ao longo prazo, por consequência da Covid-19, comecem a ser planejadas e executadas pelos gestores.

Dentre elas estão os novos comportamentos sociais e culturais mencionados anteriormente.

Processo de gestão mais rápido

Respostas rápidas exigem um processo de gestão mais rápido. A tomada de decisão precisa acompanhar essas exigências, mas não é o único aspecto da gestão que precisa ser acelerado. Ou seja, as funções administrativas de planejar, organizar, coordenar, executar e controlar precisam ser mais rápidas na administração pública. Os gestores precisam adaptar essas funções para serem realizadas cada vez mais de forma *online*, sendo que muitas delas, como o planejamento e o controle, geralmente envolvem a colaboração de diferentes órgãos e entidades. A criação de comitês e conselhos específicos para gerenciar a crise pode ser uma das estratégias adotadas, envolvendo, inclusive, a sociedade. Esses colegiados podem dividir funções e atuarem no planejamento, na revisão e no controle das decisões e ações realizadas pelos gestores.

Governança

Há um número imenso de órgãos e entidades do Estado, dos níveis federal, estadual e municipal, além de empresas, organizações do terceiro setor, grupos comunitários e cidadãos que estão promovendo ações, de inúmeras formas, para o combate a Covid-19. Algumas perguntas precisam ser feitas quanto a esse contexto, como: quem está coordenando essas redes de colaboração e de coprodução de serviços públicos? Estes agentes estão se comunicando entre si? Há uma articulação entre eles?

A resposta para essas perguntas ajudará a garantir a maior efetividade dos serviços prestados. Deste modo, é necessário que a administração pública, em primeiro lugar, reconheça e passe a mapear esses inúmeros agentes que produzem e coproduzem os serviços públicos de combate a Covid-19. Feito isso, os gestores

poderão atuar de forma **articulada** com estes agentes, realizando uma governança colaborativa, como apontam Denhardt e Denhardt (2011). Essa governança, além de reconhecer a pluralidade de agentes que produzem e coproduzem os serviços públicos, compartilha a **gestão das redes**, ou seja, o seu planejamento, sua organização, sua coordenação, as ações de execução e de controle dos resultados.

Recursos

O Poder Público, isoladamente, não conseguiria realizar todas as ações necessárias para o combate a Covid-19. A quantidade de recursos humanos, financeiros, materiais, de tempo, entre outros, não seriam suficientes. Logo, a crise causada pela Pandemia gera a necessidade de um volume imenso de recursos que uma única instituição, como o Estado, dificilmente possuiria. A melhor forma de contornar isso é utilizando estratégias de colaboração entre os diversos órgãos e entidades do Poder Público e de coprodução com organizações do terceiro setor, empresas via área de responsabilidade social, cidadãos e a comunidade em geral. Por isso, a discussão realizada neste artigo se torna tão relevante para o presente e para o futuro.

Colaboração e Coprodução

Como foi visto, a colaboração e a coprodução do bem público são duas estratégias que se mostram essenciais para o contexto atual da administração pública, principalmente em relação ao combate a Covid-19. Neste sentido, cabe apresentar o conceito e as principais características destes dois termos.

Colaboração

A colaboração é uma estratégia para compartilhar responsabilidades na produção dos serviços públicos onde podem participar os diferentes órgãos e entidades do Estado, pertencentes às esferas federal, estadual, distrital e municipal,

sendo parte de qualquer um dos poderes. Ou seja, a colaboração corresponde a ações conjuntas realizadas pelas organizações do Poder Público. Essas organizações podem formar diversas redes que geralmente têm como foco a produção de serviços públicos relacionados a uma determinada área, como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, entre outras.

Coprodução

De acordo com Salm (2014) a coprodução do bem público (serviços públicos e políticas públicas) é uma estratégia para produzir os serviços públicos onde o Estado compartilha poder e responsabilidades por meio do envolvimento e participação de organizações do terceiro setor, empresas via área de responsabilidade social e ambiental, arranjos comunitários ou cidadãos. Por consequência, a coprodução resulta em redes compostas por estes diferentes agentes da sociedade que possuem algum tempo de relação mais ou menos intensa com a administração pública durante a coprodução.

Inovação na administração pública

A inovação na administração pública é definida por Brown e Osborne (2012) como a introdução de novidade num sistema pela aplicação de uma nova ideia que produza um processo de transformação, gerando descontinuidade, num determinado serviço ou numa política pública. Deste modo, para que a administração pública acompanhe os constantes processos de mudanças e de transformações inerentes à sociedade, é necessário que realize um esforço permanente buscando inovações.

Para que a inovação ocorra, Brown e Osborne (2012) destacam que é necessário observar alguns aspectos que são indutores. Pessoas, cultura, liderança, estrutura organizacional, processos, recursos, articulação externa e estratégia política são alguns destes indutores que são determinantes para a inovação na administração pública. A articulação externa é um dos principais indutores e está diretamente

relacionada com a colaboração e a coprodução. Como se trata de envolver agentes externos, a colaboração com outros órgãos e entidades do Estado ou a participação da sociedade na coprodução dos serviços públicos acaba sendo essencial para este indutor da inovação. Realizado esses apontamentos, é possível apresentar como as estratégias de colaboração e coprodução podem ser utilizadas no combate a Covid-19.

Referências

BROWN, Kerry; OSBORNE, Stephen P. **Managing change and innovation in public service organizations**. Routledge, 2012.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: serving, not steering**. New York: M. E. New York: Sharpe, 2011.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

ROBERTS, Nancy C. Open-source, web-based platforms for public engagement during disasters. In: SVARA, James H.; DENHARDT, Janet. **The connected community: Local governments as partners in citizen engagement and community building**, p. 73-79, 2010.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. de F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.