



Cocriação: a novidade no campo da governança pública

Co-creation: the new kid on the block in public governance

Christopher Ansell¹ 
Jacob Torfing² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.74500

Resumo: O presente artigo tem três objetivos. O primeiro é mostrar que a coprodução foi originalmente vinculada à produção de serviços, enquanto a cocriação tem aplicações mais amplas no campo da governança pública e envolve uma variedade maior de atores e atividades. O segundo é demonstrar como o conceito de cocriação se baseia e expande o conceito de governança colaborativa, adicionando novas dimensões a uma literatura já bem estabelecida. Por último, o terceiro objetivo se trata de mostrar como uma virada estratégica para a cocriação introduz um novo tipo de “governança generativa.” É uma governança voltada a solução de problemas complexos por meio da construção de plataformas que permitem a formação de arenas para a cocriação. Elas reúnem uma infinidade de atores públicos e privados, incluindo cidadãos, em processos criativos de resolução de problemas. Esses três objetivos são alcançados por meio de uma análise teórica prospectiva que busca oferecer base conceitual para examinar evoluções sociais de ponta, ainda bastante incomuns.

Palavras-chave: cocriação; coprodução; governança colaborativa; serviços públicos; administração pública; generatividade; plataformas digitais.

Abstract: This article has three objectives. The first is to show that while co-production was originally tied to service production, co-creation has broader applications in the field of public governance and involves a broader range of actors and activities. The second objective is to demonstrate how the co-creation concept both builds on and extends the concept of collaborative governance, thus adding new dimensions to an already well-established literature. The final objective is to show how a strategic turn to co-creation introduces a new type of ‘generative governance’ aimed at solving complex

¹ University of California at Berkeley – E-mail: cansell@berkeley.edu

² Roskilde University – E-mail: jtor@ruc.dk

problems by constructing platforms enabling the formation of arenas for co-creation that bring together a plethora of public and private actors, including citizens, in creative problem-solving processes. The three objectives are achieved through prospective theoretical analysis aimed at providing a conceptual foundation for analysing cutting-edge societal developments that are not yet commonplace.

Keywords: problem solving; theoretical analysis; collaborative governance; public governance; co-production; public services; digital platforms.

1. INTRODUÇÃO

A participação de cidadãos e outros atores sociais na tomada de decisões públicas não é algo novo. A novidade em questão são as formas dialógicas de participação e sua amplitude e intensidade (Nabatchi & Leighninger, 2015). Este estudo proporciona uma maior clareza conceitual para que se possa visualizar a ampla participação de cidadãos e partes interessadas organizadas na cocriação de soluções tanto para problemas urgentes como para necessidades futuras. Ainda, investiga como a qualidade generativa da governança pode apoiar essa agenda de cocriação (Ansell & Torfing, 2021).

A contribuição dos cidadãos na governança democrática depende de como as instituições democráticas e administrativas moldam as oportunidades de participação. Em democracias liberais, a participação em massa por meio do voto em eleições regulares tem sido o principal veículo de contribuição dos cidadãos (Della Porta, 2013), embora alguns países também tenham envolvido suas principais organizações sindicais e patronais em negociações tripartites, bem como consultado cidadãos por meio de audiências públicas e reuniões em nível municipal. A partir de meados da década de 1980, as reformas da Nova Gestão Pública (NGP) buscaram expandir o envolvimento dos usuários de serviços públicos, permitindo que escolhessem livremente os provedores desses serviços (creches, escolas, hospitais e assim por diante) (Hood, 1991), mantendo o controle hierárquico e fazendo uso de contratos de serviços transacionais. Esses usuários passaram a ser considerados clientes com necessidades e demandas, bem como direito de escolha, ainda que não tivessem responsabilidade pelo design dos serviços. Assim, pode-se

argumentar que a NGP deixou em segundo plano o envolvimento ativo dos cidadãos na coprodução de serviços, uma questão para a qual Elinor Ostrom e seus colegas chamaram nossa atenção em décadas anteriores (veja Ostrom & Ostrom, 1971; Ostrom, 1973; Ostrom & Whitaker, 1973; Parks et al., 1981).

Na era pós-NGP, o interesse no que Elinor e Vincent Ostrom chamavam de “coprodução” foi reavivado em resposta a severas restrições orçamentárias, demandas por soluções inovadoras para problemas complexos e a necessidade de restaurar a confiança na governança pública e no governo eleito após a crise financeira. Essa inspiração vem, em parte, de indústrias privadas de serviços, que descobriram que os clientes podem agregar valor ao que estão comprando. O fato de o setor público ter um caráter intensivo em serviços torna essa descoberta altamente relevante para pesquisadores e profissionais que apreciam o envolvimento de usuários em sua coprodução, uma vez que essa abordagem reduz custos, garante que os serviços públicos sejam adaptados às necessidades dos usuários e oferecem a eles uma qualidade superior. Reconhecendo que não apenas os usuários, mas também voluntários, organizações comunitárias e um ecossistema mais amplo de atores podem contribuir construtivamente para soluções públicas, o impulso para envolver ativamente os cidadãos e outras partes interessadas na governança pública se espalhou para outras áreas. Com cada vez mais frequência, a coprodução é usada no redesenho do sistema de serviços e para desenvolver soluções inovadoras de planejamento público (Osborne & Strokosch, 2013)³. Tem sido adotada também como estratégia administrativa para lidar com problemas complexos que são difíceis de definir e ainda mais difíceis de resolver (Bason, 2010) e como estratégia política, para projetar novas políticas em resposta a novos desafios (Ansell & Torfing, 2017). Isso quer dizer que a coprodução é cada vez mais percebida como uma ferramenta para aprimorar a produção do valor público – definido como o que tem valor para o público – bem como aprimorar os valores públicos (Alford, 2010; Bryson et al., 2017; Crosby et al., 2017).

³ Curiosamente, Osborne e Strokosch sugerem que essas formas ampliadas de coprodução deveriam ser chamadas de “cocriação”. Essa observação está alinhada com a conceituação que desenvolvemos aqui.

De acordo com Voorberg et al. (2015), a coprodução está em alta no setor público. A abordagem continua a ampliar seu escopo, indo além da visão original (um tanto limitada) de que se trata essencialmente de envolver usuários individuais na produção de serviços personalizados (Brandsen & Honingh, 2016). Portanto, a “coprodução” está se tornando mais focada em questões estratégicas de início, planejamento e formulação de políticas, em vez de meramente na implementação (Brandsen et al., 2018; Sorrentino et al., 2018). Além disso, conforme antecipado por Brudney e England (1983), ela envolve cada vez mais não apenas usuários e cidadãos, mas também comunidades, partes interessadas organizadas e empresas privadas em atividades que exigem algum grau de coordenação formal e que levam à criação de bens coletivos apreciados por toda a comunidade (veja também Alford, 2010).

Para evitar um estiramento conceitual sem justificativa – ao mover a análise do que é comumente chamado de “coprodução” da produção de serviços individualizados para a resolução coletiva de problemas e talvez até mesmo para a formulação de políticas – o presente artigo visa traçar uma distinção conceitual entre a coprodução centrada no usuário de serviços personalizados e a cocriação de soluções públicas novas e emergentes envolvendo uma multiplicidade de atores. Uma vez que a ênfase na mobilização produtiva e criativa de recursos sociais na governança pública, que é inerente à cocriação, nos leva ao reino da governança colaborativa, também pretendemos esclarecer a relação entre esses termos, que são intimamente relacionados, mas ligeiramente diferentes. Tendo assim aberto um nicho analítico para a cocriação, finalmente discutimos como ela pode ser estimulada e facilitada por novas formas de governança generativa.

Em suma, este estudo tem três objetivos. O primeiro é mostrar que, embora a coprodução fosse originalmente vinculada à produção de serviços e envolvesse apenas usuários e provedores de serviços individuais, a cocriação tem uma aplicação mais ampla no campo da governança pública e envolve uma gama mais ampla de atores, atividades e resultados. O segundo é demonstrar como o conceito de cocriação se baseia no conceito de

governança colaborativa e o expande, adicionando novas e importantes dimensões a uma literatura já bem estabelecida sobre colaboração envolvendo múltiplos atores. Por fim, o terceiro objetivo é mostrar que uma virada estratégica para a cocriação no setor público pode se beneficiar de um novo tipo de “governança generativa” voltada para a solução de problemas complexos por meio da construção de plataformas físicas e digitais que permitam a formação de arenas para a cocriação. Os três objetivos são alcançados principalmente por meio de discussão teórica prospectiva e análise com o objetivo de fornecer uma base conceitual para analisar desenvolvimentos sociais de ponta. No entanto, para dar um corpo aos argumentos teóricos, fornecemos uma série de exemplos empíricos ilustrativos que demonstram e dão suporte aos nossos pontos.

Esses três objetivos básicos são tratados aqui em ordem e concluímos o estudo refletindo sobre como diferentes teorias podem nos ajudar a examinar a cocriação como uma ferramenta para governar sociedades contemporâneas.

2. EVITANDO O ESTIRAMENTO CONCEITUAL POR MEIO DA DISTINÇÃO ENTRE “COCRIAÇÃO” E “COPRODUÇÃO”

A ênfase que o setor público tem colocado atualmente na coprodução e na cocriação tem inspiração em evoluções oriundas do setor privado. Ainda, o campo do design é a primeira fonte de novas ideias em relação a essas abordagens, considerando que designers de bens de consumo têm se concentrado cada vez mais em entender as necessidades e experiências do consumidor (Sanders & Stappers, 2003). Esses profissionais conduzem estudos com usuários por meio de questionários, grupos focais e estudos antropológicos, buscando aprender sobre eles e explorar novas ideias envolvendo parcerias com esses atores, bem como experimentar abordagens participativas para a elaboração de produtos (*codesign*). A segunda fonte de novas ideias relacionadas a coprodução e cocriação diz respeito a um novo pensamento sobre como as empresas interagem com seus clientes. Prahalad e Ramaswamy (2002; 2004) argumentam que a interação empresa-consumidor se tornou um *locus* para criação e extração de valor. Empresas privadas que

visam atrair consumidores (e outros atores relevantes) ativos e engajados na criação de valor focam cada vez mais nas experiências pessoais e únicas dos usuários em vez do produto em si. Elas envolvem os consumidores na resolução de problemas de maneira conjunta e baseada em diálogo (Prahalad & Ramaswamy, 2004). Já a perspectiva de marketing e gestão de serviços oferece uma terceira fonte de inspiração, que contrasta as lógicas tradicionais “*goods-dominant*” (ou lógicas tradicionais dominantes em bens) e “*service-dominant*” (lógicas dominantes em serviços). Enquanto a primeira foca em como as empresas produzem bens que depois são vendidos a consumidores distantes no mercado, a última insiste que os serviços são sempre coproduzidos e seu valor cocriado em um processo contínuo e interativo por meio do qual provedores de serviços e usuários aplicam e integram seus respectivos recursos e competências (Ordanini & Pasini, 2008; Vargo et al., 2008). A lógica *service-dominant* enfatiza que os processos de produção e consumo são quase inseparáveis e que tanto os provedores quanto os usuários desempenham um papel ativo na modelagem de serviços (Lusch & Vargo, 2006). Contribuições posteriores exploraram o papel de ecossistemas complexos na cocriação de valor de serviço, envolvendo assim um conjunto mais amplo de atores relevantes e afetados (Lusch & Vargo, 2011).

A lógica *service-dominant* e seu foco explícito na coprodução e cocriação é relevante para o setor público de imediato, uma vez que esse setor se move majoritariamente pela produção de serviços ao invés de bens e, portanto, prestando-se a uma transição para uma lógica centralizada no serviço (Osborne & Strokosch, 2013). Gebauer e colegas (2010) ilustram essa questão apresentando como as ferrovias federais suíças adotaram uma perspectiva centrada em serviço e começaram a se envolver com os clientes de uma nova maneira, solicitando contribuições e ideias sobre a experiência oferecida. As organizações de serviço público podem usar a coprodução e a cocriação estrategicamente para aumentar o valor de sua entrega aos usuários individuais, grupos-alvo específicos e a sociedade em geral e para estimular o envolvimento ativo de usuários, cidadãos e até mesmo organizações da sociedade civil na produção de serviços públicos (Alford, 2010).

No entanto, a abordagem do setor público para a coprodução e a cocriação pode ser ligeiramente diferente daquela do setor privado. Além das organizações de serviços públicos serem menos motivadas pelas tentativas de obter vantagem competitiva do que as empresas privadas (que já operam em mercados com essa natureza), os usuários de serviços públicos também tendem a levantar um conjunto mais amplo de demandas conflitantes e ter agendas que vão além da utilidade privada dos serviços para consumidores individuais. Ainda, esses usuários tendem a ser mais organizados coletivamente (Brudney & England, 1983). Para ilustrar esse ponto, pode-se imaginar que passageiros ferroviários venham a formar uma organização com vistas a ampliar seu impacto coletivo na qualidade dos serviços de transporte público, possivelmente exigindo preços mais baixos (utilidade privada) e transporte sustentável (utilidade pública). As autoridades públicas então buscam atender a essas demandas por preocupação com a legitimidade democrática.

As recentes tentativas do setor público de colher frutos de experiências de coprodução e cocriação também têm suas próprias fontes distintas de inspiração na teoria da governança pública. Já mencionamos a observação de Ostrom, até então inédita, de que os insumos usados para produzir um bem ou serviço público são oriundos da contribuição feita por indivíduos que não fazem parte da mesma organização (1996, p. 1073). Portanto, provedores e usuários estão coproduzindo serviços de maneiras que nos levam além do governo hierárquico e da competição de mercado. Ostrom e seus colegas definiram originalmente a coprodução como uma abordagem que “envolve uma mistura dos esforços produtivos de produtores regulares e consumidores. Essa mistura pode ocorrer diretamente, envolvendo esforços coordenados no mesmo processo de produção, ou indiretamente por meio de esforços independentes, embora relacionados, de produtores regulares e produtores consumidores” (Parks et al., 1981, p. 1002). “Produtores regulares” são os órgãos públicos responsáveis pela prestação de serviços, enquanto os “produtores consumidores” são os cidadãos que consomem os referidos serviços. Os dois tipos de produtores interagem na produção e entrega de serviços públicos.

Como tal, a coprodução é definida estritamente como a coprodução de serviços baseada no cliente (Alford, 1998).

A partir da definição de coprodução de Ostrom, podemos ver como os pesquisadores do campo da administração pública que a sucederam buscaram expandir a gama de atores envolvidos nesse processo e as diversas atividades que ele pode compreender. Alford (1998) observa que o envolvimento na coprodução não se limita necessariamente aos consumidores de serviços públicos, possivelmente incluindo múltiplos atores comunitários. Bovaird (2007) e Joshi e Moore (2004) reiteram esse ponto. Bovaird (2007) e Brandsen e Honingh (2016) também sugerem que a coprodução pode não se limitar à fase de entrega dos serviços, pois a contribuição de usuários e outros atores não públicos pode se estender por toda a cadeia de valor e desempenhar um papel fundamental no planejamento, design, implementação e avaliação de serviços públicos.

Brandsen e Honingh (2016), no entanto, insistem que a coprodução “não [deve] incluir a totalidade das contribuições dos cidadãos que podem afetar o design geral e a entrega de um serviço, mas focar na contribuição direta dos cidadãos no design individual e na entrega de um serviço durante a fase de produção” (2016, p. 428). Como tal, definem a coprodução de forma mais restrita, como “um relacionamento entre um funcionário pago de uma organização e (grupos de) cidadãos individuais, que requer uma contribuição direta e ativa desses cidadãos para o trabalho da organização” (Brandsen & Honingh, 2016: 431).

Por outro lado, outros pesquisadores buscaram ampliar o espectro de atividades participativas e capazes de produzir valor analisadas em termos de coprodução. Bovaird e Loeffler (2013) e Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) desenvolveram tipologias que ampliam o alcance dessa abordagem, adicionando o prefixo “co-” a diferentes fases na produção de serviços. Tais tipologias tendem a expandir a noção de coprodução de maneira a cobrir mais atividades, mas o conceito continua vinculado à produção de serviços públicos. Outros pesquisadores vão além da produção de serviços, enfatizando o papel da coprodução no planejamento, na resolução de problemas públicos e até

mesmo na formulação de políticas (Bovaird, 2007; Meijer, 2011; Osborne & Stokosch 2013; Bason, 2014; Ansell & Torfing, 2017; Bolivar & Pedro, 2018). De fato, em seu trabalho posterior, a própria Ostrom passou a analisar a coprodução no campo das escolas primárias, saneamento público e gestão de recursos de uso comum (Ostrom, 1990; 1996).

A expansão do uso da coprodução para além da prestação de serviços leva a um maior leque de participantes. Alford (2010) vincula a coprodução à criação de “valor público”, definido como o que tem valor para o público, e os “valores públicos”. Portanto, enquanto a formulação original de Moore (1995) sobre a perspectiva do valor público destacou o papel empreendedor dos gestores públicos, reflexões posteriores a respeito dessa mesma perspectiva sustentam que o foco na criação desse valor abre espaço para as contribuições de múltiplos atores, tanto públicos como privados (Benington, 2009; Bryson et al., 2017; Crosby et al., 2017). Alford conclui:

Uma implicação importante de conceber o valor público dessa maneira [como os objetivos e aspirações que os cidadãos têm para a sociedade como um todo] é que ele pode ser criado não apenas por organizações públicas, mas também por uma variedade de entidades, como empresas privadas, organizações comunitárias, outros órgãos governamentais, voluntários, associações industriais e profissionais e outros (2010, p. 144).

Embora a maioria das literaturas use coprodução e cocriação de forma intercambiável (Lusch & Vargo, 2006), o estiramento persistente do conceito de coprodução – originalmente enfatizando o envolvimento ativo dos consumidores na produção de serviços – para cobrir uma gama cada vez maior de atividades e atores, exige uma distinção conceitual mais clara entre os dois termos, que nos permita aumentar a precisão analítica e facilitar a comparação empírica. Mesmo que ambos os conceitos compartilhem a ideia de um relacionamento colaborativo entre atores que contribuem ativamente para a produção de resultados (Brandsen et al., 2018), a distinção conceitual oferecida aqui revela algumas diferenças claras. Portanto, definiremos a coprodução como uma relação basicamente diádica entre usuários de serviços privados e provedores de serviços públicos que permite que ambas as partes façam bom uso de suas experiências, competências e recursos no processo de prestação de serviços (ver Bovaird & Loeffler, 2012, p. 1121). Em contraste, definimos

cocriação como o processo pelo qual uma infinidade de atores públicos e privados estão envolvidos – idealmente em pé de igualdade – em um esforço colaborativo para definir problemas comuns e projetar e implementar soluções públicas novas, melhores e viáveis (Torfing et al., 2019). Essa última definição tende a enfatizar o esforço para desafiar a sabedoria e as práticas convencionais e produzir soluções inovadoras. Portanto, traçamos uma distinção conceitual entre a “coprodução” de serviços públicos mais ou menos predefinidos e a “cocriação” de resultados de valor público mais ou menos inovadores. As duas definições são comparadas na Figura 1.

Ao definir a cocriação como um processo com foco em problemas com o objetivo de elaborar novos e inovadores resultados de valor público, é possível perceber a cocriação como uma ferramenta para governança pública voltada à mobilização e aproveitamento de recursos sociais. Por exemplo, envolvendo atores relevantes e impactados no redesenho de sistemas de serviços inteiros, resolvendo problemas complexos e desenvolvendo soluções inovadoras de planejamento e políticas em resposta a condições novas e desafiadoras.

Apesar da ampla relevância da cocriação para a governança pública, ainda parece haver barreiras consideráveis à cocriação no nível de resolução de problemas administrativos e formulação de políticas públicas que exigem atenção prática e acadêmica. Um estudo qualitativo recente de cocriação em três municípios escandinavos mostra que, embora a abordagem surja quase espontaneamente no nível de prestação de serviços administrativos e design de serviços, os gestores públicos e os políticos eleitos relutam em adotar a cocriação como uma ferramenta para resolução de problemas sociais e formulação de políticas (Bentzen et al., 2020). No nível administrativo, a cocriação é usada principalmente em relação a projetos de desenvolvimento urbano, onde é fundamental mobilizar recursos e apoio locais. A forte crença na expertise profissional burocrática significa que a cocriação ainda não se tornou uma ideia compartilhada em órgãos locais de administração, apesar do compromisso estratégico com a abordagem. As barreiras à cocriação no nível político são ainda mais fortes.

De acordo com Bentzen e colegas (2020), as percepções tradicionais de liderança política representam barreiras significativas à formulação de políticas cocriadas. Alguns políticos locais tendem a pensar que a cocriação prejudica o mandato que receberam do eleitorado, porque concede influência privilegiada a pequenos grupos de cidadãos em soluções públicas. Outros políticos afirmam que a política é basicamente sobre priorizar dentro do orçamento disponível, em vez de tentar agradar os cidadãos por meio de um longo diálogo que dá a impressão de que podem ter tudo. Finalmente, há aqueles políticos que equiparam a liderança política ao estabelecimento de uma pequena maioria política em vez de encontrar um ponto comum para a resolução conjunta de problemas.

Outra barreira diz respeito às expectativas entre os administradores sobre o papel desempenhado pelos políticos. Alguns deles esperam claramente que políticos definam visões e objetivos gerais que respondam às perguntas “o quê” e “por quê” para que possam implementar essas visões e objetivos, respondendo efetivamente ao “como”. A esperada divisão de trabalho entre políticos formuladores de metas e os administradores implementadores é interrompida por processos de cocriação nos quais problemas, metas e soluções são ajustados mutuamente no curso da interação.

Figura 1: Comparação entre as definições de coprodução e cocriação

	Coprodução	Cocriação
--	-------------------	------------------

Escopo	Produção e entrega de serviços públicos com foco na criação de valor para os usuários (pequena escala)	Design de sistemas de serviços, planejamento de soluções, resolução de problemas sociais, formulação de políticas e criação de valor público (grande escala).
Atores	Produtores e usuários de serviços públicos (pode incluir organizações de usuários e voluntários)	Atores relevantes e afetados do estado, mercado e sociedade civil.
Relação de poder	Relação vertical altamente assimétrica entre provedores de serviços profissionais e usuários sem conhecimento e técnica especializados, mas com experiência e expertise no que diz respeito às suas próprias necessidades.	Relações horizontais entre atores interdependentes que, embora sejam formalmente iguais, podem ter recursos de poder desiguais.
Resultados	Entrega eficiente de serviços pré-concebidos adaptados às necessidades individuais e com o objetivo de aumentar o benefício ao usuário aproveitando suas próprias experiências (inovação acidental).	Desenvolvimento de soluções novas e melhoradas por meio da inovação e aprimoramento contínuo (o padrão é a realização de tarefas).
Exemplos	Os usuários indicam o código postal em cartas com o intuito de aumentar a eficiência, preenchem suas declarações de imposto de renda de forma a evitar erros, fazem fisioterapia pós-cirúrgica no joelho para acelerar sua recuperação e ajudam os filhos com o dever de casa para estimular o aprendizado.	Atores públicos e privados, incluindo cidadãos, voluntários e organizações da sociedade civil, colaboram para elaborar programas locais de reciclagem, melhorar a segurança no trânsito e combater a obesidade infantil.

Uma última barreira é a falta de arenas institucionais para cocriação que envolvam políticos, cidadãos e partes interessadas relevantes em processos criativos de resolução de problemas. É especialmente difícil projetar arenas que atraiam atores relevantes e afetados, evitando vieses de seleção participativa que minam a legitimidade democrática.

A presença dessas barreiras à cocriação exige o gerenciamento estratégico da transição para a cocriação (Ferlie & Ongaro, 2015). Visões estratégicas, designs institucionais, estruturas organizacionais e a mentalidade dos principais atores devem ser transformados para dar suporte à cocriação e permitir o aumento de escala de experimentos locais. O gerenciamento estratégico deve ser combinado com liderança prática e colaborativa para

garantir resultados desejáveis e evitar que a cocriação se torne um locus de conflitos destrutivos ou “conversa fiada” que leve à codestruição de valor (consulte Harris et al., 2010; Brandsen et al., 2018).

3. RELAÇÃO ENTRE COCRIAÇÃO E GOVERNANÇA COLABORATIVA

Após termos demonstrado a relevância da cocriação para a governança pública, reconhecemos que a ideia de que atores públicos e privados interagem na criação da governança pública tem sido uma peça central da pesquisa em administração pública desde o trabalho pioneiro de Heclo (1978), que por si só ecoou o trabalho anterior de Cater (1964) e Freeman (1958). A análise de Heclo sobre subsistemas de políticas no Congresso dos EUA estimulou décadas de pesquisa sobre “redes de políticas” (Kenis & Schneider, 1991; Marin & Mayntz, 1991; Marsh & Rhodes, 1992). O estudo surgiu de análises sobre o corporativismo e neocorporativismo e ficou bastante centrada no estado, visto como quem inicia e organiza a colaboração com atores privados, muitas vezes para garantir apoio à política pública e uma regulamentação baseada em mecanismos formais e informais de mediação de interesses.

No final da década de 1990, a pesquisa sobre redes de políticas levou a um novo e crescente interesse em “redes de governança” que reuniam uma ampla gama de atores do estado, economia e sociedade civil em redes de acoplamento frouxo, que garantiam a troca e/ou o ajuntamento de recursos de atores relevantes e afetados em esforços para criar novas e melhores soluções de governança (Kickert et al., 1997; Rhodes, 1997; Sørensen & Torfing, 2007; Klijn & Koppenjan, 2015). Essa literatura enfatizou a interdependência dos atores participantes em vez de sua cooptação no estado, e apontou a necessidade de coordenação pluricêntrica diante da complexidade e fragmentação das relações (Kooiman, 1993). Uma extensa literatura sobre “governança colaborativa” (Ansell & Gash, 2008; Sirianni, 2010; Emerson et al., 2012) e “gestão colaborativa” (McGuire, 2006) foi desenvolvida para explorar essa interdependência. Ao distinguir cocriação de coprodução, invadimos claramente um terreno conceitual já bem coberto pela crescente literatura sobre colaboração.

Conforme estabelecido na seção anterior, nosso conceito de cocriação se sobrepõe em particular aquele de governança colaborativa, definida como “os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que permitem que as pessoas se envolvam para além de fronteiras” (Emerson & Nabatchi, 2015, p. 10). Essa é uma definição bastante ampla e compreende a cocriação, mas à medida que desenvolvemos o conceito de cocriação, ele passa a enfatizar uma agenda específica e algumas dinâmicas distintas. A governança colaborativa, como um conceito mais abrangente, envolve essa mesma agenda e dinâmicas, mas com um escopo conceitual mais amplo que envolve uma gama ainda maior delas.

Em nosso ponto de vista, um dos valores do conceito de cocriação é que ele aponta para como a governança colaborativa está vinculada a outras tendências emergentes de governança. A primeira e mais importante característica da cocriação é que ela enfatiza o papel da colaboração na conquista da inovação. É cada vez mais evidente que a inovação do setor público é uma agenda importante (De Vries et al., 2016). As primeiras pesquisas sobre inovação do setor público, no entanto, foram influenciadas pelas reformas da Nova Gestão Pública (NGP) e amplamente focadas no papel dos gestores como inovadores (Borins, 2000). Mais recentemente, essa literatura passou a enfatizar a importância de envolver grupos mais amplos de partes interessadas em processos colaborativos de inovação (Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2016) e começou a explorar como o setor pode utilizar novas estratégias de inovação, como crowdsourcing (Brabham, 2015) e inovação aberta (Mergel & Desouza, 2013). Enquanto isso, o foco tradicional nas empresas como os principais impulsionadores da inovação de mercado se ampliou para incluir um novo interesse em “inovação social” e “grass-roots innovation” (ou inovação de base), que enfatizam o valor do empreendedorismo e da inovação de baixo para cima para atingir fins sociais (em oposição a fins puramente privados) (Westley & Antadze, 2010; Smith et al., 2016). Ao aglutinar essas ideias, pode-se dizer que a cocriação é uma estratégia para reunir os setores público e privado de forma a se envolverem em inovação para obter valor público.

A cocriação também enfatiza o valor de aproveitar a natureza distribuída da inovação. A governança colaborativa é em si um processo descentralizado, mas o conceito de cocriação coloca ênfase particular na distribuição dos recursos de inovação e na importância da intermediação institucional para mobilizá-los. Ao adotar uma atitude incorporada no design thinking, a cocriação considera a inovação como algo construído com base em experiências, conhecimentos, recursos e perspectivas distribuídos de usuários, cidadãos e outras partes interessadas, vistos como tendo o potencial, quando reunidos, de se envolver na resolução criativa de problemas, aumentando as chances de descobrir e implementar inovações sociais (Brown & Wyatt, 2010; Manzini, 2014).

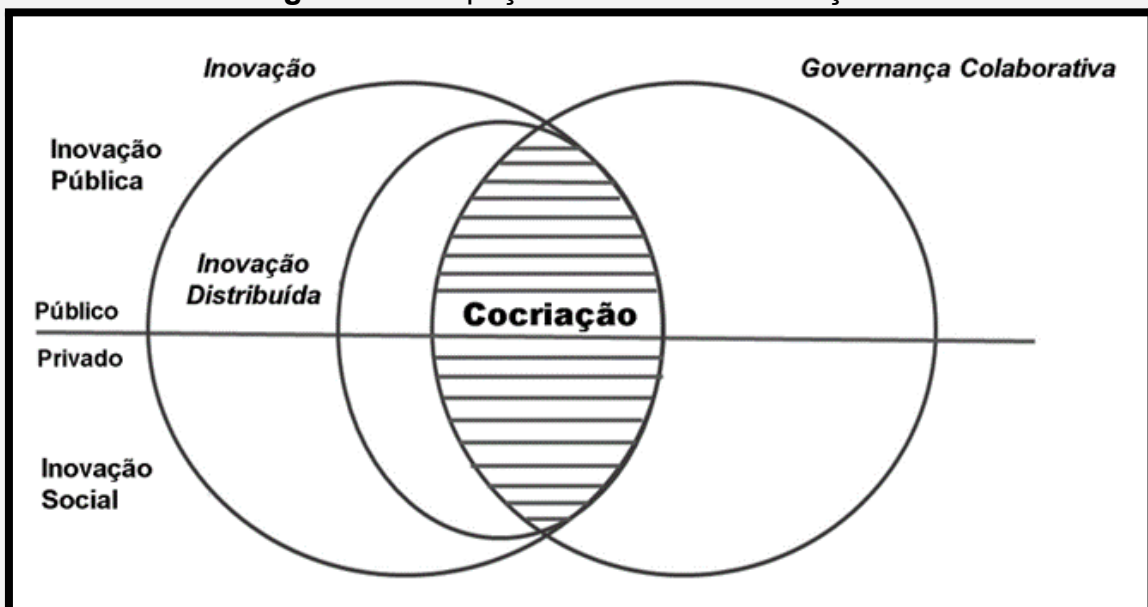
Um terceiro aspecto da cocriação é que ela adota uma estratégia proativa. A agenda para a governança colaborativa surgiu de uma preocupação sobre a mediação de conflitos com e entre as partes interessadas, organizando a cooperação eficaz entre silos setoriais e institucionais e obtendo consentimento para decisões e ações do setor público. Ela foi entendida como um corretivo para as limitações dos modos de governança adversarial e gerencial, prometendo uma “vantagem colaborativa” para trabalhar em conjunto (Huxham & Vangen, 2013). Como resultado, as agências públicas frequentemente “falham” na colaboração. A cocriação prevê a inovação distribuída como uma estratégia proativa para mobilizar experiência, conhecimento, recursos e perspectivas inexploradas com a finalidade de gerar inovação social e criação de valor público.

Como uma estratégia proativa, a cocriação se baseia em todas as lições aprendidas pela pesquisa sobre governança colaborativa. No entanto, busca combinar essas lições com aquelas aprendidas com trabalhos recentes sobre inovação distribuída ou aberta (Sawhney & Prandelli, 2000; Chesbrough, 2003). Embora essa literatura tenha se concentrado principalmente no setor privado, muitas das ideias e insights são relevantes para o setor público também. Uma lição fundamental é que as ferramentas de inovação devem ser distribuídas para as comunidades de usuários (Von Hippel, 2006), embora a inovação bem-sucedida normalmente exija “intermediação” para preencher lacunas e

encorajar trocas de fato promissoras (Howells, 2006). Outra lição é que a inovação distribuída aproveita as oportunidades de experimentação paralela e o compartilhamento de conhecimento sobre os resultados dessa experimentação (Sabel & Zeitlin, 2008).

Em suma, conforme representado na Figura 2, imaginamos um nicho conceitual para a cocriação na intersecção da governança colaborativa, inovação pública e social e inovação distribuída. A cocriação é um tipo de governança colaborativa que busca alavancar a inovação distribuída e reunir a inovação pública e social para o propósito proativo de criar valor público.

Figura 2: O espaço conceitual da cocriação



Para ilustrar esse nicho conceitual distinto, considere um exemplo do planejamento urbano holandês. Roterdã é uma cidade densamente povoada e baixa que enfrenta o duplo desafio de gerenciar inundações urbanas e fornecer espaço urbano habitável. Para desenvolver “praças de água” (praças inundáveis) que possam lidar com a dinâmica das águas pluviais ao mesmo tempo que oferecem espaço comunitário habitável, o município contratou uma empresa de design privada para trabalhar com moradores locais para redesenhar uma praça cercada por prédios de escritórios e instituições públicas. A empresa organizou um processo participativo baseado no conceito de “planejamento real”. Cerca de 25 partes interessadas, incluindo alunos de

uma escola local, usuários de uma academia local, frequentadores de igrejas e assim por diante, foram identificados e convidados a participar de uma série de workshops. Em vez de apresentar às partes interessadas um plano final para comentários, elas receberam uma folha de papel com um desenho da praça vazia cercada por prédios e foram solicitadas a colocar cartões com ideias diferentes na folha e usar lápis para adicionar novas ideias. Discussões conjuntas das muitas ideias levaram à formulação de três propostas diferentes sobre como construir uma praça inundável multifuncional. Essas propostas foram amplamente discutidas no segundo workshop, onde uma delas foi escolhida. No workshop final, um modelo em escala da proposta favorecida foi apresentado, e todos os participantes do workshop puderam colocar pequenos adesivos indicando o que gostaram ou não gostaram e queriam adicionar ou mudar. A empresa de design revisou o protótipo e, eventualmente, conseguiu obter amplo apoio para a nova “praça de água”. O resultado foi um novo tipo de instalação de armazenamento de água combinando fluxos visuais de água (cortinas de chuva caindo do telhado da escola e valas de drenagem transportando água da chuva para uma bacia baixa) com um campo esportivo e outras instalações de lazer e ilhas verdes de vegetação que extraem água da instalação de armazenamento (Bressers, 2014). Neste exemplo, o município, a empresa de design e os moradores locais se envolveram em governança colaborativa e inovação distribuída para redesenhar uma praça de água urbana. O município e a empresa de design privada organizaram e lideraram o processo, mas seus esforços se concentraram em capacitar um conjunto diversificado de atores públicos, corporativos e leigos para inovar, fornecendo a eles a oportunidade e as ferramentas para se envolverem em cocriação conjunta com o município.

4. RUMO À GOVERNANÇA GENERATIVA?

Em estudo anterior (Ansell e Torfing, 2021), demonstramos como casos de cocriação podem ser encontrados em muitos setores de políticas e níveis de governo e em países de todas as regiões do mundo. A cocriação é particularmente proeminente no planejamento urbano (veja, por exemplo,

Bartenberger & Sześciło, 2016; Wang et al., 2016; Rosen & Painter, 2019) e no setor da saúde (Cepiku & Giordano, 2014; Windrum et al., 2016; Greenhalgh et al., 2016); regionalmente, é bastante observada no norte da Europa, onde há uma tradição de governo aberto e um alto grau de devolução (ou transferência de autoridade para tomada de decisão para governos locais) (Brandsen et al., 2018; Graversgaard et al., 2018; Sørensen & Torfing, 2018). Essa abordagem tende a ser mais prevalente no nível local (Ansell & Torfing, 2014) do que nos níveis regional, nacional e global, onde não há a mesma proximidade entre cidadãos, partes interessadas e órgãos públicos. No entanto, embora a cocriação esteja “em todos os lugares” no sentido de ser disseminada entre setores e países, pode-se também argumentar que não está “em lugar nenhum” no sentido de que ainda não se estabeleceu como uma abordagem dominante e convencional para a governança pública. A cocriação está sendo bastante utilizada em alguns municípios locais e órgãos governamentais, mas de maneira frequentemente hesitante, *ad hoc* e experimental. Ainda, carece de uma base institucional mais sólida e abrangente em uma “estrutura institucional e administrativa dentro da qual as partes interessadas com diferentes interesses podem discutir e concordar em cooperar e coordenar suas ações” (Graversgaard et al., 2018, p. 14).

Essa observação sugere que conseguir que a cocriação seja considerada uma estratégia geral para melhorar a governança pública pode ser uma mudança facilitada por tentativas deliberadas de projetar plataformas e arenas que podem promover a cocriação (Ansell & Gash, 2017). Esse movimento envolve a adoção de uma nova perspectiva “generativa” sobre governança pública. Enquanto organizações e gestores públicos do passado buscavam mobilizar seus próprios recursos em termos de orçamentos, funcionários e conhecimento ao tentar resolver problemas e tarefas públicas, uma virada estratégica para a cocriação encoraja organizações e gestores públicos a construir plataformas que podem ajudar a mobilizar uma ampla variedade de atores públicos e privados e facilitar a interação colaborativa para criar soluções conjuntas e até mesmo inovadoras. A partir dessa nova perspectiva, o setor público não deve mais “seguir sozinho” ao enfrentar

problemas e tarefas complexas, buscando, em vez disso, construir plataformas relativamente permanentes capazes de gerar múltiplas arenas temporárias para cocriação que permitam o benefício da chamada “criatividade de enxame” (Gloor, 2006) e da “inteligência coletiva” (Landemore, 2017).

Conforme explicado anteriormente, uma das características distintivas da cocriação é que ela é um processo emergente e interativo. Objetivos e soluções não são predeterminados no início, mas sujeitos à deliberação que combina apelos a fatos e conhecimento, justificativas baseadas em argumentação e a expressão apaixonada de valores e identidades. Tensões tendem a aparecer e não podem ser eliminadas por meio de um retorno a imposição hierárquica de ordem, pois isso esmagaria a busca aberta e criativa por soluções inovadoras, mas viáveis. Em vez disso, a estratégia deve ser generativa, que aproveite as tensões inerentes aos processos emergentes e interativos, facilitando a autorregulação por meio do cultivo de dependências mútuas, moldando limites, enquadrando a interação, alavancando recursos e distribuindo capacidades de liderança.

“Generativo” quer dizer simplesmente “o que tende a gerar”. É um termo usado no campo da linguística, psicologia e filosofia da ciência, mas acreditamos que nosso uso no campo da governança pública é mais próximo de sua aplicação na ciência da computação quando da reflexão sobre o papel e o impacto da internet. Nesse sentido, Zittrain argumenta que o poder da internet vem de sua generatividade, que “denota a capacidade geral de uma tecnologia de produzir mudanças não solicitadas, impulsionadas por públicos grandes, variados e descoordenados” (2006, p. 1980). Portanto, a internet permite que os usuários alavanquem recursos que os habilitem a construir novas estruturas de comunicação digital e a criar novas soluções para problemas compartilhados por um público específico. Inspirados por essa observação, afirmamos que a cocriação é baseada em um novo tipo de governança generativa que visa reunir várias partes para se engajarem em uma transformação produtiva. Definimos governança generativa como aquela “que facilita e permite o surgimento de interação produtiva entre atores distribuídos” (Ansell & Torfing, 2021). Portanto, é uma forma de governança de

“segunda ordem” que gera oportunidades para cocriar soluções de governança.

A cocriação é baseada em a) interações generativas, que são formas de colaboração que permitem que atores relevantes e afetados contribuam criativamente para a resolução de problemas e a produção de valor público (Hopkins et al., 2014); b) ferramentas generativas que permitem que atores distribuídos produzam conjuntamente novos conhecimentos, ideias, produtos e assim por diante (Sanders, 2000); c) processos generativos, ou seja, procedimentos que permitem que grupos de atores cheguem a conclusões sobre ações conjuntas seguindo uma série de etapas sucessivas (Brown, 2008); e d) instituições generativas, que são infraestruturas que criam os espaços e oportunidades para a cocriação emergir, desenvolver e se adaptar (Ansell & Gash, 2017).

Embora os pesquisadores tenham se interessado em estudar o papel e o impacto das interações, ferramentas e processos generativos, eles têm prestado menos atenção às instituições generativas que estimulam e facilitam a cocriação. Para compensar essa escassez de literatura sobre instituições generativas, discutimos duas dessas instituições que podem dar suporte à cocriação: plataformas e arenas.

Novamente, a literatura sobre a internet como fonte de generatividade é uma boa inspiração (Margetts & Naumann, 2017). Google e Apple são exemplos de plataformas que permitem que os usuários se reúnam para criar novas soluções que não são nem solicitadas nem determinadas pela plataforma específica que as habilita. O setor público pode usar plataformas digitais para aprimorar a cocriação de resultados de valor público. Plataformas digitais permitem que atores públicos e privados distribuídos com interesse em um determinado problema se reúnam para discutir possíveis soluções online, recuperar conhecimento e informações relevantes, trocar ideias e experiências, projetar soluções virtuais e planejar atividades que permitam sua implementação. Plataformas também podem ser infraestruturas físicas, como centros comunitários, bibliotecas públicas ou centros culturais que reúnem diferentes atores que formam grupos de discussão, workshops e parcerias em

torno de problemas comuns, desafios ou ideias para desenvolvimento futuro. Em Aarhus, na Dinamarca, uma nova biblioteca central, Dokk1, se tornou o ponto de encontro para funcionários públicos, atores privados, empreendedores sociais e cidadãos com ideias sobre como resolver problemas urgentes e desenvolver projetos novos e empolgantes que melhorem a qualidade de vida na cidade.

As plataformas são generativas no sentido de que oferecem recursos e ferramentas reutilizáveis que os atores interessados podem combinar para atender a seus propósitos (Foerderer et al., 2014). Elas fornecem interfaces flexíveis que conectam atores distribuídos e organizam sua interação (Kornberger, 2017), bem como podem promover a interdependência positiva entre grupos de partes interessadas e estimular a interação colaborativa para resolver problemas que nenhum deles pode resolver sozinho (Anttiroiko, 2016). Plataformas colaborativas são infraestruturas relativamente permanentes que dão suporte à formação, multiplicação e adaptação de esforços colaborativos por meio do fornecimento de competências, modelos e recursos dedicados (Ansell & Gash, 2017; Ansell & Miura, 2019). Ansell & Gash (2017) observam que as plataformas geralmente usam uma estratégia de franquia para desenvolver uma gama de colaborações paralelas, mas relativamente autônomas, que se baseiam nos mesmos modelos e recursos, mas os adaptam aos seus próprios propósitos e condições locais. Por exemplo, a organização francesa antiobesidade EPODE criou uma plataforma que permite a formação de grupos antiobesidade locais que personalizam os recursos fornecidos pela plataforma de acordo com suas próprias necessidades.

Órgãos públicos, empresas privadas e organizações da sociedade civil projetam plataformas propositalmente para envolver atores na busca de soluções conjuntas e criativas em base a exploração de problemas, experimentação e implementação de novas respostas (Nambisan, 2009). Os órgãos públicos também podem usar plataformas digitais existentes (por exemplo, Facebook, Nextdoor) para sinalizar problemas emergentes, identificar atores relevantes e afetados e iniciar e orquestrar a colaboração.

Por exemplo, a plataforma digital Consul facilita a deliberação com e entre os cidadãos.

Em suma, as plataformas estão tomando inúmeras providências no sentido de encorajar a interação focada na solução de problemas e a inovação colaborativa (Ansell & Miura, 2019). Elas chamam a atenção para desafios e oportunidades específicos ao anunciar sua existência e construir histórias que podem atrair múltiplos atores. Nesse movimento, são estabelecidos pontos de contato visíveis que direcionam e canalizam a participação. As plataformas às vezes impõem regras de acesso que regulam quem pode participar, quando, como e para qual propósito. Frequentemente oferecem recursos, sistemas de comunicação e funções de suporte que ajudam a reduzir os custos de transação de colaboração e procedimentos, rotinas e modelos que permitem que as partes interessadas iniciem a colaboração e criem *spin-offs*. Por fim, as plataformas podem, às vezes, oferecer aconselhamento profissional e assistência aos gerentes de projetos colaborativos e de parcerias e redes que os ajudam a desenvolver estratégias eficazes de colaboração e inovação e a conduzir atividades de apoio. Ou seja, as plataformas dão suporte à criação, consolidação e multiplicação de arenas de cocriação.

Enquanto as plataformas são infraestruturas relativamente permanentes destinadas a promover a intermediação sistêmica e estratégica entre atores distribuídos, as arenas são espaços temporários e relativamente auto-organizados para participação, comunicação e ação conjunta. O termo “arena” baseia-se no trabalho de Bryson e Crosby (1993). No entanto, embora os autores estabeleçam uma distinção clara entre fóruns para comunicação e deliberação e arenas para tomada de decisão e ação conjunta, argumentamos que deliberação e tomada de decisão são ações interligadas, uma vez que a tomada de decisão é normalmente precedida por deliberação, e a motivação para se envolver nessa última é o desejo de chegar a um acordo e, finalmente, tomar decisões importantes.

Uma característica generativa fundamental das arenas é que elas podem trazer um “público” à existência (Bryson et al., 2017), permitindo que atores relevantes e afetados se comuniquem entre si, enquadrem sua busca

conjunta por soluções para problemas comuns, facilitem a experimentação e permitam que troquem e/ou reúnam seus recursos e coordenem suas ações na fase de implementação. Isso quer dizer que as arenas permitem que atores distribuídos se envolvam na cocriação de resultados de valor público.

A mesma plataforma pode dar suporte à formação de diversas arenas diferentes e coexistentes de cocriação que podem se adaptar às mudanças ao longo do tempo, sendo que a plataforma pode ajudá-las a escalar e se multiplicar em resposta às necessidades, demandas e oportunidades em constante transformação. O *feedback* e a avaliação sistemática do uso de uma plataforma específica podem levar a pequenas mudanças que aumentam seus efeitos generativos. Pesquisas recentes têm apresentado diretrizes para avaliar e melhorar plataformas colaborativas medindo suas capacidades de agregar conhecimento, promover a criatividade e facilitar a tomada de decisões (Mačiulienė & Skaržauskienė, 2016). Este estudo fornece informações valiosas para reflexões aplicadas sobre como gerenciar plataformas colaborativas e dessa experiência extrair melhores práticas. Ainda, oferece informações para o raciocínio científico de como projetar essas estruturas de maneira que possam estimular a cocriação.

São vários os estudos empíricos sobre plataformas colaborativas e seu papel estratégico como “andaimes” para a sustentação de arenas de cocriação (Desouza & Bhagwatwar, 2014; Wilkinson et al., 2014; Gouillart & Hallett, 2015; Aragón et al., 2017). Uma vez que nosso interesse aqui está em como as plataformas podem aprimorar a cocriação no nível de resolução de problemas administrativos e formulação de políticas, ilustraremos brevemente o argumento ensaiado anteriormente examinando estudos recentes sobre o papel das plataformas na governança local.

No nível de resolução de problemas administrativos, os *Living Labs* são frequentemente usados como plataformas para estimular a inovação colaborativa em ambientes urbanos e promover uma vida sustentável (ver Evans & Karvonen, 2011; Bulkeley et al., 2018; Kemp & Scholl, 2016). Esses laboratórios constroem ambientes colaborativos de longo prazo com uma perspectiva centrada no usuário e uma abordagem de cocriação que

impulsiona a experimentação em contextos da vida real (Reimer et al., 2012). Mulder (2012) estuda três casos de *Living Labs* que tinham como objetivo permitir que os cidadãos de Roterdã co-desenvolvessem sua cidade. Em um dos casos, a cidade construiu narrativas sobre as necessidades de serviço com base na contribuição dos cidadãos, que foram então usadas como objetos de fronteira, permitindo que cidadãos, estudantes universitários, empresas privadas e funcionários públicos refletissem sobre a necessidade de inovação de serviço em arenas hospedadas pelas sete secretarias municipais. A cocriação de novas soluções de serviço foi alimentada pela transformação de informações do setor público em dados abertos que todos os participantes podiam acessar. O resultado foi o desenvolvimento de novas e melhores soluções de serviço e o crescente suporte para o uso de *Living Labs* com base em dados abertos como uma plataforma para cocriação no futuro. O exemplo mostra como esses laboratórios fornecem um espaço da vida real para cocriação centrada no usuário, capaz de atrair e envolver vários atores usando métodos narrativos e dando amplo acesso a dados.

No nível de formulação de políticas, um estudo recente de reformas institucionais no município dinamarquês de Gentofte mostra como a liderança política interativa é aprimorada por um design de plataforma e arena que reúne políticos e cidadãos em um diálogo focado em problemas que contribui para a inovação política colaborativa (Sørensen & Torfing, 2019). Como a Câmara Municipal queria fortalecer o papel dos vereadores no desenvolvimento de políticas solicitando contribuições dos cidadãos, foi projetada uma nova plataforma institucional apoiando a formação de múltiplas arenas de cocriação, os chamados Comitês de Tarefas. Neles, cinco políticos e dez cidadãos e partes interessadas propositalmente selecionados trabalham juntos por vários meses para definir um problema de política específico e formular soluções inovadoras, mas viáveis. O processo de cocriação nos agora mais de 34 Comitês de Tarefas é baseado em um mandato formal dado pela Câmara Municipal, que também é responsável por discutir, alterar e endossar com autoridade as recomendações de políticas recebidas dos Comitês de Tarefas. Do ponto de vista dos vereadores e cidadãos, as novas plataformas e arenas

para a formulação de políticas cocriadas são muito bem sucedidas em reconectar cidadãos e elites políticas locais, sendo que o modelo foi difundido para outros municípios na Dinamarca e na Noruega.

Ambos os exemplos confirmam o fato de que o design de plataformas tende a estimular o uso da cocriação na governança pública ao permitir a interação produtiva entre atores distribuídos. No entanto, mais pesquisas sobre elementos impulsionadores e barreiras são necessárias para estabelecer a viabilidade e o impacto de longo prazo das plataformas e da governança generativa.

5. CONCLUSÕES

Este artigo traçou uma distinção conceitual entre coprodução e cocriação, mapeou a relação conceitual entre cocriação e governança colaborativa e apontou para o uso estratégico de plataformas generativas para estimular a formação, consolidação e adaptação de arenas para cocriação. Essas etapas de “limpeza de terreno” para promover a cocriação como uma ferramenta de governança central demandam mais estudo. A lista de desejos é longa, mas gostaríamos de enfatizar a necessidade de documentar e avaliar o uso da cocriação fora do campo restrito da entrega e do design de serviços. Idealmente, futuras pesquisas devem usar métodos comparativos para estabelecer as condições de escopo para usar a cocriação para resolver problemas sociais e desenvolver novas políticas públicas e refletir sobre o papel sensível ao contexto desempenhado pela gestão e liderança públicas para garantir colaboração eficaz e a produção de resultados de valor público.

Outra tarefa de pesquisa está em explorar mais a fundo a intersecção entre governança colaborativa e inovação. Acreditamos que há muitos e valiosos insights a serem descobertos na intersecção entre esses dois campos animados de pesquisa. Um dos valores do conceito de cocriação é que ele sugere que esses dois corpos de pesquisa se encaixam bem, embora tendam a se concentrar em diferentes dinâmicas e questões. Entender como preparar e capacitar comunidades para se envolverem em inovação e colaboração distribuídas é um tópico relevante para pesquisas futuras.

Um esforço de pesquisa final e muito necessário é o de mapear e avaliar o uso atual de plataformas colaborativas no setor público para extrair lições para o futuro design. Estudos comparativos do papel e do impacto de plataformas físicas e digitais podem ajudar a identificar sinergias, bem como complementaridades.

Com ênfase na participação ampla, mobilização de recursos e compartilhamento descentralizado de poder levando a resultados emergentes e potencialmente inovadores, a cocriação apresenta um potencial considerável em tempos caracterizados por problemas sociais generalizados, turbulência crescente e pressões fiscais cruzadas. Estudos futuros sobre como colher os frutos da cocriação na governança pública podem se basear em *insights* centrais do *design thinking*, governança participativa empoderada, teorias de inovação colaborativa e teoria de rede de governança. Enquanto o *design thinking* destaca a importância da empatia, do trabalho em equipe, da prototipagem e da experimentação (Bason, 2010; Trischler et al., 2018), a governança participativa empoderada reflete sobre como o design institucional afeta a participação efetiva na governança pública (Fung, 2003), a inovação colaborativa enfatiza a importância do aprendizado mútuo, expansivo e transformador (Torfing, 2016), e a teoria da rede de governança ressalta o papel da inclusão e exclusão de atores, da mediação de conflitos e das tentativas proativas de garantir a legitimidade de soluções em rede (Klijn & Koppenjan, 2015). Esses e outros insights podem nos ajudar a decompor o processo de governança cocriado em diferentes componentes e talvez até mesmo estabelecer conexões causais entre design institucional, participação, colaboração, aprendizado, inovação, implementação e a produção de resultados desejáveis.

REFERÊNCIAS

Alford, J. (1998) A public management road less travelled: clients as co-producers of public services, *Australian Journal of Public Administration*, 57(4): 128–37. doi: 10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x

Alford, J. (2010) Public value from co-production with clients, in M. Moore and J. Benington (eds) *Public Value*, London: Palgrave-Macmillan, pp 144–57.

Ansell, C., & Gash, A. (2008) Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–71. doi: 10.1093/jopart/mum032

Ansell, C., & Gash, A. (2017) Collaborative platforms as a governance strategy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16–32. doi: 10.1093/jopart/mux030

Ansell, C., & Miura, S. (2019) Can the power of platforms be harnessed for governance?, *Public Administration*, 98(1): 261–76. doi: 10.1111/padm.12636

Ansell, C., & Torfing, J. (eds) (2014) *Public Innovation Through Collaboration and Design*, Abingdon: Routledge.

Ansell, C., & Torfing, J. (2017) Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance, *Public Management Review*, 19(1): 37–57. doi: 10.1080/14719037.2016.1200662

Ansell, C., & Torfing, J. (2021) *Public Governance as Co-Creation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Anttiroiko, A.V. (2016) City-as-a-platform, *Sustainability*, 8(9): 1–31. doi: 10.3390/su8090922

Aragón, P., Kaltenbrunner, A., Calleja-López, A., Pereira, A., Monterde, A., Barandiaran, X.E., & Gómez, V. (2017) Deliberative platform design, in G. Ciampaglia, A. Mashhadi and T. Yasserli (eds) *Social Informatics*, Berlin: Springer, vol. 10540.

Bartenberger, M., & Sześciło, D. (2016) The benefits and risks of experimental co-production: the case of urban redesign in Vienna, *Public Administration*, 94(2): 509–25. doi: 10.1111/padm.12233

Bason, C. (2010) *Leading Public Sector Innovation*, Bristol: The Policy Press.

Bason, C. (2014) *Design for Policy*, Abingdon: Routledge.

Benington, J. (2009) Creating the public in order to create public value?, *International Journal of Public Administration*, 32(3–4): 232–49. doi: 10.1080/01900690902749578

Bentzen, T.Ø., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020) Strengthening public service production, administrative problem solving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes? *The Innovation Journal*, 25(4): 4.

Boliívar, R., & Pedro, M. (2018) Governance models and outcomes to foster public value creation in smart cities, *Scienze Regionali*, 17(1): 57–80.

Borins, S. (2000) Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders?, *Public Administration Review*, 60(6): 498–507. doi: 10.1111/0033-3352.00113

Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation, *Public Administration Review*, 67(5): 846–60. doi: 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012) From engagement to co-production, *Voluntas*, 23(4): 1119–38. doi: 10.1007/s11266-012-9309-6

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2013) *We're All in This Together*, Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.

Brabham, D.C. (2015) *Crowdsourcing in the Public Sector*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016) Distinguishing different types of coproduction, *Public Administration Review*, 76(3): 427–35. doi: 10.1111/puar.12465

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (eds) (2018) *Co-Production and Co-Creation*, Abingdon: Routledge.

Bressers, N. (2014) The impact of collaboration on innovative projects, in C. Ansell, J. Torfing (eds) *Public Innovation Through Collaboration and Design*, Abingdon: Routledge, pp 107–23.

Brown, T. (2008) Design thinking, *Harvard Business Review*, 86(6): 84.

Brown, T., & Wyatt, J. (2010) Design thinking for social innovation, *Development Outreach*, 12(1): 29–43. doi: 10.1596/1020-797X_12_1_29

Brudney, J., & England, R.E. (1983) Toward a definition of the co-production concept, *Public Administration Review*, 43(1): 59–65. doi: 10.2307/975300

Bryson, J., & Crosby, B. (1993) Policy planning and the design and use of forums, arenas, and courts, *Environment and Planning*, 20(2): 175–94. doi: 10.1068/b200175

Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017) Towards a multi-actor theory of public value co-creation, *Public Management Review*, 19(5): 640–65. doi: 10.1080/14719037.2016.1192164

Bulkeley, H., Marvin, S., Palgan, Y., McCormick, K., Breiffuss-Loidl, M., Mai, L., von Wirth, T., & Frantzeskaki, N. (2018) Urban living laboratories: Conducting the experimental city?, *European Urban and Regional Studies*, 26(4): 317–35.

Cater, D. (1964) *Power in Washington*, New York: Random House.

Cepiku, D., & Giordano, F. (2014) Co-production in developing countries, *Public Management Review*, 16(3): 317–40. doi: 10.1080/14719037.2013.822535

Chesbrough, H.W. (2003) *Open Innovation*, Boston, MA: Harvard Business Press.

Crosby, B., 'Hart, P., & Torfing, J. (2017) Public value creation through collaborative innovation, *Public Management Review*, 19(5): 655–69. doi: 10.1080/14719037.2016.1192165

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016) Innovation in the public sector, *Public Administration*, 94(1): 146–66. doi: 10.1111/padm.12209

Della Porta, D. (2013) *Can Democracy Be Saved?*, New York: John Wiley.

Desouza, K., & Bhagwatwar, A. (2014) Technology-enabled participatory platforms for civic engagement, *Journal of Urban Technology*, 21(4): 25–50 . doi: 10.1080/10630732.2014.954898

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015) *Collaborative Governance Regimes*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012) An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29. doi: 10.1093/jopart/mur011

Evans, J., & Karvonen, A. (2011) Living laboratories for sustainability: exploring the politics and epistemology of urban transition, in H. Bulkeley, V. Castan-Broto, M. Hodson and S. Marvin (eds) *Cities and Low Carbon Transition*, Abingdon: Routledge, pp 126–41.

Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015) *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*, Abingdon: Routledge.

Foerderer, J., Kude, T., Schütz, S., & Heinzl, A. (2014) *Control versus generativity*, Presented at the International Conference on Information Systems, December 14–17, Auckland, New Zealand .

Freeman, J. (1958) The bureaucracy in pressure politics, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319(1): 10–19. doi: 10.1177/000271625831900103

Fung, A. (2003) Recipes for public spheres, *Journal of Political Philosophy*, 11(3): 338–67. doi: 10.1111/1467-9760.00181

Gebauer, H., Johnson, M., & Enquist, B. (2010) Value co-creation as a determinant of success in public transport services, *Managing Service Quality: An International Journal*, 20(6): 511–30. doi: 10.1108/09604521011092866

Gloor, P. (2006) *Swarm Creativity*, Oxford: Oxford University Press.

Gouillart, F., & Hallett, T. (2015) Co-creation in government, *Stanford Social Innovation Review*, 13: 40–7. doi: 10.1177/1532673X08330635

Graversgaard, M., Hedelin, B., Smith, L., Gertz, F., Højberg, A., Langford, J., Martinez, G., Mostert, E., et al. (2018) Opportunities and barriers for water co-governance, *Sustainability*, 10(5): 1634. doi: 10.3390/su10051634

Greenhalgh, T., Jackson, C., Shaw, S., & Janamian, T. (2016) Achieving research impact through co-creation in community-based health services, *The Milbank Quarterly*, 94(2): 392–429. doi: 10.1111/1468-0009.12197

Harris, L., Russell-Bennett, R., Plé, L., & Cáceres, R. (2010) Not always co-creation: introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic, *Journal of Services Marketing*, 24(6): 430–37. doi: 10.1108/08876041011072546

Hecl, H. (1978) Issue networks and the executive establishment, in A. King (ed) *The New American Political System*, Washington, DC: American Enterprise Institute, pp 87–124.

Hood, C. (1991) A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hopkins, M., Tidd, J., & Nightingale, P. (2014) Positive and negative dynamics of open innovation, in J. Tidd (ed) *Open Innovation Research, Management and Practice*, London: Imperial College Press, pp 417–42.

Howells, J. (2006) Intermediation and the role of intermediaries in innovation, *Research Policy*, 35(5): 715–28. doi: 10.1016/j.respol.2006.03.005

Huxham, C., & Vangen, S. (2013) *Managing to Collaborate*, Abingdon: Routledge. Joshi, A., & Moore, M. (2004) Institutionalized co-production, *Journal of Development Studies*, 40(4): 31–49. doi: 10.1080/00220380410001673184

Kemp, R., & Scholl, C. (2016) City labs as vehicles for innovation in urban planning processes, *Urban Planning*, 1(4): 89–102. doi: 10.17645/up.v1i4.749

Kenis, P., & Schneider, V. (1991) Policy networks and policy analysis, in B. Marin, & R. Mayntz (eds) *Policy Networks*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp 25–59.

Kickert, W., Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (eds) (1997) *Managing Complex Networks*, London: Sage.

Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2015) *Governance Networks in the Public Sector*, Abingdon: Routledge.

Kooiman, J. (ed) (1993) *Modern Governance*, London: Sage.

Kornberger, M. (2017) The visible hand and the crowd, *Strategic Organization*, 15(2): 174–93. doi: 10.1177/1476127016648499

Landemore, H. (2017) *Democratic Reason*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lusch, R., & Vargo, S. (2006) Service-dominant logic, *Marketing Theory*, 6(3): 281–88. doi: 10.1177/1470593106066781

Lusch, R., & Vargo, S. (2011) It's all B2B... and beyond, *Industrial Marketing Management*, 40(2): 181–87. doi: 10.1016/j.indmarman.2010.06.026

Mačiulienė, M., & Skaržauskienė, A. (2016) Evaluation of co-creation perspective in networked collaboration platforms, *Journal of Business Research*, 69(11): 4826–30.

Manzini, E. (2014) Making things happen: social innovation and design, *Design Issues*, 30(1): 57–66. doi: 10.1162/DESI_a_00248

Margetts, H., & Naumann, A. (2017) *Government as a Platform*, Oxford: University of Oxford.

Marin, B., & Mayntz, R. (eds) (1991) *Policy Networks*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Marsh, D., & Rhodes, R. (1992) *Policy Networks in British Government*, London: Clarendon Press.

McGuire, M. (2006) Collaborative public management, *Public Administration Review*, 66(SI): 33–43 . doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x

Meijer, A. (2011) Networked coproduction of public services in virtual communities, *Public Administration Review*, 71(4): 598–607. doi: 10.1111/j.1540-6210.2011.02391.x

Mergel, I., & Desouza, K.C. (2013) Implementing open innovation in the public sector, *Public Administration Review*, 73(6): 882–90. doi: 10.1111/puar.12141

Moore, M. (1995) *Creating Public Value*, Boston, MA: Harvard University Press.

Mulder, I. (2012) Living labbing the Rotterdam way, *Technology Innovation Management Review*, 2(9): 39–43. doi: 10.22215/timreview/607

Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015) *Public Participation for 21st Century Democracy*, New York: John Wiley.

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017) Varieties of participation in public services, *Public Administration Review*, 77(5): 766–76. doi: 10.1111/puar.12765

Nambisan, S. (2009) *Platforms for collaboration*, *Stanford Social Innovation Review*, 7(3): 44–9.

Ordanini, A., & Pasini, P. (2008) Service co-production and value co-creation, *European Management Journal*, 26(5): 289–97. doi: 10.1016/j.emj.2008.04.005

Osborne, S., & Strokosch, K. (2013) It takes two to tango?, *British Journal of Management*, 24(SI): S31–S47. doi: 10.1111/1467-8551.12010

Ostrom, E. (1973) On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services, *Journal of Criminal Justice*, 1(2): 93–111. doi: 10.1016/0047-2352(73)90091-3

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press. Ostrom, E. (1996) Crossing the great divide, *World Development*, 24(6): 1073–87. doi: 10.1016/0305-750X(96)00023-X

Ostrom, E., & Whitaker, G. (1973) Does local community control of police make a difference?, *American Journal of Political Science*, 17(1): 48–76. doi: 10.2307/2110474

Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971) Public choice, *Public Administration Review*, 31(2): 203–16. doi: 10.2307/974676

Parks, R., Baker, P., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., & Wilson, R. (1981) Consumers as co-producers of public services, *Policy Studies Journal*, 9(7): 1001–11. doi: 10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x

Prahalad, C., & Ramaswamy, V. (2002) The co-creation connection, *Strategy and Business*, 27: 50–61 .

Prahalad, C. and Ramaswamy, V. (2004) Co-creation experiences, *Journal of Interactive Marketing*, 18(3): 5–14. doi: 10.1002/dir.20015

Reimer, M., McCormick, K., Nilsson, E., & Arsenault, N. (2012) Advancing sustainable urban transformation through living labs, *Presented at the International Conference on Sustainability Transitions*, 29–31 August 2012, Copenhagen, Denmark.

Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.

Rosen, J., & Painter, G. (2019) From citizen control to co-production, *Journal of the American Planning Association*, 85(3): 335–47. doi: 10.1080/01944363.2019.1618727

Sabel, C.F., & Zeitlin, J. (2008) Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU, *European Law Journal*, 14(3): 271–327. doi: 10.1111/j.1468-0386.2008.00415.x

Sanders, E. (2000) Generative tools for co-designing, in S. Scrivener, L. Ball and A. Woodcock (eds) *Collaborative Design*, London: Springer, pp 3–12.

Sanders, E. and Stappers, P. (2003) Generative tools for context mapping, in D. Mconagh, P. Hekkert, J. van Erp and D. Gyi (eds) *Design and Emotion*, London: Taylor and Francis, pp 77–81.

Sawhney, M., & Prandelli, E. (2000) Communities of creation, *California Management Review*, 42(4): 24–54. doi: 10.2307/41166052

Sirianni, C. (2010) *Investing in Democracy*, Washington, DC: Brookings Institution Press. Smith, A., Hargreaves, T., Hielscher, S., Martiskainen, M., & Seyfang, G. (2016) Making the most of community energies, *Environment and Planning A*, 48(2): 407–32. doi: 10.1177/0308518X15597908

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011) Enhancing collaborative innovation in the public sector, *Administration & Society*, 43(8): 842–68.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2018) Co-initiation of collaborative innovation in urban spaces, *Urban Affairs Review*, 54(2): 388–418.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2019) Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership, *Public Management Review*, 21(10): 1443–63.

Sørensen, E., & Torfing, J. (eds) (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018) Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37(3): 277–93. doi: 10.1080/14494035.2018.1521676

Torfing, J. (2016) *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019) Transforming the public sector into an arena for co-creation, *Administration and Society*, 51(5): 795–825. doi: 10.1177/0095399716680057

Trischler, J., Pervan, S., Kelly, S., & Scott, D. (2018) The value of co-design, *Journal of Service Research*, 21(1): 75–100. doi: 10.1177/1094670517714060

Vargo, S., Maglio, P., & Akaka, M. (2008) On value and value co-creation, *European Management Journal*, 26(3): 145–52. doi: 10.1016/j.emj.2008.04.003

Von Hippel, E. (2006) *Democratizing Innovation*, Cambridge, MA: MIT Press.

Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015) A systematic review of co-creation and co-production, *Public Management Review*, 17(9): 1333–57. doi: 10.1080/14719037.2014.930505

Wang, W., Bryan-Kinns, N., & Ji, T. (2016) Using community engagement to drive co-creation in rural China, *International Journal of Design*, 10(1): 37–52.

Westley, F., & Antadze, N. (2010) Making a difference: strategies for scaling social innovation for greater impact, *Innovation Journal*, 15(2): 1–19.

Wilkinson, A., Mayer, M., & Ringler, V. (2014) Collaborative futures, *Journal of Futures Studies*, 18(4): 1–26.

Windrum, P., Schartinger, D., Rubalcaba, L., Gallouj, F. and Toivonen, M. (2016) The co-creation of multi-agent social innovations, *European Journal of Innovation Management*, 19(2): 150–66. doi: 10.1108/EJIM-05-2015-0033

Zittrain, J.L. (2006) The generative internet, *Harvard Law Review*, 119(7): 1975–2040.

Nota: Artigo publicado originalmente com o título *Co-creation: the new kid on the block in public governance* na revista *Policy & Politics*, vol 00, no 00, 1-15, DOI: 10.1332/030557321X16115951196045.

Esta versão foi traduzida para a língua portuguesa por Anderson Giovani da Silva e Zoe Emma Hamlet.