



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RAYANDRO KELVIN ALMEIDA DE ALCÂNTARA

**COPRODUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO
CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO**

JOÃO PESSOA

2024

RAYANDRO KELVIN ALMEIDA DE ALCÂNTARA

**COPRODUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO
CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO**

Artigo científico apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Bacharel(a) em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vanderson Goncalves Carneiro

JOÃO PESSOA

2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A347c Alcantara, Rayandro Kelvin Almeida de.
Coprodução do serviço público: análise da
participação do cidadão no programa você prefeito /
Rayandro Kelvin Almeida de Alcantara. - João Pessoa,
2024.

25 f. : il.

Orientação: Vanderson Goncalves Carneiro.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Participação cidadã. 2. Coprodução. 3. Sociedade.
4. Políticas públicas. 5. Administração pública. I.
Carneiro, Vanderson Goncalves. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 35

RAYANDRO KELVIN ALMEIDA DE ALCÂNTARA

**COPRODUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO
CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO**

Artigo científico apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Bacharel(a) em Gestão Pública.

RESULTADO: _____ NOTA: _____

João Pessoa, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vanderson Goncalves Carneiro (orientador e examinador)
UFPB/CCSA

Mestre Nathalia Oliveira Palitot Aragao (examinadora/externa)
PGPCI/UFPB

Mestre Adalvambete Alves De Souza (examinadora/externa)
PGPCI/UFPB

SUMÁRIO

RESUMO	5
1 INTRODUÇÃO.....	6
1.1 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA.....	8
1.2 OBJETIVO GERAL.....	8
1.3 JUSTIFICATIVA.....	9
1.4 METODOLOGIA.....	9
1.5 COLETA DE DADOS E DIFICULDADES DE ACESSO.....	9
1.6 CONTRIBUIÇÕES.....	9
2 COPRODUÇÃO COMO A QUEBRA DO PARADIGMA PÚBLICO.....	10
3 PROGRAMA VOCÊ PREFEITO.....	14
4 A GESTÃO PÚBLICA NA ESTRUTURA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM RELAÇÃO AO DESENHO DO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO.....	18
5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO EM RELAÇÃO A SEU DESENHO ESTRUTURAL.....	19
6 ANÁLISE DO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO À LUZ DA TIPOLOGIA CLASSICA DE ARNSTEIN.....	20
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
REFERENCIAS.....	24

COPRODUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO

RESUMO

Este estudo realiza uma análise da participação cidadã nos serviços públicos, delineando o programa “Você Prefeito”. O objetivo principal foi investigar a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisões dentro do ciclo participativo bianual do programa, e, além disso, complementando essa análise, aplicou-se a tipologia clássica de Arnstein para avaliar o nível de participação. A metodologia empregada baseou-se através de documentos oficiais e informações online sobre o programa, apoiados por deliberações teóricas sobre coprodução no serviço público.

Os resultados indicam que, ocorreu um passo no desenvolvimento da coprodução municipal através do programa “Você Prefeito”, sendo assim, o programa contribui para a transparência e o diálogo entre a gestão pública e a sociedade. No entanto, a participação cidadã ainda está em um estágio intermediário, onde os cidadãos tem voz por meios das eleições dos conselheiros e escolhas das políticas públicas nas plenárias, contudo, o poder decisório permanece concentrado na administração pública. Ocorrendo uma limitação na capacidade de influência direta da sociedade, que, apesar de consultada, não possui poder decisório pleno ou final.

As limitações encontradas nesse estudo, centrou-se especialmente em relação ao acesso a dados mais detalhados e específicos que, impediram uma análise mais aprofundada do impacto concreto das ações do programa no ambiente das comunidades. Para pesquisas futuras, sugere-se uma abordagem mais completa, com coleta de dados quantitativos e entrevistas com os participantes, explorando a perspectivas dos mesmos na redistribuição de poder e o impacto da coprodução.

Palavras-chave: Participação cidadã; Coprodução; Sociedade; Políticas públicas; Administração pública.

1

Os dados e informações adquiridas para a conclusão e formalização desse artigo, advém de vários meios de informações, devido à falta de acesso ao principal portal de informações do município que na atual situação está bloqueado em virtude da legislação eleitoral, durante o período da construção deste TCC.

1 INTRODUÇÃO

A coprodução nos serviços públicos emergiu como uma resposta inovadora à fase atual na administração pública, advinda de um modelo gerencial inserida na Constituição Federal de 1988, por meio da emenda constitucional n.º 19 de 1998. Visto que, atualmente, está ocorrendo o aumento das demandas sociais, e, em contrapartida, temos do outro lado a gestão pública com os recursos escassos e limitados para executar, direcionar e solucionar os problemas públicos. Além disso, “a administração pública passa por um momento singular, pois ela também reflete, sob diversos ângulos, as transformações que vêm ocorrendo na sociedade.” (Neto; Salm, Souza, 2014, p. 165).

Nesse sentido, o modelo de democracia participativa, possibilita as relações entre sociedade e Estado, promovendo uma parceria e uma colaboração tornando esses dois atores, peças primordiais e fundamentais na implementação de políticas públicas que por fim, acabam retornando às suas ações para os próprios consumidores finais, subseqüentemente, com mais transparência e efetividade, ainda dentro desse ponto de vista, nesse novo modelo da gestão pública, podemos acrescentar que essa perspectiva acaba superando as abordagens anteriores como a exemplo do “top-down”, que na maioria das vezes deixava e isolava o cidadão nas tomadas de decisões.

Desta forma, onde é notório observar “o advento da necessidade de assumir uma postura voltada para a inovação no setor público, tornou-se comum notar nas sociedades pós-modernas a emergência de novas formas de serviços que desafiam os padrões tradicionalmente ofertados.” (Dos-Reis; Isidro-Filho, 2019, p. 6).

Diante disso, essa quebra de paradigma na gestão pública não deve ser levada levemente, pois, ela acaba tornando-a uma caracterização fundamental, nesse contexto.

Nesse sentido, ela se caracteriza pela imanência, ora influenciando e ora sendo influenciada pelo processo histórico em construção. No passado a administração pública seguiu um viés apenas burocrático, na história recente ela assumiu os predicados do mercado e, nesse momento, está se adaptando à demanda da sociedade por mais democracia, transparência, responsividade, eficácia, eficiência, participação e, inclusive, pela coprodução dos serviços públicos. (Neto; Salm, Souza, 2014, p. 165).

A participação cidadã, de certo modo, se construiu e permeou-se, mediante um caráter emergente e, assim, como resposta às dificuldades em suprir à demanda atual, como uma ferramenta adicional e suplementar, buscando e garantindo que através dessa metodologia às políticas públicas se expressem na sua forma verdadeira e ambígua atingindo as necessidades e aspirações que advém das demandas da sociedade, mediante as ações governamentais, a

inovação no setor público busca encontrar abordagens que fecham as lacunas que existem entre o governo e a sociedade, e para reforçar esta afirmação, segundo Dos-reis e Isidro-filho (2019, p. 6), a coprodução “surge entre as instituições a necessidade de se obter maior participação e compromisso do cidadão na determinação, provisão e governança de serviços públicos”.

A mudança que a coprodução pode trazer para a administração pública, exige grandes esforços de ambos os lados, além do mais, essa ferramenta, faz imposição de mudanças que tragam grandes impactos na cultura social, tanto pelo lado e perspectivas dos servidores públicos, quanto à sua atuação, tomada de decisão e comportamento, transformando a sua postura burocrata conservadora, em uma postura mais democrática e receptiva ao longo do planejamento construído com os outros atores participantes, e pelo lado da sociedade civil, também terá que ocorrer mudanças significativas em suas ações, envolvimento e senso de responsabilidade.

A coprodução, como paradigma da administração pública, sinaliza no sentido de uma governança mais eficiente e equitativa, com compreensão mais ampla dos problemas e possibilidades de resolução que essa metodologia pode trazer. Além disso, de acordo com Dos-reis e Isidro-filho (2019, p. 7), “pode-se observar que, independente da perspectiva, seja ela de aspecto econômico, social ou político, a coprodução é uma atividade que envolve a relação entre um prestador de serviço e seu usuário ou parceiro, cada um dispondo suas competências, [...]”.

Diante disso, a coprodução também trará suas implicações importantes na sustentabilidade das políticas públicas devido aos seus ajustes com foco no desenvolvimento contínuo, respondendo rapidamente às mudanças nas demandas da comunidade, tornando essencial para uma administração pública dinâmica e resiliente. Além do que, é no ambiente municipal que podemos encontrar grupos da sociedade civil, com pretensões ativas que exercem um papel vital na mobilização do capital humano social em prol de mudanças significativas e positivas para o seu ambiente social, e também por isso que, segundo Copatti (2010, p. 92) refere que “[...], a sociedade pode articular-se, estabelecer suas relações mais próximas voltadas para o interesse puramente local. É no espaço local que é mais fácil de encontrar o consenso”.

Em suma, a coprodução no serviço público, representa uma de muitas estratégias significativas no processo contínuo por uma governança mais democrática, inclusiva e com equidade. Por meio de processos de uma ocupação efetiva da sociedade civil, dentro de espaços públicos, cria-se um modelo participativo na administração pública que não apenas serve para

melhorar a efetividade e a eficácia dos serviços públicos, mas abraça os cidadãos como atores conjunto no debate, formação e decisão das políticas públicas da sua região.

Portanto, trazemos neste artigo um estudo de caso, a citar: o programa “Você Prefeito” no município de João Pessoa, onde ocorre um demonstrativo da participação popular, mediante, a um processo de construção, diálogo e desenvolvimento bianual, que busca alcançar a coprodução dentro das suas dimensões de atuação no campo público.

Por fim, este estudo explora como a coprodução tem modificado a administração pública, oferecendo uma análise das barreiras e oportunidades associadas a essa metodologia estratégica. Além disso, aprofundar a importância da sociedade civil organizada e engajada dentro da perspectiva de um programa público e como os cidadãos dentro desse meio participativo podem influenciar e direcionar as decisões públicas, acerca das necessidades urgentes de sua comunidade e promover consecutivamente o bem-estar social. Nessa linha, e complementar ao que acabamos de discorrer, esse artigo debruçará sua análise sobre o programa “Você Prefeito”, que busca expor um diálogo inicial, sobre a possibilidade que os benefícios da coprodução podem trazer como consequência da ferramenta pública inserida no ambiente decisório.

1.1 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

A problemática desse estudo reside na incipiente participação que existe na coprodução efetiva da gestão pública municipal de João Pessoa-PB, especificamente, em relação ao programa “Você Prefeito”. Portanto, este estudo explora essa discrepância e/ou deficiência e identifica as possíveis limitações que impedem o potencial construtor do programa.

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o nível de participação cidadã no programa "Você Prefeito" realizado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB, avaliando de que forma o mesmo promove uma coprodução verdadeira, onde a sociedade realmente influencia e participa do processo decisório. A pesquisa também pretende investigar as limitações estruturais do programa que impedem uma maior redistribuição de poder para os cidadãos, apontando possíveis caminhos para superação de tal problemática.

1.3 JUSTIFICATIVA

A justificativa deste estudo está ancorada na necessidade de avaliar a efetividade do programa público “Você Prefeito”, na Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB, no sentido da sua viabilização da participação cidadã. À medida que a governança é um requisito primordial e fundamental na gestão pública, a participação social, se insere na medida que as necessidades das comunidades estão em crescente progressão em descompasso com os recursos públicos. Tendo isso em vista, este trabalho pretende contribuir para um melhor debate a respeito da participação popular, explorando o caso concreto do programa "Você Prefeito" como um exemplo de coprodução em contexto local.

1.4 METODOLOGIA

A abordagem metodológica deste estudo é qualitativa, no pressuposto, uma vez que, busca-se a compreensão na profundidade dinâmica da participação cidadã e a redistribuição de poder no programa “Você Prefeito”, adotando os procedimentos metodológicos como: revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso.

1.5 COLETA DE DADOS E DIFICULDADES DE ACESSO

A coleta de dados enfrentou várias dificuldades, principalmente em relação ao bloqueio de acesso ao portal oficial do município por estarmos durante o período eleitoral, o que limitou a obtenção de dados atualizados e completos sobre as demandas registradas e as respostas da administração pública. Além do que, essas limitações no acesso aos dados afetaram diretamente a capacidade de verificar o impacto concreto e real do programa nas suas ações participativas, o que diretamente aponta para uma investigação futura mais ampla com acesso superior a esses dados oficiais. Contudo, os documentos disponíveis permitiram uma compreensão geral do programa e de seus desafios em promover uma participação cidadã efetiva.

1.6 CONTRIBUIÇÕES

Propõe-se que este estudo ofereça valiosas informações sobre o programa público “Você Prefeito” de João Pessoa-PB, e sobre seu potencial de crescimento e suas limitações em relação a coprodução no ambiente municipal. Nesse ponto, os resultados podem subsidiar gestores

públicos interessados em desenvolver programas com objetivos de aproximar os cidadãos no tange ao planejamento e aos processos de tomada de decisão, buscando trazer benefícios públicos às necessidades emergenciais das comunidades mais carentes, implementando uma redistribuição de poder com efetividade, eficácia no modelo de democracia participativa.

2 COPRODUÇÃO COMO A QUEBRA DO PARADIGMA PÚBLICO

As políticas atuais frequentemente deixam muitos cidadãos insatisfeitos, seja por uma falta de planejamento, efetividade, estruturação ou até um diálogo elaborado sobre o que, como e qual é a maior importância ou demanda atual daquela comunidade, ou até pela questão da “barreira” invisível, criada na perspectiva da sociedade que limitam sua intenção e iniciativa de buscar e coproduzir uma ação conjunta, que venha trazer mudanças na execução dos programas e políticas públicas.

A coprodução constitui uma expressão de poder para o cidadão, ou melhor, uma “redistribuição” de poder, sendo assim, atores da sociedade civil atualmente excluídos dos processos políticos, uma oportunidade de voz e integração dentro desse ambiente de construção social, permitindo ativamente a participação dos mesmos nas tomadas de decisões, que lhes concedam compartilhar informações e objetivos principais, bem como qual o programa será aprovado e de qual modo seria melhor gasto o orçamento público e quais benefícios isso trará para a sua comunidade.

Diante disso, conseqüentemente, a participação cidadã pode promover reformas significativas na engrenagem social e pública ao ponto de permitir alcançar novos patamares de benefícios que uma sociedade envolvente pode trazer, gerando um bem-estar social adequado para todos dentro desse novo modelo gerencialmente esquematizado, propondo uma visão igualitária e proporcional. Para Arnstein, S. R. (1969, p. 2) “A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns”.

Constitui-se, assim, uma sociedade civil, dividida entre os cidadãos com uma formação acadêmica crua e baseada em uma rede de comunicações entre eles, como grupos e comunidades informais, que acabam se tornando submissos e obedientes às decisões dos poderosos ou das mudanças que à administração pública propõe, devido essa falta de conhecimento, sobre seus próprios direitos e acessos, tornando assim, a divisão desses grupos distintos e nada homogêneos. Para Arnstein, S. R. (1969, p. 3)

Estas barreiras estão dos dois lados desta cerca simplista. Do lado dos poderosos, elas incluem racismo, paternalismo e resistência à distribuição do poder. Do lado dos sem-nada, incluem a inadequação da infraestrutura política e socioeconômica das comunidades pobres, o limitado acesso à educação e informação, além das dificuldades em organizar um grupo comunitário representativo e legitimado face às desavenças pessoais, a alienação e a desconfiança mútua.

O Estado, que está sempre tentando se adequar às construções e mudanças sociais, buscando superar a sua crise de não alcançar uma resposta imediata às demandas sociais, bem especificamente, aos níveis da comunidade mais pobres que necessitam de mais atenção e disponibilidade para atender as suas necessidades, e, ao mesmo tempo, conseguir suprir um pouco a falta de acesso e possibilidade de melhoria no desenvolvimento das suas vidas.

Mediante a isso, e nesse ambiente acirrado e de difícil aspecto, com escassez de recursos públicos que a “coprodução surge como caminho para equilibrar expectativas, justificar a falta de recursos, mobilizar outros tipos e fontes de recursos, promover accountability e engajar servidores e cidadãos na provisão de serviços e no enfrentamento dos desafios públicos”. (Rocha et al., 2021, p. 548). Cabendo, aos atores políticos e sociais, construir uma relação ambígua através desse modelo, como uma visão expansiva e condizente à sua realidade e também permitindo observar as necessidades atuais do local e por meio disso, se basear como um instrumento de auxílio para desenvolver uma nova perspectiva, quebrando o paradigma atual da administração pública.

Por esse segmento, a dimensão e o papel de participação do cidadão numa coprodução de um programa público podem alavancar novas relações, temáticas e benefícios que não foram tão cogitados no desenvolvimento do Estado e da máquina pública, alcançando inúmeros fatores, como a redução de custos, aumento de qualidade do oferecimento do serviço público e a expansão de entrada de novos atores, pondo em xeque toda a nova esquematização de produtividade e eficiência, na quantidade e qualidade dos serviços oferecidos, podendo desenvolver soluções com inovações e adaptações acerca das necessidades atuais dos locais com um maior teor de assistência, contribuindo para a democratização do exercício público e fortalecendo os laços de confiança entre a sociedade e as instituições da administração pública. Diante dessa dimensão, que traz esse contexto.

O fenômeno da coprodução é identificável na realidade, uma vez que se pode constatar, mesmo de forma empírica, a presença de organizações do terceiro setor, empresas via área de responsabilidade social, comunidades e mesmo cidadãos que, com o aparato burocrático do Estado (Neto; Salm, Souza, 2014, p. 165)

Resumindo, toda essa perspectiva situacional e organizacional sobre a relação da interação e implementação da coprodução no modelo de gestão atual, que torna a participação

cidadã uma oportunidade ou “[...], o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente” (Arnstein, 1969, p. 1).

Nesse contexto, para adequamos e complementarmos a compreensão sobre a coprodução, baseando-se em níveis de participação dos cidadãos, na construção e desenvolvimento dos potenciais programas públicos na sociedade, acerca das gradações no processo de tomada de decisões, conseqüentemente, trazemos uma perspectiva clássica da participação cidadã no meio da construção político-social, onde temos a “Escada de Participação Cidadã, construído por Arnstein (1969)”, sendo assim, “se estrutura com base na variável “grau de poder” dos cidadãos sobre as decisões e ações de programas governamentais, em diferentes situações empíricas” (Rocha et al., 2021, p. 544).

Por meio disso, a participação dos cidadãos está disposta em oito tipos, classificando-os nessa tipologia textual, em representação de uma formulação em níveis diferentes com simbologia de degraus, demonstrando-se como uma ferramenta útil para entender os diferentes níveis de participação e de poder dos cidadãos no processo e na construção da coprodução dos programas públicos.

Figura 1- Oito degraus da coprodução.

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN, 1969.

Os primeiros degraus da escada são de um nível classificados como de “sem nenhuma participação ou descrevem níveis de não-participação” (Arnstein, 1969, p. 3), que tem sido utilizado e reutilizado como forma de manipulação da população, dando a perceber que existe uma coprodução na formação do programa, mas não se permite a entrada na tomada de decisões. Contudo, os próximos degraus, traz consigo “[...], níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos” (Arnstein, 1969, p. 3), entretanto, mesmo diante da permissão dos cidadãos serem ouvidos, não há nenhuma premissa clara e evidente, ou comprovação, que suas opiniões seriam levadas a um novo patamar da continuidade na formulação e construção desse ambiente democrático, ou seja, não existe garantia de mudança e participação popular.

O degrau que é subsequente aos anteriores, permitem uma acessibilidade maior na participação, ou melhor, uma participação superior, a participação limitada que antes era posta, “[...], pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.” (Arnstein, 1969, p. 3), contudo, ainda continuam submissos na tomada de decisão, pois nesse ponto, vejamos, existe uma simplificação facilmente demonstrada que a população não tem base formal e estruturada para tomar nenhuma ação no embargo final e decisório.

Portanto, chegando nos últimos degraus dessa ferramenta, que traz o que realmente é desejado alcançar, uma iniciativa de teor e valor participativo, e é claro, cada degrau superior mesmo com sua abertura para os cidadãos exercerem seu direito e posicionamento na sociedade, também existem barreiras a serem notadas e dialogadas, nos degraus de “Parceria” são permitidas a negociação com aqueles que detém o poder decisório, entretanto, isso demonstra que não ocorre a real coprodução, e já nos próximos degraus de “Delegação de Poder” e “Controle cidadão”, onde existem a participação cidadã efetiva, mas ainda não escapam das dificuldades, barreiras e problemas que podem ocorrer com essa liberdade ampla no poder gerencialmente horizontal. Para Arnstein, S. R. (1969, p. 3): “Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado desapercibida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã”.

Por fim, devido essa lacuna que há na formulação atual das políticas públicas, mesmo diante das ferramentas e avanços nas tecnologias atuais, a gestão pública carece de novas perspectivas e capital humano com adequação e formalização acadêmica, e, além disso, temos à precariedade da administração dentro do seu modelo retrógrado e com suas limitações dos

recursos públicos, como concorda com essa perspectiva, segundo Almeida (2023, p. 4 apud Bichir, 2020), “A literatura sugere que, apesar dos avanços teóricos e práticos no campo, ainda existem obstáculos significativos que dificultam a efetiva implementação de políticas públicas”, de modo geral, a relevância deste estudo está inserida na ausência de elaboração teórica e prática da coprodução dentro dos programas públicos, como uma porta de abertura para a participação cidadã na construção e resolução dos problemas diários dentro dessa sociedade, e como demonstrado, a coprodução “é um processo complexo que, abordado a partir de uma visão integrativa, pode ser estudado, compreendido e estruturado de forma mais ampla” (Rocha et al., 2021, p. 548).

Tendo em vista, que toda a articulação pressuposta na esquematização do desenvolvimento político-social através da coprodução, criam possibilidades de enxergar possibilidades para um modelo de gestão mais adequado, e com ações conjuntas “com base na coesão social que se assenta na perspectiva sistêmica da associação e atuação de indivíduos em grupo que sustentam o seu envolvimento em motivações e atitudes” (Rocha et al., 2021, p. 548).

3 PROGRAMA VOCÊ PREFEITO

Inicialmente, antes de falarmos sobre o programa em si, até mesmo das suas medidas institucionais e sociais, devemos voltar um pouco e ressaltar a premissa democrática de participação popular já advinda da abertura de espaço no escopo público, criado na “constituição de 1988, ao criar espaços públicos de discussão e deliberação e ampliar a participação popular nas decisões públicas, abriu novas perspectivas para o exercício da democracia participativa” (Ronconi et al., 2011, p. 47).

Então, após a constituição de 1988, vários mecanismos de participação foram instaurados, permitindo a possibilidade para a administração pública, criar novas aberturas na engrenagem pública, com interações na sociedade e nas perspectivas acerca de como solucionar as demandas crescentes, além do que, “a interação entre Estado e sociedade civil em um processo de ressignificação da esfera pública está posto, mas muitos desafios precisam ser vencidos para que os conselhos possam se consolidar como verdadeiros espaços para a coprodução do bem público” (Ronconi et al., 2011, p. 48).

Seguindo esse segmento, o programa “Você Prefeito”, se iniciou a partir de uma dessas aberturas que surgiu com esse processo consecutivo de reformulação da gestão pública,

permitindo um mínimo acesso do cidadão à uma ferramenta democrática que, por meio disso, começariam a exercer a participação social. Dessa forma, o programa começou dentro do orçamento democrático que posteriormente se tornaria o orçamento participativo. Dentre diversas abordagens sobre o tema, temos que:

O orçamento participativo é uma ferramenta de inclusão social e democracia na qual os cidadãos podem exercer sua cidadania de forma direta, colaborando com a gestão pública na alocação do recurso público, através de sugestão de demandas prioritárias para sua comunidade para inserção no orçamento público (Holanda, 2023, p. 17).

Dessa maneira, e posteriormente, com a implementação do orçamento participativo, surgiu o programa “Você Prefeito”, através da Secretaria Executiva da Participação Popular (SEPP), que oficializou em 2021, à abertura desse programa público dentro das pastas do município de João Pessoa-PB.

A Secretaria Executiva da Participação Popular é um instrumento que visa permitir à sociedade participação direta na elaboração, implementação e fiscalização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), das obras, serviços, ações e de consulta sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros do Município de João Pessoa. (Art. 1, João Pessoa (PB), Regimento Geral, 2021).

A metodologia da coprodução, especificamente no programa, envolvendo a participação popular no serviço público, se insere no arcabouço da tipologia clássica da coprodução, com o segmento de conectar cidadãos e gestores públicos, proporcionando acessibilidade na qual o cidadão tenha voz ativa e participativa, ou seja, gerando, um espaço local de comunicação para o exercício da cidadania e para os cidadãos coproduzirem juntamente a gestão pública. No entanto, essa participação ainda é limitada por diversas barreiras políticas e sociais, diante disso.

O programa que marca esta nova etapa de políticas públicas voltadas para a democracia participativa. É o programa que norteia as ações da SEPP, com eleições de conselheiros e conselheiras regionais e municipais, que podem fiscalizar as ações do governo, além de ajudar na elaboração e implementação dos meios orçamentários como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual. (PPA) (Prefeiturajp/Sepp, 2021, Online).

Com a iniciativa do programa, essa etapa de construção da democracia participativa e da ação social, que se iniciou no orçamento participativo e agora evoluiu para uma nova segmentação de participação no atual modelo de gestão, permitindo se criar um ambiente no qual “uma cidadania organizada leva ao Estado suas necessidades e possibilita um maior alcance de conquistas, uma elevação do interesse dos indivíduos, agora cidadãos, pelas coisas que lhe são próximas, pelo desenvolvimento de seu ambiente social.” (Copatti, 2010, p. 86).

Para que isso aconteça, o programa estimula os cidadãos ao diálogo nos espaços públicos, em que as plenárias são um exemplo, e a fim de adaptar cada uma das suas

necessidades recentemente surgidas ou advindas de longa data, o programa discute as mudanças, por meio de diálogos, discussões e decisões acerca dos registros e escolhas das demandas de cada região para futuros ajustes.

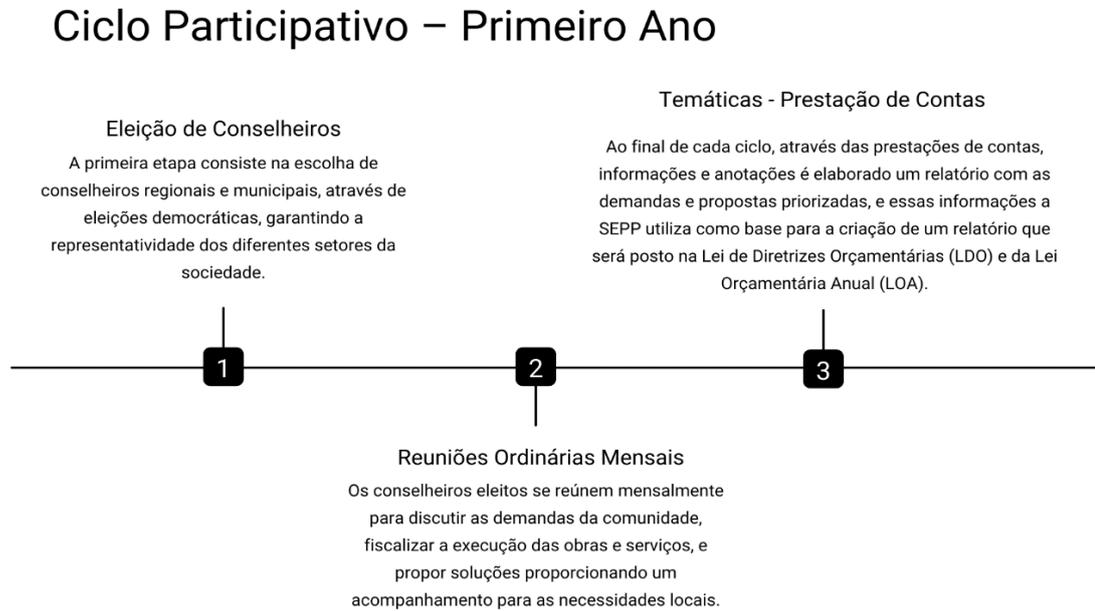
Através dessa abordagem de inovação, as demandas são votadas e decididas pela própria população, que formam uma estrutura de gestão participativa. Como afirmam Carvalho e Teixeira (2000, p. 8 apud RONCONI et al., 2021, p. 48) “[...], formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los”

Desse modo, o programa, ocorre na seguinte premissa: o ciclo participativo é bianual, iniciando no primeiro ano com a eleição dos conselheiros municipais e regionais, seguida por reuniões ordinárias mensais que acontecem durante o primeiro ano. Essas reuniões ordinárias são do conselho municipal e/ou do conselho regional, organizadas e esquematizadas pela SEPP (Secretaria Executiva de Participação Popular), diretamente em resposta aos feedbacks que os conselheiros demandam, com a meta de informar, fiscalizar, acompanhar e fortalecer esse processo de coprodução.

Diante disso, ao longo do primeiro ano, ocorre a elaboração de um relatório que serve como base estrutural para a criação da LDO e da LOA. Tendo isso em vista, vale salientar que, o objetivo primário de obter essas informações é, “[...], redirecionar recursos para as áreas mais vulneráveis em termos de infraestrutura e onde reside a população com menos poder aquisitivo, visando o desenvolvimento social equânime do nosso município” (Art. 3, inc. V, João Pessoa (PB), Regimento Geral, 2021).

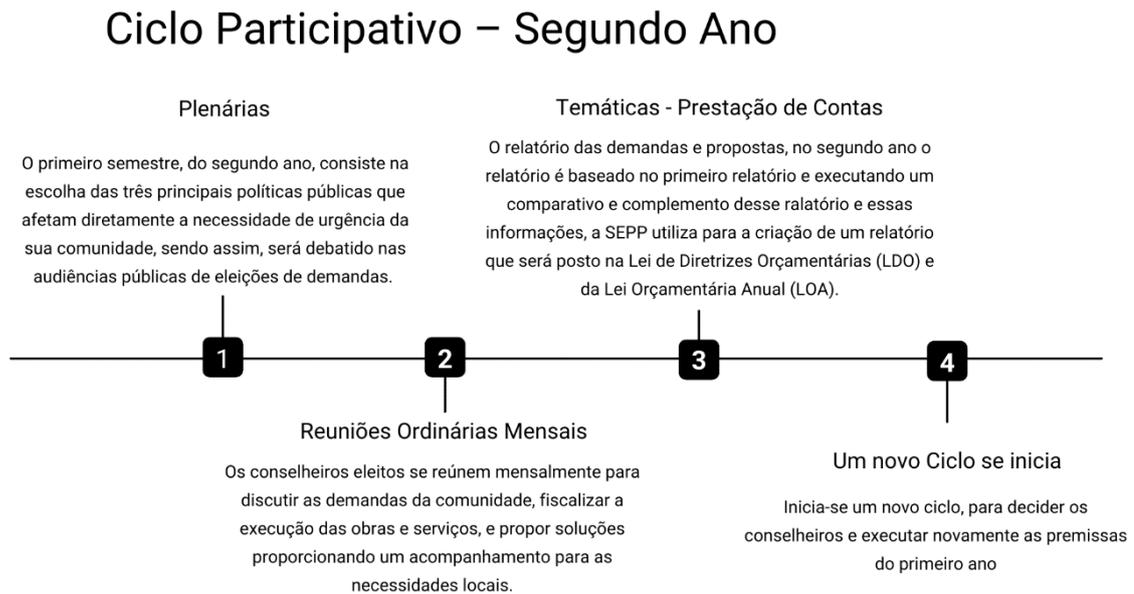
No final do primeiro ano, ocorrem as prestações de contas sobre as demandas solicitadas. Para o preparativo do ano subsequente, onde acontecerá às plenárias para a eleição de novas demandas, que seguem o mesmo ciclo de reuniões, resultando em novas prestações de contas. Posto isto, essa a participação popular desse instrumento através dos ciclos públicos com ordenação jurídica e planejamento organizacional, proporciona em valores numéricos, o que programa consta, segundo site da PREFEITURAJP/SEPP (2021, Online) “o programa conta com 209 conselheiros regionais, 28 conselheiros municipais e 19 articuladores, ao seu todo, são 14 Regiões da Participação Popular, que contemplam todos os bairros e comunidades de João Pessoa”.

Figura 2 – Ciclo Participativo – Primeiro Ano.



Fonte: Autoria própria, 2024.

Figura 3 – Ciclo Participativo – Segundo Ano.



Fonte: Autoria própria, 2024.

Sendo assim, os conselheiros escolhidos, por sua vez, têm uma função ativa de operação a partir da fiscalização e acompanhamento de obras e serviços públicos, bem como direcionado as demandas da comunidade. Além disso, os mesmos ainda devem ter o controle da prestação de contas para apresentar ao poder público por meio de diálogos com a SEPP. Dando suporte a essa atuação, os articuladores, servidores públicos, viabilizam a comunicação entre os conselheiros e a população. Para isso, eles tendem a visitar às ações realizadas nos bairros e atuando como uma ponte entre os cidadãos e o poder público.

Portanto, possibilitando adquirir uma visão ampla de quais são as reais necessidades de cada região que ocorrem as plenárias, seus objetivos e premissas para essa nova abordagem que torna evidente demonstrar, que “promover a cidadania nos moradores de João Pessoa e empoderar o povo dentro de uma construção democrática de governo, onde se passa a ser um sujeito de ação e de mudanças positivas em seus territórios” (PREFEITURAJP/SEPP, 2021, Online). Analisar como é a atuação dos indivíduos da sociedade como atores participantes dentro desses espaços públicos disponibilizados, permite uma ênfase nesse aspecto que engloba o programa e torna a ideia e o exercício de cidadania efetivamente executado.

4 A GESTÃO PÚBLICA NA ESTRUTURA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM RELAÇÃO AO DESENHO DO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO

O programa, ao criar o seu ciclo participativo bianual, demonstra um esforço necessário da gestão pública em tentar abrir um espaço para a participação direta dos cidadãos no que tange às decisões que afetam suas comunidades. Entretanto, analisando o desenho do programa, é notório que, embora haja o desenvolvimento de instrumentos formais de participação, como a eleição de conselheiros, os diálogos e votações nas plenárias, a distribuição de decisões finais ainda enfrenta barreiras estruturantes e práticas.

No início do seu ciclo participativo, os cidadãos são convidados a eleger seus representantes, que se tornam, agentes fundamentais na comunicação entre a população e o poder público. Esse demonstrativo eleitoral, por si só, já representa um avanço em termo de inclusão social e democracia na gestão pública, ainda assim, ao analisar profundamente a função e execução desses conselheiros, fica evidente que o poder distribuído a esses representantes, já tem limites pré-definidos.

Sendo assim, a gestão pública, organizando reuniões mensais com os conselheiros e prestando contas dos registros e ações governamentais, inseridas nesse programa, já cumpre o papel e função de gerar um ambiente que proporcione a interação com a sociedade civil. Neste contexto, os conselheiros como agentes atuantes dessa gestão, fiscalizando as obras e serviços implementados, e transmitindo as demandas concluintes e em andamento para a população, embora, essa função, acaba se tornando relevante, não implica necessariamente numa redistribuição de poder. Então, mesmo com o papel dos conselheiros, baseados na fiscalização e o acompanhamento, está longe da tomada de decisões estratégicas e finais.

Nesse sentido, o programa “Você Prefeito”, proporciona aos cidadãos a possibilidade de aconselhar e influenciar a gestão pública, mas as tomadas de decisões que são realmente substanciais para as mudanças locais, continuam concentradas na administração pública. Tendo em vista, que embora aconteça uma concessão de um poder limitado, a distribuição desse poder é restrita, pois, as gradações das decisões mais significativas e decisivas permanecem sob o controle público.

Analisando o desenho do programa, revela que, para acontecer o efetivo compartilhamento do poder decisório para os cidadãos, seriam necessários ajustes na estrutura do programa permitindo uma construção de um alicerce substancial, que ressaltaria uma parceria horizontal, entre a gestão pública e a sociedade civil.

Portanto, o programa "Você Prefeito", abre importantes perspectivas da representação da participação popular, mas mantém um controle significativo sobre o processo decisório. A gestão pública, tenta gerar e propiciar as interações com os cidadãos, porém, a distribuição real do poder de decisão é bastante limitada, classificando e colocando o programa num estado transitório e incompleto da coprodução.

5 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO EM RELAÇÃO A SEU DESENHO ESTRUTURAL

O programa em si, tem sua concepção de aproximar a população ao âmbito das decisões estratégicas, criando oportunidades para que os cidadãos participem do planejamento e das tomadas de decisões das políticas públicas em João Pessoa-PB.

O ciclo participativo com a proposta de diálogos e reuniões, sugerem para que os cidadãos possam exercer uma participação ativa, por meio de eleições e votações de conselheiros e das demandas através das plenárias. Dentro dessa perspectiva, nota-se que esses

espaços deveriam, teoricamente, permitir voz ativa aos moradores. Porém, ao analisar e observar o funcionamento do programa, percebe-se que a participação cidadã está centrada em dois pontos significativos: na conjectura da passividade e no controle. O cidadão é instigado a eleger representantes e a expressar suas demandas em plenárias, entretanto, de fato, o poder real e substancial não é completamente passado. Além disso, o controle sobre o que deveras será feito, passado ou até utilizado com os recursos reservados para a resolução dos problemas públicos permanecem sob à autoridade da administração pública, limitando a efetividade do envolvimento do cidadão.

Portanto, na estrutura do programa atual, o cidadão se encontra, muitas vezes, está numa posição sutil de abstenção de poder. A eleição de conselheiros, por exemplo, gera uma impressão de que a comunidade tem controle sobre a direção da política pública, mesmo com a sua influência limitada. O programa em si, promove o diálogo, a consulta e o engajamento popular, e ainda, evita um nível de manipulação diretamente explícita, mas também, ocorre que as definições reais de decisão orçamentária e implementação das decisões ainda recaem nas mãos da gestão pública.

6 ANÁLISE DO PROGRAMA VOCÊ PREFEITO À LUZ DA TIPOLOGIA CLASSICA DE ARNSTEIN

O programa “Você Prefeito”, que está inserido no município de João Pessoa-PB, pode ser visto como uma iniciativa importante para a aproximação entre a gestão pública e os cidadãos trazendo a perspectiva da coprodução, que começará abrir caminhos que poderá propiciar mudanças e respostas às demandas e decisões acerca das políticas públicas.

No entanto, ao analisar o programa sob a ótica da tipologia clássica a “Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein”, vemos que o mesmo se encontra em um nível intermediário de participação, apresentando na sua conjectura administrativa, alguns avanços perceptíveis, mas ainda assim, distante de alcançar um teor ou nível de controle pleno por parte dos cidadãos, conforme indicado no topo da escada de participação.

De acordo com a tipologia de Arnstein, a participação cidadã é dividida em oito níveis, que variam desde do nível de manipulação, que se caracteriza como “os sem participação”, onde realmente não existe a participação cidadã real e efetiva, até o controle cidadão, onde a população tem total poder decisório. Dessa forma, o programa "Você Prefeito" atualmente pode ser classificado entre os degraus de “Pacificação” (quinto degrau) e "Parceria" (sexto degrau), onde os cidadãos têm a possibilidade e até possuem certa influência ativa na tomada de

decisões, acerca dos conselheiros e quais serão as políticas públicas que realmente estarão sendo discutidas na sua região. Entretanto, na premissa do programa, a população está realmente alocada no contexto passivo, elegendo conselheiros e expressando suas demandas para a secretária e consecutivamente, para o poder público, mediante a isso, apresentando características típicas de uma parceria funcional, mas não horizontal.

No entanto, por outro lado, na medida que os cidadãos têm acesso a esse programa, também cresce a discussão do seu real teor democrático e participativo existente, pois, mediante a toda essa liberdade de expressar suas demandas, ocorrem as várias limitações significativas em termos de redistribuição de poder, visto que, as decisões finais, escolhas e até a quantidade de investimentos da aplicação das políticas públicas ainda permanecem nas mãos da administração pública, e a população não tem a autonomia merecida nas decisões finais.

Diante disso, para que esse programa "Você Prefeito", possa subir na escada de Arnstein e alcançar os níveis mais elevados, como exemplo "Delegação de Poder" ou até mesmo o "Controle Cidadão", devem existir melhorias e implementação por parte da gestão pública trazendo um fortalecimento da capacitação técnica e organizacional dos conselheiros, mesmo que atualmente já aconteça com algumas parceiras do público com o privado, é necessário obter uma expansão e obrigatoriedade na aquisição de conhecimento em relação dos mecanismos públicos, que possibilitem a execução das suas funções com mais transparência e autonomia nos diálogos estratégicos, quanto as demandas da sociedade. Além disso, delegar poderes decisórios para os conselheiros em algumas áreas, com auxílio da secretaria, poderia ser uma iniciativa, de transferir as responsabilidades da administração pública para as mãos dos cidadãos, criando um passo inicial e fundamental para alcançar a coprodução mais plena.

Atualmente, a estrutura do programa limita a participação cidadã a um nível de consulta e parceria, impedindo que aconteça uma evolução em relação, ao poder decisório dos cidadãos. Por meio de, acrescentar instrumentos que garantam mais liberdade e permissões aos cidadãos, o programa "Você Prefeito", poderá evoluir para um modelo equilibrado na ótica da coprodução, desta forma, o desenvolvimento do programa depende não só dos gestores, mas também do aperfeiçoamento do cidadão, no intuito de consolidar, como os cidadãos deixaram de ser apenas um agente auxiliador e/ou ser um ator que é consultado, para se tornar um cogestor adequado com espaço e voz dentro das políticas públicas que afetam diretamente sua região e sociedade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou a participação do cidadão no programa “Você Prefeito”, em João Pessoa-PB, através da análise aprofundada da coprodução nos serviços públicos e a análise do programa à luz da Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein, buscando a compreensão do nível de poder real, envolvimento e controle do cidadão na dimensão das políticas públicas. Sendo assim, o programa, apresentou um pontapé inicial importante no campo público, viabilizando um diálogo dentro um cenário retrógrado da administração pública, com possibilidades promissoras de mudanças e aberturas na dimensão da coprodução, contudo, o programa se encontra em um estágio intermediário, distante da perspectiva de coprodução plena e do controle cidadão sobre as tomadas de decisões nas políticas públicas que afetam diretamente a sua comunidade, além disso, o programa está em um longo processo de construção cultural e social, enfrentando barreiras e dificuldades tanto pelo lado do poder público como também pela sociedade civil.

A análise dos dados obtidos a partir de documentos oficiais do programa e de informações disponíveis online, revelou que o programa embora possa ter possibilidade de participação popular, como suas eleições de conselheiros e às plenárias, estabelece na sua construção gerencial atual, uma participação limitada de forma ativamente consultiva, sem controle sobre às decisões finais, especialmente, em sua maioria, no que se refere a recursos públicos e à implementação das políticas públicas.

A limitação do presente estudo reside na dificuldade de acessar dados mais aprofundados sobre o programa, isso devido ao fato de estarmos em período eleitoral e o acesso ao portal principal de informações do município de João Pessoa-PB, está com as informações restritas, o que proporcionou falta de informações detalhadas e referentes a efetividade, eficácia das demandas registradas, atendidas e o impacto real e concreto das tomadas de decisões no âmbito do programa.

Diante disso, para futuras pesquisas, seria crucial aprofundar a análise com dados quantitativos sobre o resultado real do programa nas políticas públicas, por meio de entrevistas com os conselheiros e a população para compreender suas percepções sobre os seus poderes decisórios e como os mesmos avaliam a efetividade do programa, atendendo às demandas da sua região. Bem como, investigar o papel dos articuladores na mediação entre os conselheiros e a população, como as barreiras que podem estar impedindo a participação plena dos cidadãos.

Portanto, o estudo contribui para a compreensão da coprodução nos serviços públicos, mas especificamente no programa “Você Prefeito”, nos levando a um ponto importante e

crucial, sendo a redistribuição de poder efetiva, com mecanismos que garantam o controle e a influência da participação cidadã, sobre as decisões impactantes que movem e direcionam o bem-estar social da sua comunidade. Por isso, a construção de uma metodologia, programa ou até a gestão pública, verdadeiramente democrática e participativa, exige um compromisso longínquo e contínuo para construir mecanismos eficientes que possibilitem os cidadãos exercerem seu papel fundamental de cogestores no ambiente público.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação–PARTICIPE**, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002. Disponível em

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf>. Acessado em 3 julho de 2024.

ALMEIDA, Edvar Andrey de. **Desafios e estratégias na implementação de políticas públicas**: um estudo abrangente e comparativo. 2023. 22 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública EaD), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia, Porto Velho, 2023. Disponível em <<https://repositorio.ifro.edu.br/items/0ecdf143-b3cc-4823-80ce-3b63211c57f0/full>>. Acessado em 01 de outubro de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acessado em: 23 de setembro de 2024

COPATTI, Livia Copelli. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Revista Perspectiva, Erechim**, v. 34, n. 126, p. 85-100, 2010. Disponível em <https://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/126_110.pdf>. Acessado em 10 de julho de 2024.

DOS-REIS, Mauro Celio Araújo; ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 2019. Disponível em <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5481>>. Acessado em 12 de julho de 2024.

DE ABREU RONCONI, Luciana Francisco; DEBETIR, Emiliana; DE MATTIA, Clenia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, 2011. Disponível em <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/380/pdf_170>. Acessado em 14 de julho de 2024.

HOLANDA, Nataly Alves de. **Transparência Pública Ativa**: Uma Análise Do Orçamento Participativo Do Município De João Pessoa. 2023. Disponível em <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/27361/1/NAH05072023.pdf>>. Acessado em 16 de julho de 2024.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 12.539, de 12 de março de 2013.** Institucionaliza o Orçamento Participativo no Âmbito do Município De João Pessoa, Alterando Dispositivos Da Lei Municipal Nº 11.903, De 29 De Março De 2010. João Pessoa: Câmara Municipal/SAPL, [2013]. Disponível em < <https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/norma/15742>>. Acessado em 20 de agosto de 2024.

JOÃO PESSOA. **Regimento Geral da Secretaria da Participação Popular de João Pessoa 2021.** Prefeitura Municipal de João Pessoa/SEPP. Acessado em 22 de agosto de 2024.

Neto, L. M., Salm, V. M., & Souza, V. B. (2014). A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista De Ciências Da Administração**, 164–178, 2014. Disponível em <<https://doi.org/10.5007/2175-8077.2014v16n39p164>>. Acessado em 15 de julho de 2024.

PREFEITURA de Joao Pessoa: Secretaria Executiva da Participação Popular. Documento eletrônico. Disponível em < <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretaria/sepp/>>. Acessado em 22 julho de 2024.

ROCHA, Arlindo Carvalho et al. Elementos estruturantes para a realização da coprodução do bem público: uma visão integrativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, n. 3, p. 538-551, 2021. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/cebape/a/VGxqkj4SXXKBDtnvTj7hPhgs/>>. Acessado em 10 de julho de 2024.

WSCOM Inovação e Credibilidade. Documento eletrônico. Disponível em < https://wscom.com.br/ano-de-2023-reforca-importancia-do-programa-voce-prefeito-unindo-gestao-e-moradores-da-capital/#google_vignette>. Acessado em 21 julho de 2024.

Emitido em 13/01/2025

DOCUMENTO Nº 001/2025 - CCSA - CGP (11.00.52.01)
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 13/01/2025 15:05)
GUTEMBERG ANGELO BEZERRA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
1212018

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**,
ano: **2025**, documento (espécie): **DOCUMENTO**, data de emissão: **13/01/2025** e o código de verificação:
663719c45b