

RAPPI

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IMAP

ANO 6 - Nº 6

IMAP CURITIBA



CURITIBA

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IMAP

RAPPI

ANO 6 - NÚMERO 6

CURITIBA
INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
2025

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IMAP

RAPPI

ANO 6 - NÚMERO 6

CURITIBA - 2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

R454 Revista de Administração Pública – RAPI
Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2025.
Prefeitura Municipal de Curitiba, 2026

ISSN : 2595-2862 (Publicação on-line)

Semestral ano. 6, n. 6, junho 2025

Digital, disponível em: <http://revista.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/RDC>

1.Governança Pública. 2.Planejamento urbano. 3.Gestão Pública – Periódicos. 4.Política Urbana. 5.Áreas verdes escolares. 6.Acessibilidade e inclusão social. 7.Monitoramento ambiental. 8.Tecnologias em saúde. 9. Saúde mental. Inovação e empreendedorismo. 10.Tecnologia. I.IMAP

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Maria Inês Barreto - CRB9/946

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMAP

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

Prefeito
Eduardo Pimentel Slaviero

Vice-Prefeito
Paulo Martins

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMAP

O Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, autarquia da Prefeitura de Curitiba, tem sua atuação motivada pelo desenvolvimento da função pública expressa na dinâmica e permanente relação entre Estado e Sociedade. As suas atribuições vem sendo desenvolvidas desde a Lei Municipal nº 2.347 de 1963.

Diante da crescente complexidade das demandas cidadãos e da também crescente integração do Município de Curitiba com a sua Região Metropolitana, o IMAP ajuda a pensar, a compreender e a transformar a Administração Pública Municipal.

Atua no aprimoramento das metodologias e ferramentas de suporte à governança, no desenvolvimento da estruturação e funcionamento da administração municipal e, por meio da Escola de Administração Pública, capacita os servidores e comunidade para agirem de modo crítico, autônomo e socialmente responsável.

Presidente
Beatriz Battistella Nadas

Superintendente
Neucimary Amaral

Diretoria Administrativo-Financeira - APAF
Manoel Tadeu Barcelos

Diretoria de Desenvolvimento Institucional - APDI
Juarez Cesar Zanon Junior

Diretoria de Planejamento Pesquisa e Inovação - APPI
Rosane Gonçalves

Escola de Administração Pública - EAP
Cintia Carginin Cavalheiro Ribas

EDITORIAL

AUTORES

Camilla Ramos Bellon Rosa

Caroline Soraia Predabon

Cibele Fernandes Dias

Cristina Ton Ribas Nunes

Elaine Cristina Borba dos Santos

Elaine Rodrigues Leal

Emily Crisna Zandoná Peixoto

Fabiano Atsuhiko Yamada

Giovani Dionizio Costa

Ilda Alves dos Santos

Jani Rogério Branco

João Carlos Firmino

Leacir de Aquino Rosseo

Luis Miguel da Carcova Guerrez

Luiz Carlos Betenheuser Júnior

Mariah Viecelli Zago

Michele de Paula Vergilio Lemes

Natália Alice de Oliveira Longen

Patricia Rosi Bozza

Rafael Kalinoski

Rafael Mueller

Rodrigo Tadeu Baranczuk

Saulo Silva Lima Filho

Thaís Vieira Lopes



CONSELHO EDITORIAL

Diretor Geral

Beatriz Battistella Nadas

Conselho de Editores

Rosane Gonçalves

Cintia Cargnin Cavalheiro Ribas

Juarez Cesar Zanon Junior

Manuel Tadeu Barcelos

Neucimary Amaral

Assistente Editorial

Katelyn Baroni

Marize Aparecida Machado Pereira

Editora Chefe

Cintia Cargnin Cavalheiro Ribas

EDITORIA DE PRODUÇÃO

Coordenação de Design e Diagramação

Luiz Fernando Rocha Pombo

Gestão e Manutenção de website - Revista online

Carlos Eduardo dos Santos

Projeto Gráfico

Luiz Fernando Rocha Pombo

Capa

Luiz Fernando Rocha Pombo

Editoração

Luiz Fernando Rocha Pombo

Matheus Cardoso Bottamedi

Vinicius Beheregaray Stelmach



SUMÁRIO

Prefácio	1
Análise dos Modelos de Parcerias Público-Privadas da COHAB-SP e COHAB-CT como Política Pública de Fomento à Habitação de Interesse Social	3
Ecosistema de Inovação: Conexões no Âmbito da Educação e Empreendedorismo Social	21
Estudo sobre o Impacto do Uso de Tecnologias para Fiscalização do IPTU no Município de Curitiba	37
Fiscalização Eletrônica: Geração de Dados e Mobilidade Inteligente	49
Governança nas Compras Públicas: Eficiência do Pregão Eletrônico	65
Inteligência Fiscal – Como o Uso Inteligente da Tecnologia pode Contribuir para a Eficiência na Arrecadação dos Municípios	77
Medidas Administrativas de Enfrentamento à Desinformação	91
Metodologia de Definição de Locais Prioritários para Implantação Sustentável de Calçadas em Curitiba	103
Modulação de Efeitos na Invalidação dos Atos Administrativos	121
O Uso da Tecnologia pela Pessoa Idosa para o Acesso às Políticas Públicas na Smart City Curitiba	133
Participação Cidadã em Cidades Inteligentes: Análise das Plataformas Digitais de Consultas Públicas Orçamentárias de Curitiba e São Paulo	149
Percepção da Qualidade do Atendimento ao Cidadão Prestado pela Administração Regional Bairro Novo	165
Política Pública de Trabalho e Emprego: A Qualificação Profissional como Diferencial na Inserção dos Jovens no Mercado de Trabalho	179
Processos Licitatórios no Âmbito Municipal com Base na Nova Lei de Licitações, Nº 14.133/21, Novos Procedimentos e as Alterações em Relação à Lei Anterior, Nº 8.666/93	193
Uma Matriz Qualitativa para Analisar a Implantação de um Modelo de Micromobilidade da Cidade de Curitiba - Paraná	205

PREFÁCIO

A sexta edição da *Revista de Administração Pública – RAPI* reúne estudos que abordam temas contemporâneos e relevantes para o campo da Administração Pública, com destaque para governança, inovação, uso de tecnologias na gestão estatal, aprimoramento dos instrumentos de políticas públicas, entre outros.

Os artigos desta edição analisam diferentes dimensões da atuação do Estado, contemplando desde modelos de Parcerias Público-Privadas aplicados à habitação social até iniciativas voltadas ao fortalecimento de ecossistemas de inovação e empreendedorismo social. As pesquisas também exploram o uso de tecnologias na administração pública, evidenciando como ferramentas digitais podem contribuir para o aprimoramento da fiscalização tributária, para a gestão da mobilidade urbana e para a produção de dados estratégicos voltados à tomada de decisão.

Outro tema relevante abordado nesta edição refere-se à governança nas compras públicas, com ênfase na eficiência dos processos licitatórios realizados por meio do pregão eletrônico, destacando avanços institucionais e possibilidades de aprimoramento na gestão das contratações públicas.

De forma geral, os artigos reunidos nesta edição evidenciam a importância da inovação, da eficiência administrativa e do fortalecimento de práticas de governança para a melhoria da gestão pública. Ao apresentar pesquisas aplicadas e análises teóricas, a *RAPI* reafirma seu compromisso com a disseminação do conhecimento científico e com a promoção do debate qualificado sobre os desafios e as perspectivas da Administração Pública contemporânea.

Desejamos uma excelente leitura e reflexão sobre os temas propostos.

Comissão Editorial

ANÁLISE DOS MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DA COHAB-SP E COHAB-CT COMO POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

ANALYSIS OF COHAB-SP AND COHAB-CT PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS AS A PUBLIC POLICY TO PROMOTE SOCIAL INTEREST HOUSING

Caroline Soraia Predabon¹
Luiz Antonio Rolim de Moura²

RESUMO

O estudo sobre qual o artigo se trata elenca dois exemplos de Parcerias Público-Privadas como instrumento de aplicação de políticas públicas de habitação de interesse social em duas grandes cidades, São Paulo e Curitiba. O objetivo do estudo é traçar um paralelo entre o modelo de parceria administrativa desenvolvida por São Paulo e o modelo de parceria comum de Curitiba, representado basicamente pelo programa Minha Casa, Minha Vida. São apresentados um breve histórico da habitação social no país e as políticas públicas adotadas na busca por soluções, além do histórico das operadoras municipais de habitação de ambas as capitais. São apresentados também dados sobre o déficit habitacional no país e sua distribuição regional nas capitais supracitadas.

Palavras-chave: política pública; parceria público-privada; habitação de interesse social.

ABSTRACT

The study brought by this article lists two examples of Public-Private Partnerships as an instrument for the application of public policies for social housing in two large cities, São Paulo and Curitiba. The aim of the study is to draw a parallel between the administrative partnership model developed by São Paulo and the common partnership model in Curitiba, basically represented by the Minha Casa, Minha Vida program. A brief history of social housing in the country and the public policies adopted in the search for solutions are cited, in addition to the history of municipal housing operators in both capitals. Data on the housing deficit in the country and its regional distribution in the aforementioned capitals are also presented.

Keywords: public policy; partnership public and private; housing of social interest.

¹ Engenheira civil graduada pela Unisinos; aluna de Pós-graduação em Gestão de Cidades Inteligentes - Imap - Curitiba.

² Mestre engenheiro pela UFSC; professor e orientador da Pós-graduação em Gestão das Cidades Inteligentes - Imap - Curitiba.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma terra de desiguais em termos de oportunidades e de condição de vida. O papel do Estado é tornar mais equitativas estas oportunidades a fim de amadurecer a soberania e o processo de desenvolvimento nacional (Silva; Bassi, 2012, p. 15).

Com o crescente aumento populacional, aumentam também as demandas por habitação em todo o planeta, em especial nos centros urbanos.

Nesse sentido, os governantes são pressionados a criarem políticas públicas que atendam aos interesses da população em geral, desde as camadas sociais mais elevadas até as mais baixas, com demandas por qualidade de vida, lazer, transporte, segurança, saúde, educação e habitação.

No Brasil, como instrumento de ordenamento urbanístico das maiores cidades, são criados os Planos Diretores dos Municípios, que têm a finalidade de orientar os investimentos públicos e privados de modo que o uso do espaço territorial tenha melhor aproveitamento.

Regiões da cidade que tenham diretrizes urbanísticas específicas e/ou similares são ordenadas a ficar em determinados zoneamentos – não obstante, são delimitadas áreas urbanas onde as habitações para interesse social são permitidas.

Para compreender o conceito de habitação de interesse social, é necessário conhecer o contexto histórico de seu surgimento e por que os governos se tornaram os principais indutores e financiadores dessa modalidade de habitação e de empreendimento imobiliário.

Passamos, no Brasil, por diversas modalidades de incentivos, desde aluguel social, autoconstrução, regularização fundiária, Banco Nacional de Habitação (BNH) e, até recentemente, por programas como o Minha Casa, Minha Vida, uma forma de parceria entre os entes públicos e a iniciativa privada.

Como incremento a essas iniciativas, as Companhias de Habitação Social dos municípios de Curitiba (Cohab-CT) e de São Paulo (Cohab-SP) viabilizaram contratos de parcerias com empresas particulares, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP), em suas diversas modalidades, os quais serão analisados neste estudo.

Também a busca por novas alternativas de execução de políticas públicas na área habitacional, de maneira sustentável financeiramente para as Companhias e para empresas parceiras, direciona a pesquisa.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é apresentar um panorama entre as modalidades de parcerias aplicadas pelas Companhias de Habitação dessas duas grandes cidades (Curitiba e São Paulo), a partir da análise de resultados.

Como objetivos específicos, deverão ser identificadas as condições e vantagens proporcionadas pelo modelo aplicado em São Paulo e sua aplicabilidade na Companhia de Habitação de Curitiba.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente artigo está fundamentado a partir da pesquisa bibliográfica sobre o tema, análise do acervo do material disponível em sites oficiais e documentação pública de órgãos públicos relacionados, além de análise dos resultados obtidos na pesquisa do acervo.

O referencial teórico é estruturado de maneira a apresentar ao leitor os conceitos

fundamentais dos assuntos envolvidos, sendo eles: histórico do surgimento e da expansão das Habitações de Interesse Social no Brasil, seguido da fundamentação de Política Pública voltada a esse setor e Modelos de Parcerias Público-Privadas com ênfase e aplicabilidade em Habitação Social Urbana.

Como tema principal desenvolvido, a apresentação dos Modelos de Parceria Público-Privada mais recentemente aplicados pelas empresas de economia mista dos municípios de São Paulo e Curitiba (Cohab-SP e Cohab-CT).

3 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À HABITAÇÃO

A Constituição Brasileira, conhecida como Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988 no seu Capítulo II, que trata dos Direitos Sociais, explicita:

Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Assim sendo, podemos dizer que a moradia é um direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros, incluindo os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Para Maricato (2009, p. 44), o direito à moradia é absoluto, uma vez que constitucional, contudo, o direito à propriedade, não.

Na tentativa de elucidar essa questão, este texto traz alguns aspectos históricos e sociais da questão da terra, da moradia e das políticas públicas em habitação de interesse social anteriores à Constituição de 1988, até os tempos atuais.

Convém destacar o processo de urbanização das cidades, em especial das metrópoles, para compreensão do surgimento e das necessidades de criação de políticas públicas voltadas à habitação.

O processo de urbanização brasileiro deu-se, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei (Maricato, 2003, p. 165).

Nesse contexto, em seus estudos sobre a formação da estrutura urbana e habitação, Maricato (2003, p. 165) enfatiza: “Destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano”.

Parte desse pressuposto, a justificativa para a desigualdade social das grandes cidades, motivada pelo aumento populacional consequente da evasão das comunidades rurais. Aspectos como a industrialização fizeram com que muitas pessoas migrassem do interior para as cidades na expectativa de melhores condições de trabalho, provocando aumento de demanda por habitação nos centros urbanos.

Descrevendo o incremento populacional na Província de São Paulo no período entre 1886 e 1900 (Cano, 1979 apud Bonduki, 2017, p. 25), é apontado o grande número de imigrantes estrangeiros subvencionados ou não a chegarem na Província, em que estudos indicam que ao menos 40% deles permaneciam em São Paulo atraídos pelo início da

industrialização, e parte se dirigia ao interior do país para trabalhar na cultura do café. Com isso, o aumento por demanda habitacional provocou escassez das unidades disponíveis, ocasionando o surgimento dos primeiros cortiços e favelas.

Essa estrutura urbana de habitação ocupava espaços mais afastados e implicava em precarização de habitações, condições insalubres de moradia em áreas sem atendimento de água potável, serviços de esgoto, pavimentação e transporte. Notadamente, era direcionado para a classe operária e menos abastada o maior impacto social.

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes extratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana (Bonduki, 2017, p. 28).

Para além do período higienista, em que o poder público buscou forçadamente solucionar as crises sanitárias com uso da força policial sanitária para aplicação de desinfecção domiciliar, não foram sanados os problemas de saúde pública. Os baixos salários, as habitações precarizadas e insalubres, a superexploração e a subnutrição não permitiam a solução dos problemas sanitários. Algumas intervenções em obras de saneamento, distribuição de água potável e coleta de esgotos se mostraram mais eficazes (Bonduki, 2017, p. 42).

Com a criação do Código de Posturas do Município de São Paulo em 1886, surgiram leis no sentido de controlar o uso do solo e estabelecer códigos e condições específicas para as habitações operárias.

Desde o final desse período até início da década de 1930, a maior parte das moradias eram construídas pela iniciativa privada, tanto para atender os setores sociais de baixa ou de média renda, para as quais a forma dominante de uso era por meio do aluguel, uma vez que não existiam financiamentos para casa própria.

Posteriormente, surgiram as vilas operárias, assentamentos promovidos por empresas e destinados a seus operários, para garantir o acesso dos trabalhadores aos seus locais de trabalho, e as vilas operárias produzidas por investidores privados para fins de locação (Bonduki, 2017, p. 55).

Nota-se que, a exemplo de São Paulo, o problema habitacional se replica em todo o país, principalmente nas maiores cidades e concentrações urbanas da época.

É a partir dos anos 1930, que os investimentos estatais em habitação ganham incremento, beneficiando principalmente as classes operária e média com o projeto nacional-desenvolvimentista durante o Estado Novo. A habitação era vista como instrumento econômico na estratégia de industrialização do país, e também como elemento de formação ideológica, política e moral do trabalhador (Bonduki, 2017, p. 81).

Era consenso que a iniciativa privada era incapaz de resolver o problema da habitação social com o seu modelo rentista de produção de imóveis para locação, e também a necessidade de ordenar o espaço urbano tornou indispensável a intervenção do Estado na questão (Bonduki, 2017, p. 86).

Nesse momento, foram concebidas as propostas de habitação para a classe operária pela autoconstrução feita pelo próprio trabalhador em bairros periféricos, e a produção estatal na busca pela racionalização de recursos de produção com modelos mais econômicos.

Uma forma de intervenção estatal na busca de solução para habitação foram os investimentos por meio dos recursos advindos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados para atender às diversas categorias profissionais, em relação a benefícios previdenciários e assistência médica (Cohn, 1981 apud Bonduki, 2017, p. 109).

A habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à ideia de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização de recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais (Bonduki, 2017, p. 109).

Faziam parte das categorias profissionais beneficiadas os comerciários, bancários, industriários, marítimos, estivadores, condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo. A estrutura do modelo de gestão dos IAPs era tripartite (empregado, empregador e Estado) e as contribuições compulsórias (Bonduki, 2017, p. 110).

Ainda é possível observar em dias atuais, conjuntos habitacionais construídos por intermédio dos IAPs em várias cidades, entre elas Porto Alegre, São Paulo, Santos, Santo André, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte, que deram origem a bairros muitas vezes denominados a partir dos conjuntos habitacionais. Como exemplo, temos Realengo no Rio de Janeiro e Vila IAPI-Passo D'Areia em Porto Alegre (Bonduki, 2017, p. 140-215).

Importante destacar que esses conjuntos normalmente eram projetados por escritórios de arquitetos, os quais procuravam criar soluções com várias tipologias e propostas urbanísticas adaptadas à paisagem local, com equipamentos necessários como escola, unidades de saúde, parques e praças.

Inicialmente, as unidades eram alugadas para os associados – posteriormente, com a criação do BNH e do financiamento habitacional, passaram a ser vendidas aos usuários.

Essa medida somente foi possível a partir dos financiamentos oferecidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4380 de 1964, pelo órgão central, normativo e financiador do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Os recursos para esses financiamentos eram advindos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, consolidados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ambos fundamentais para o crédito habitacional e imobiliário no país, inclusive nos tempos atuais (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 5).

O que parecia ser a solução para o problema de habitação não se consolidou exatamente como tal. As unidades continuavam a ser produzidas em áreas periféricas e o acesso ao crédito era difícil, com prestações que aumentavam à medida que a inflação consumia os salários, deixando a população de mais baixa renda fora do programa. Nesse momento, deu-se o surgimento das Companhias de Habitação Popular, as Cohabs, em vários municípios, com o objetivo de atender as famílias com faixa de renda menor.

O período de 1970 a 1980 foi marcado pelo aumento da precariedade habitacional das áreas urbanas, motivado principalmente pela ampliação dos fluxos migratórios e pelo empobrecimento da população nessas décadas.

Ainda nesse período, em 1986, o BNH seria extinto e suas atividades principais ficariam a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Mesmo com a busca de algumas alternativas, como financiamentos externos – caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com recursos para intervenções em assentamentos precários –, teremos nesse período um decréscimo de atividades voltadas à habitação social.

Constata-se, portanto, que o período de 1986 a 2003 foi marcado por uma expressiva redução de financiamento habitacional. Nesse período, algumas propostas de financiamento foram estabelecidas, como a criação da Carta de Crédito, projeto que foi parcialmente limitado pelas altas taxas de juros, o que dificultou o acesso das camadas de baixa renda e de setores médios para financiamento de longo prazo (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 6).

Novas possibilidades viriam a surgir com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), regulamentando a função social da cidade e da propriedade, amparado pela Constituição Federal de 1988, visando garantir o direito à habitação, regular o ordenamento urbano e o uso da terra.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, com o objetivo de formular e fortalecer a política urbana em nível nacional e fornecer o apoio técnico e financeiro a governos locais (Rolnik, 2015, p. 294 apud Marguti, 2018, p. 121), reuniu as pastas de políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte.

Com a criação do Ministério das Cidades, do Fundo Nacional de Habitação (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2009, e do lançamento do MCMV em 2009, retomou-se a formulação e implementação de uma política habitacional com interferência direta na produção em massa de habitações (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 8).

Como parte da formulação de políticas públicas, criou-se também um Conselho Gestor Nacional, com representantes do governo federal e da sociedade civil:

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deu tratamento federativo ao tema da moradia ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, devendo criar seus fundos e conselhos locais (Marguti, 2018, p. 121).

O principal programa surgido nesse período foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado pela Medida Provisória nº 459/2009, com objetivo de reduzir o déficit habitacional do país e fazer frente à crise econômica global, gerando emprego a nível local, responsável pela produção massiva de unidades habitacionais novas construídas e empreendidas por empresas privadas, com intensos subsídios para as faixas de renda inferior.

O PMCMV estava inserido dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conjuntamente ao programa de urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

A UAP e o MCMV são os dois principais programas habitacionais promovidos pelo PAC. O PAC-UAP foi lançado em 2007 e se constitui como um programa de financiamento de obras de urbanização de favelas, desenvolvido entre governos municipais ou estaduais e o governo federal. Por meio dele são financiadas obras de urbanização, requalificação habitacional, regularização fundiária, produção de novas moradias, trabalho social e equipamentos sociais, e ele se estrutura numa linha de atuação que inclui conjuntos habitacionais degradados, loteamentos populares e favelas (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 9).

Nesse sentido, o programa vem para atender à demanda por moradia social, regulamentando um regime de parceria entre as empresas e o poder público, no formato de subsídios financeiros ou construtivos e urbanísticos, para que as empresas apresentem soluções para diminuir a demanda do setor.

Inicialmente, o atendimento é dividido em três faixas de renda, que variam até três salários mínimos para a Faixa 1, de três a seis salários mínimos para a Faixa 2, e acima de seis salários mínimos para a Faixa 3.

Posteriormente, a partir de 2016, foi criada a Faixa 1,5, intermediária, na qual as famílias supostamente têm maior capacidade de endividamento do que na Faixa 1, que teve redução de investimentos e subsídios. Recentemente, em fevereiro de 2023, com a mudança de gestão no governo federal, o atendimento à Faixa 1 foi retomado; contudo, apenas para atendimento de famílias com renda bruta de até dois salários mínimos e subsídios que podem atingir de 85% a 90% (Brasil, 2023).

A Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, divulga periodicamente, desde 1995, seus relatórios sobre déficit e inadequação habitacionais no Brasil. Em sua publicação “Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil”, define:

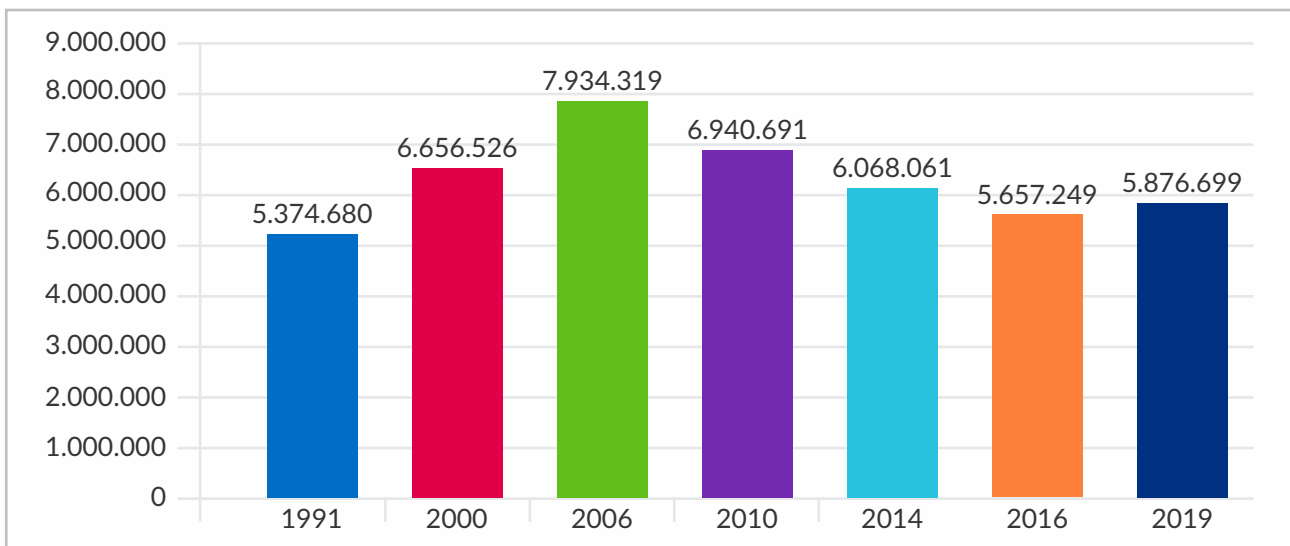
Déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais.

Déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como “a falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo” e que, por algum motivo, não fornece (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 2).

O conceito de déficit habitacional total se dá a partir da combinação de cinco quesitos, sendo eles: domicílios rústicos, domicílios improvisados, unidades domésticas conviventes, cômodos e domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel. As fontes de dados utilizadas para elaborar o relatório são obtidas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério da Cidadania.

Segundo o último relatório publicado em 2021, o Brasil atingiu em 2019 um déficit habitacional de 5.876.699 unidades domiciliares, representado no Gráfico 1, abaixo, com um retrospecto histórico do déficit habitacional no Brasil para o período de 1991 a 2019:

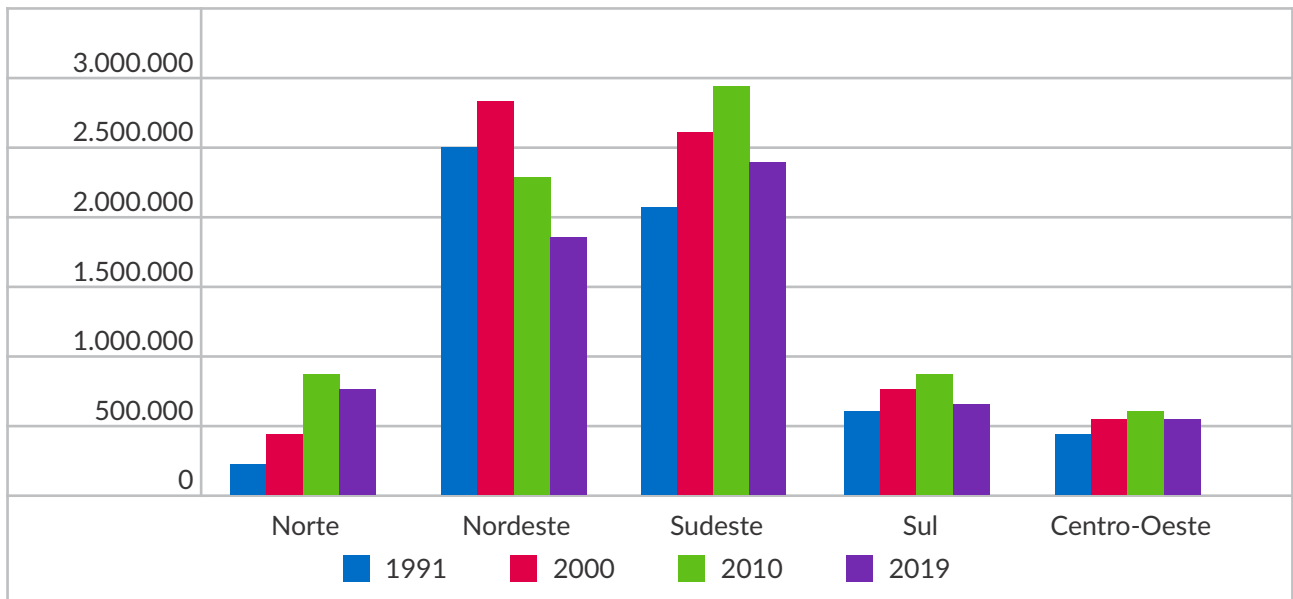
Gráfico 1: Déficit habitacional no Brasil (Unidades Domiciliares) nos anos indicados



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023).

Também com base nos dados obtidos nos Relatórios sobre o Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro, temos o Gráfico 2, que representa o déficit habitacional por região do país, e uma análise comparativa entre as duas capitais objeto deste estudo – São Paulo e Curitiba – durante o período de 1991 a 2019, no Gráfico 3:

Gráfico 2: Comparativo do déficit habitacional por região (Unidades Domiciliares)



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023)

Gráfico 3: Comparativo do déficit habitacional da região metropolitana de São Paulo versus região metropolitana de Curitiba (Unidades Domiciliares) no ano indicado



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023)

4 MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS APLICADOS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

A recessão de 1973 que atinge os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) provoca grande desemprego, desindustrialização e austeridade fiscal nos países desenvolvidos. Como reação, alguns países como Estados Unidos e Inglaterra iniciam nos anos 1980 intensas mudanças em suas instituições e políticas econômicas, quando podemos observar a ascensão do neoliberalismo no mundo (Nakama; Macema, 2022, p. 892).

Esse movimento neoliberal se destaca no Brasil pelo conjunto de privatizações e desestatizações ocorridos nos anos 1990.

Essa conjuntura trouxe um forte apelo à “racionalidade de mercado” sobre as administrações públicas, que passaram a adotarem uma postura “empreendedora” sobre a “administrativa” (Harvey, 2005 apud Nakama; Macema, 2022, p. 892).

Essas reformas resultam em uma mudança nas funções do Estado, diminuindo sua função de executor para assumir um papel regulador e mobilizador de agentes econômicos, cita Palladini (Jucá, 2003 apud Palladini, 2017, p. 8).

No Brasil, o controle exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2020) e posteriormente pela PEC do Teto dos Gastos (PEC 55/2016), abrem espaço para a iniciativa privada atuar no financiamento e na execução de serviços públicos, por meio das Parcerias Público-Privadas.

Nesse sentido, o arcabouço legal para as PPPs se consolida formado pela Lei Federal nº 8987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e pela Lei Federal nº 11079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública.

Alguns estados e municípios também possuem legislação própria para regulamentar as parcerias, é o caso de Curitiba, que dispõe do Decreto nº 1067/2016, e do município de São Paulo, com a Lei Municipal nº 14517/2007.

A Lei Federal nº 11079/2004, em seu parágrafo segundo, define Parceria Público-Privada como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Complementa conceituando: Concessão Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A modalidade Concessão Administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que precedida ou não de execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado.

Define também a concessão comum, ou seja, a concessão de serviços ou de obras públicas quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Conforme Palladini (2017, p. 9), a primeira função de uma PPP é atrair investimentos privados para projetos que não são autossustentáveis, tendo como vantagem do financiamento via PPP o não comprometimento imediato do custeio estatal, pois as contraprestações são pagas ao longo da duração do contrato, que se estende por anos.

Segundo Nakama e Macema (2022, p. 892), as PPPs buscam financiar duas categorias de infraestruturas: as chamadas “econômicas” ou horizontais, tendo como exemplos no Brasil os aeroportos, as rodovias, os transportes, a iluminação pública, e a outra categoria, as “sociais” ou verticais, que é o caso de habitação, escolas, hospitais etc.

Os projetos de Parcerias Público-Privadas, devido à sua complexidade jurídica e administrativa, exigem ainda bastante atenção dos gestores públicos no sentido de elaborar a

estrutura legal de parceria, em que aspectos como estudos de viabilidade técnica, jurídica e econômica, critérios de concessões, garantias estatais e privadas, matriz de riscos, finanças e propriedades de ativos devem ser exaustivamente estudados para que a parceria atinja seus objetivos finais (Nakama; Macema, 2022, p. 896).

5 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA COHAB-SP E SEU MODELO DE PPP

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo foi criada a partir da Lei Municipal nº 6738, de 16 de novembro de 1965, e foi promulgada pelo então prefeito José Vicente de Faria Lima.

No ano de 1967, foi entregue o primeiro empreendimento Capitão Alberto Mendes Junior, com 349 casas na zona leste de São Paulo, em São Miguel Paulista.

Na década de 80, foi construído por meio do BNH, em parceria com a Cohab-SP, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e por empresas privadas, o complexo residencial Cidade Tiradentes, onde vivem mais de 200 mil pessoas, considerado o maior complexo habitacional da América Latina.

É importante ressaltar que o município de São Paulo dispõe de legislação própria para sua política habitacional, a exemplo do Decreto nº 61.218/2022, que define os valores de renda familiar máxima para atendimento por Habitação de Interesse Social-HIS e Habitação de Mercado Popular-HMP no município de São Paulo.

Os valores de renda familiar máxima estipulados por meio do Decreto nº 61.218/2022 contemplam Habitações de Interesse Social (HIS) nas faixas I e II e rendas que variam até 3SM ou até 6SM, respectivamente, e Habitações de Mercado Popular (HMP) para renda familiar entre 6SM e 10SM.

Mostrando a importância que o setor tem na economia do contexto estadual, o Governo do Estado de São Paulo destinou à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU, 2023) e às políticas Habitacionais do Estado, durante o período de 1989 a 2018, o percentual de 1% do ICMS arrecadado pelo estado.

No contexto das políticas municipais, podemos citar o Programa Pode Entrar, criado pela Lei Municipal nº 17628/2021, que tem por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais destinada às famílias de baixa renda (Faixa 1 com renda bruta até 3SM e Faixa 2 com renda bruta entre 3SM e 6SM), estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados. A fonte de recursos para esse programa advém do Fundo Municipal de Habitação, além de outras fontes municipais ou de outros entes federativos nacionais ou internacionais.

Por muitos anos, a Companhia de Habitação Metropolitana de São Paulo foi responsável por construir os conjuntos habitacionais na cidade, sendo responsável pelos próprios projetos.

Com a regulamentação do Programa Minha Casa, Minha Vida, a forma de atuação da empresa também se adequou à nova realidade e ela passou a ser uma facilitadora para o Programa, realizando a compra e desapropriação de terrenos e gerindo contratos com as empresas responsáveis pelos empreendimentos.

Por se tratar de um programa do governo federal, e na constante busca por recursos financeiros e redução do déficit habitacional, fizeram-se necessárias novas alternativas de contratação.

A partir da criação da Lei Federal nº 11709/2004, que institui normas gerais para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP), e da Lei Municipal nº 14517/2007, que institui o Programa Municipal de Parcerias Públicos-Privadas do Município de São Paulo, a Cohab-SP, em conjunto com a Secretaria de Habitação de São Paulo, inaugura sua contratação de PPP.

A PPP permite que o poder público juntamente com o setor privado busque financiamento de longo prazo junto às instituições financeiras, viabilizando o investimento concentrado em habitação social na capital paulista, com impacto fiscal nulo durante a fase de produção e encargos diluídos em até 20 anos (Cohab-SP, 2023).

Na forma de Concorrência Pública Internacional e por intermédio dos Editais 01/2018 e 01/2020, foram objeto 12 lotes de Parcerias Público-Privada para Concessão Administrativa destinados à Implantação de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular no município de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados e de prestação de serviços, pelo menor valor de contraprestação anual durante o prazo de 20 anos.

O Programa já contratou 22.430 novas moradias com investimentos de aproximadamente R\$4 bilhões a serem realizados pela iniciativa privada (Cohab-SP, 2023).

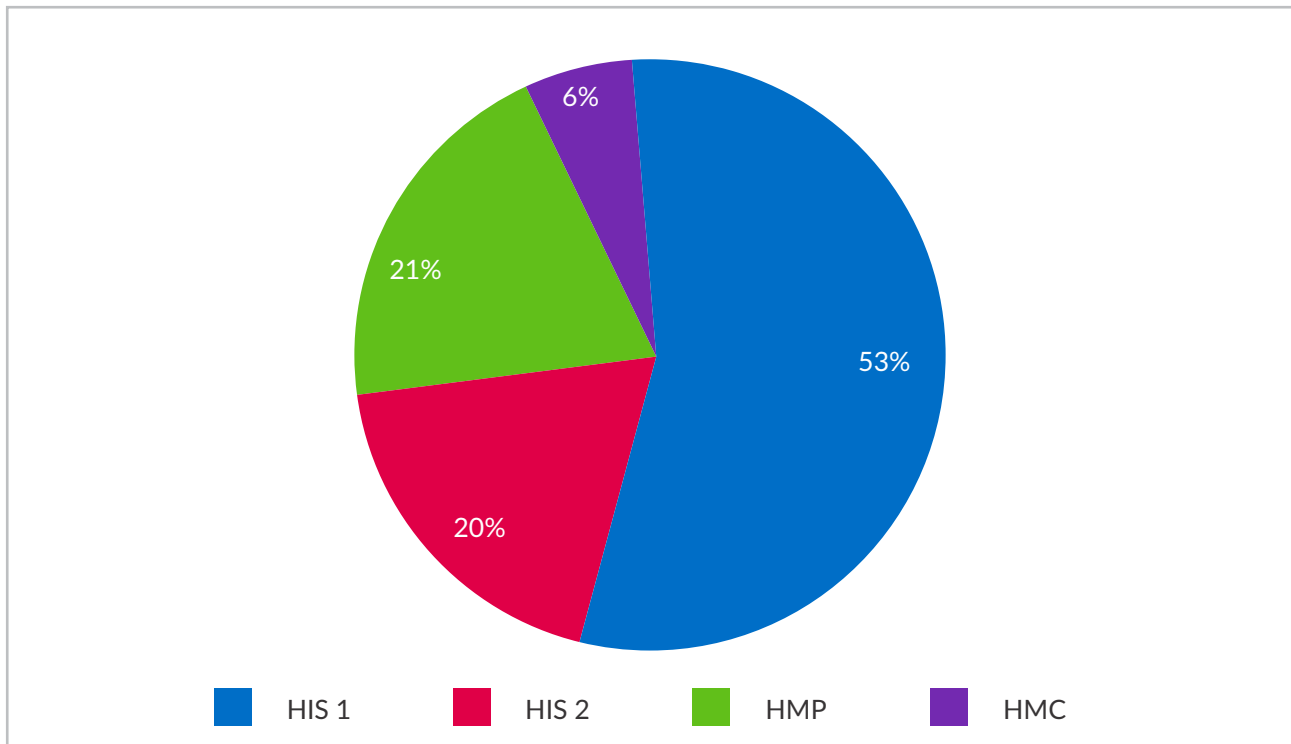
A partir da celebração de aditivos e de Acordos de Cooperação com outras secretarias, também são contratados equipamentos com aplicações diversas como ciclovias e ciclofaixas.

Além da implantação de unidades habitacionais, o Programa possui como característica proporcionar o desenvolvimento urbanístico integrado da cidade aproximando moradia serviços e emprego, com moradias próximas a corredores de transporte público, aliadas à implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, como requalificação do sistema viário, requalificação ambiental de áreas de proteção ambiental, implantação de novas áreas verdes, postos de saúde (UBS e UPAs), escolas e áreas comerciais junto às habitações, permitindo aos moradores a vivência em um bairro completo (Cohab-SP, 2023).

Na PPP da Habitação Municipal, a Cohab-SP disponibiliza sua carteira cadastral de pretendentes a uma unidade habitacional, além da assessoria para contratação de mutuários em consonância com as políticas habitacionais do município. Destinados a grupos específicos classificados como desde as faixas iniciais de HIS I e HIS II, inclui também os grupos de Habitação de Mercado Popular (HMP), e inova trazendo o grupo com faixa de renda entre 10SM e 20SM, chamado de Habitação de Mercado (HMC). Esse grupo é admitido pelo Estatuto Social da Cohab-SP, atualizado em 2019, e se justifica no sentido de trazer equilíbrio financeiro às comercializações contratadas com os demais grupos (Cohab-SP, 2023).

O Gráfico 4, abaixo, mostra a distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda no programa de PPP da Cohab-SP:

Gráfico 4: Distribuição de UH por grupo de renda/PPP-COHAB-SP



Fonte: A autora (2023)

6 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA COHAB-CT E SEU MODELO DE PPP

Criada a partir da Lei Municipal nº 4545, de 29 de abril de 1965, foi promulgada pelo prefeito Ivo Arzua Pereira, a Companhia de Habitação Social de Curitiba já atendeu mais de 165 mil famílias ou um quarto da população curitibana (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 81).

É com essa grandeza de valor, que podemos afirmar que a história da habitação social em Curitiba se confunde com a própria história da Cohab-CT.

Naquele mesmo ano, iniciavam-se os projetos para criação e implantação da Vila Nossa Senhora da Luz, um conjunto habitacional em uma área de mais de 700 mil metros quadrados e com 2.150 casas. Surgia, assim, um novo bairro, dotado de saneamento básico, linhas de ônibus, centros de saúde, administrativos e de esportes, grupo escolar e igreja.

Essa obra representou um grande marco na questão da habitação social, tanto para Curitiba como nacionalmente, devido à rapidez com que foi construída e ao impacto no processo de desfavelização que ocorreu na cidade naquele dado momento.

A vila foi inaugurada em novembro de 1966, com a presença dos senhores presidente da República Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, governador Paulo Pimentel, prefeito Ivo Arzúa e demais autoridades (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 11).

Com a criação da Cidade Industrial de Curitiba, por meio do Decreto nº 30/1973 e oficializado pelo Decreto nº 774/1975, em uma área de intervenção de aproximadamente 43,5 milhões de metros quadrados, surgia um novo bairro com perfil industrial, provocando, contudo, um aumento de demanda por mão de obra, moradia e infraestrutura no seu entorno, aumentando a atuação da Cohab-CT (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 40).

Uma nova oportunidade surgiu em 1976, quando o BNH criou uma linha de financiamentos para compra de áreas, o que fez crescer o estoque de áreas adquiridas pela Cohab-CT e disponíveis para novos empreendimentos.

A partir da década de 80, novos rumos seriam notados. Com a extinção do BNH, as políticas públicas sofrem forte retração e a Cohab-CT lança mão de novos instrumentos para atender às demandas habitacionais, entre eles a autoconstrução e a regularização fundiária.

Ainda nessa década, foi criado o Fundo Municipal de Habitação, com o objetivo de promover acesso à habitação para a população de menor renda, e que veio a se transformar em FMHIS (Fundo Municipal Para Habitação de Interesse Social), com a promulgação da Lei Municipal nº 12816/2008. A importância da Cohab-CT foi novamente destacada por ser a executora de habitações com aplicação de recursos do FMHIS.

Com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida e com o objetivo de regulamentar e parametrizar essas parcerias, foi publicado o Decreto Municipal nº 854/2009, que dispõe sobre a ocupação do solo para os empreendimentos da iniciativa privada em parcerias com a Cohab-CT, e estabelece padrões diferenciados para habitação de interesse social.

Mais recentemente, foi publicado o Decreto nº 1449/2022, que revoga o Decreto nº 854/2009 e o Decreto nº 895/2018. Essas alterações se deram pela mudança de zoneamentos em função do novo Plano Diretor de Curitiba e pelas alterações nos valores das faixas de renda do programa.

Por meio da publicação de Edital Público de Credenciamento, a Cohab-CT firma contratos de parcerias com empresas, em troca de incentivos urbanísticos contidos no Decreto nº 1449/2022.

A empresa credenciada apresenta seu projeto, com indicação da localização de sua propriedade, e recebe uma assessoria da Cohab-CT para averiguação de parâmetros urbanísticos e aprovações de projeto, conforme o Decreto nº 1449/2022 e as demais legislações municipais, passando a oferecer seu empreendimento aos pretendentes de casa própria.

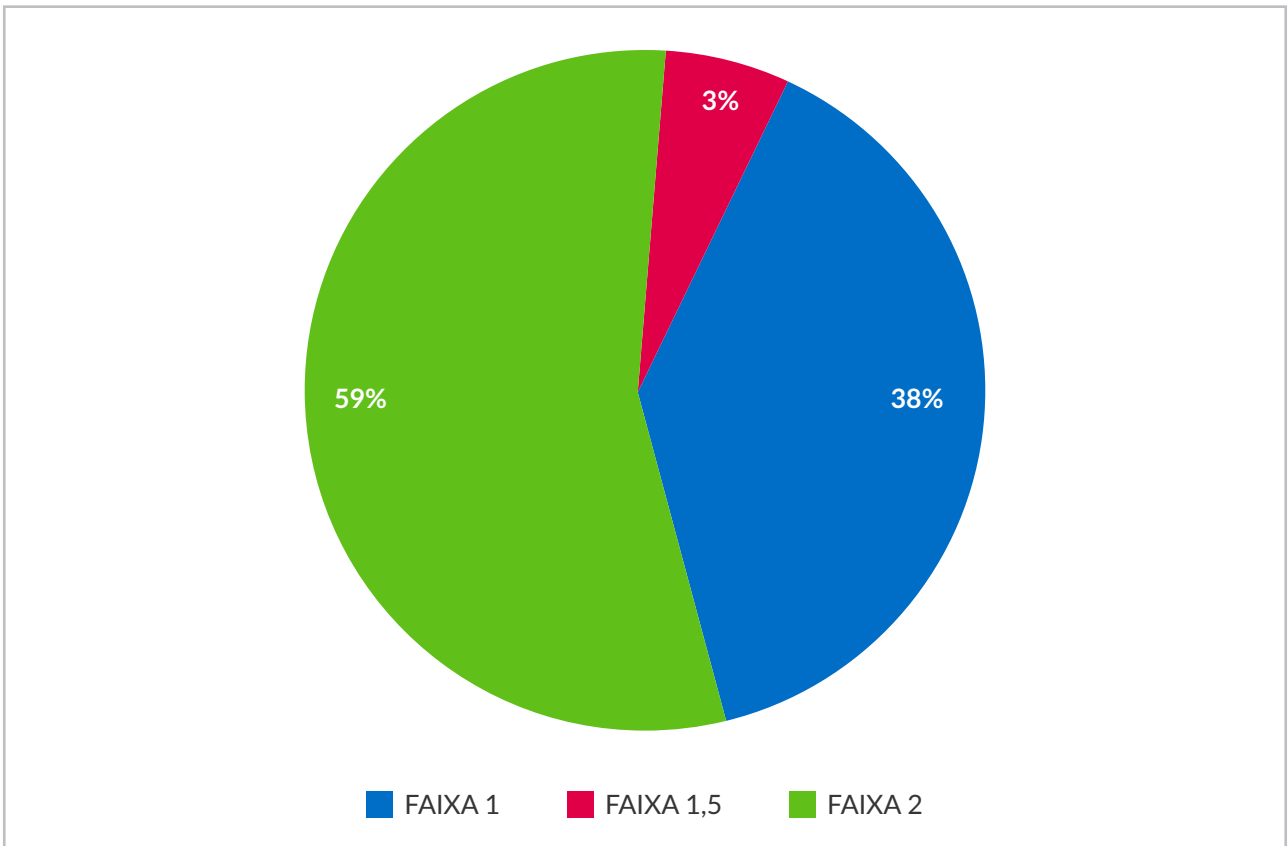
Nessa modalidade, não há contraprestação financeira por parte do poder público, restando o investimento por parte da iniciativa privada. A Cohab-CT participa com a assessoria para a aprovação dos projetos, o chamamento das famílias inscritas em seu cadastro para reuniões de seleção e contratação de financiamento junto ao agente financeiro, nesse caso a Caixa Econômica Federal (CEF).

Atualmente, estão sendo atendidas famílias das Faixas 1,5 e 2. Após mudanças na gestão de governo ocorridas recentemente, as famílias da Faixa 1, com renda até dois salários mínimos, aguardam chamamento, visto que são as camadas sociais mais necessitadas de subsídios, extintos desde 2018.

Em algumas oportunidades, amparados pela Lei de Licitações (8666/93), foram efetuados chamamentos públicos para que empresas privadas apresentassem projetos de atendimento à Faixa 1 em terrenos da Companhia, contudo sem sucesso.

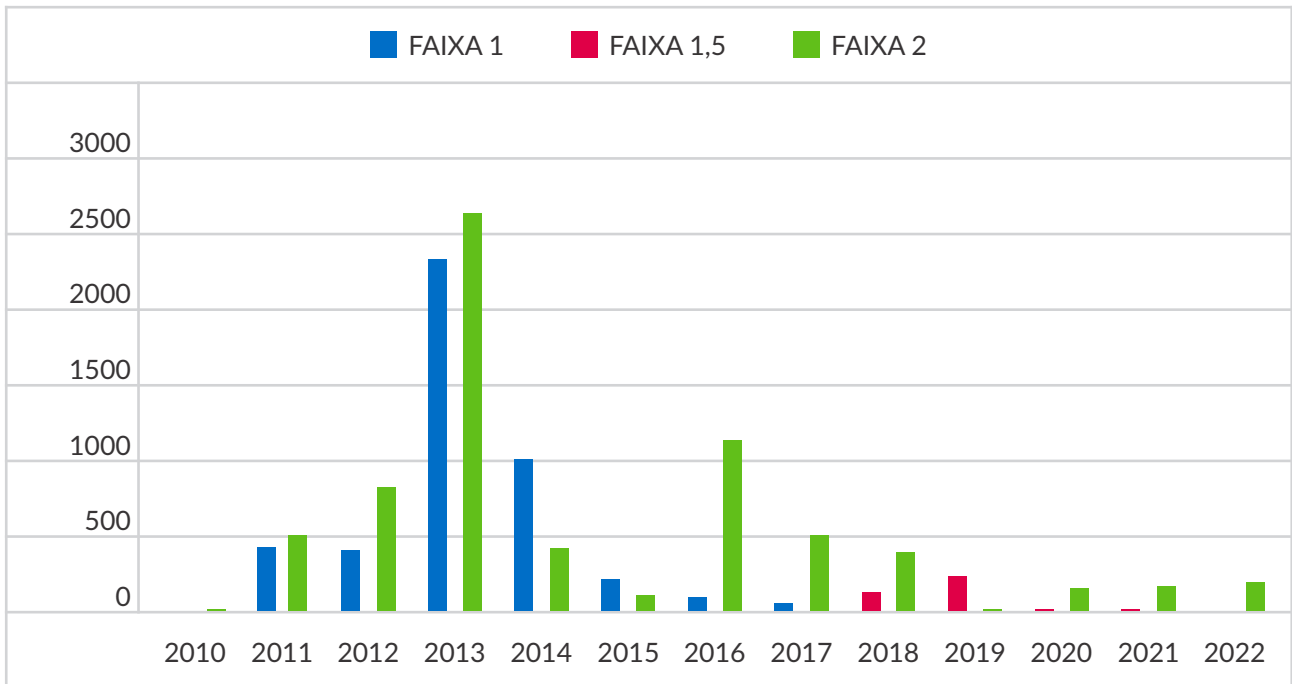
A Cohab-CT entregou mais de 12.000 unidades habitacionais por intermédio dessa modalidade de parceria desde a sua implantação, em 2010. Os gráficos 5 e 6, abaixo, apresentam o percentual de distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda e sua distribuição ao longo do tempo para o PMCMV em parceria com a Cohab-CT.

Gráfico 5: Distribuição por faixa de renda para PMCMV/COHAB-CT



Fonte: Autora (2023)

Gráfico 6: Distribuição por faixa de renda para PMCMV/COHAB-CT



Fonte: Autora (2023)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico da habitação social apresentado pelo artigo evidencia as dificuldades das classes trabalhadoras de baixa ou média renda em conseguir acesso à moradia adequada. A falta de financiamento e o custo elevado do crédito, além da localização em áreas periféricas, são constantes na história habitacional brasileira.

O papel do Estado, como gestor do espaço e das políticas públicas, segue demonstrado nos inúmeros instrumentos urbanísticos e legais aplicados, e na variedade de programas criados para equacionar o aumento por demanda habitacional nas cidades.

Contrastando com a finitude dos recursos públicos e na busca por melhor eficiência dos gastos, a parceria com a iniciativa privada é uma alternativa viável e legalmente apropriada ao setor público, no sentido de promover investimentos em obras habitacionais e de equipamentos urbanos no longo prazo.

O exemplo da capital paulista, em especial da Cohab-SP, demonstra a inovação do ente público municipal com a modalidade de parceria administrativa, com a característica de integrar a moradia social aos equipamentos urbanos, requalificando áreas e criando condições de apropriação do setor habitacional.

A parceria praticada pela Cohab-CT é estruturada no modelo governamental federal, em que, embora haja um esforço técnico da Companhia na aprovação dos empreendimentos, os recursos privados definem a distribuição dos investimentos ao espaço urbano.

A pesquisa também apresenta a distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda, sendo possível observar que o modelo da capital paulista busca atender principalmente à Faixa 1, e o modelo da capital curitibana do PMCMV atendeu principalmente à Faixa 2, que não tem subsídios financeiros para aquisição da moradia. Esse resultado está relacionado à diminuição de recursos do programa nos últimos anos.

O estudo do déficit habitacional no Brasil evidencia a diminuição dos números no período de maiores investimentos públicos pelo PAC e PMCMV, e a tendência de aumento após 2016.

A opção pela análise comparativa entre as Companhias Habitacionais Municipais e suas modalidades de Parcerias Público-Privadas foi elucidativa por apresentar alternativas nos modelos institucionais de políticas públicas habitacionais e na criação de instrumentos que ampliem a capacidade governamental de expansão em infraestrutura social.

Nesse sentido, podemos concluir que, ao menos constitucionalmente, temos assegurado o conjunto de direitos coletivos, os quais são necessários para que tenhamos uma sociedade justa e igual.

REFERÊNCIAS

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, v.3. n.133, 2006. 156p.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017. p.352.

BRASIL - Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Ministério das Cidades. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal Gov.br**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

Política Social de Subsídios. CDHU. **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/politica-social-de-subsidios>>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

COHAB-CT. **Companhia de Habitação Social de Curitiba**. Curitiba, 2023. Disponível em: <<https://www.cohabct.com.br/>>. Acesso em: 30 de março de 2023.

COHAB-SP. **Companhia de Habitação Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://ppp.cohab.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 de abril de 2023.

Cartilha de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019. **Fundação João Pinheiro. Diretoria de Pesquisa e Estatística**. Belo Horizonte, 2021, p.51. Disponível em <<https://fjp.mg.gov.br/cartilhas-e-metodologias/>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

Relatório Déficit Habitacional no Brasil. **Fundação João Pinheiro. Diretoria de Pesquisa e Estatística**. Belo Horizonte, 1995-2021. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

MARGUTI, Bárbara. O. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco. A. (Org); THADEU, Marcos. (Org); FAVARÃO, Cesar. B. (Org). A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. **Repositório do Conhecimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília: 2018, p.119-133. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

MARICATO, E. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos MetrÓpole, n. 21, p.33-52, 2009.

MARICATO, E. **MetrÓpole, Legislação e Desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo – IEA USP, v.17, n.48, p.151-166, 2003.

NAKAMA, V.; MACENA H. **Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos**, Cadernos MetrÓpole, v. 24, n. 55, p. 891-910, 2022.

PALLADINI, Gabriel M. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**. In: ENANPUR XVII, 2017, São Paulo, Anais XVII ENANPUR, v, 17n.1 (2017), p.1-20. Disponível em: <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2065>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

SILVA, Christian L. da; BASSI, Nadia S.S. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**. In: SILVA, Christian L. da (Org.) Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p.15-39.

SOUZA-LOPES, A. V.; SAAB, T. B. **Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo**. GEOUSP, v. 25, n. 2, e-173754, ago. 2021. ISSN 2179-0892.

ECOSSISTEMA DE INOVAÇÃO: CONEXÕES NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

INNOVATION ECOSYSTEM: CONNECTIONS IN THE FIELD OF EDUCATION AND SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Patricia Rosi Bozza¹
Juliana Poletto Palácios²

RESUMO

O presente artigo propôs um estudo sobre o ecossistema de desenvolvimento social da OSC Gerando Falcões e do Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto). Trata-se de uma pesquisa documental com perfil netnográfico, com abordagem qualitativa e exploratória quanto à investigação de elementos teóricos e conceituais. Teve como objetivo investigar o ecossistema de desenvolvimento social da OSC Gerando Falcões e da Incanto, referente aos impactos produzidos no âmbito das políticas públicas. Como resultados, a pesquisa concluiu que a OSC Gerando Falcões e sua parceira no município de Curitiba desenvolvem projetos sociais na perspectiva de ecossistema de desenvolvimento social, com a atuação de diferentes atores produzindo redes de associativismo. Os projetos desenvolvidos impactam nas políticas públicas de forma positiva e sistêmica, principalmente no âmbito da educação não formal, do empreendedorismo e da inovação, produzindo a transformação social das comunidades em digitais, desenvolvidas e dignas, gerando sustentabilidade, ampliação dos processos educativos, sociabilização, empoderamento, potência para crescimento local, propiciando melhoria da qualidade de vida e favorecendo a equidade social e a geração de renda. Percebe-se na pesquisa, que os ecossistemas para o desenvolvimento social das comunidades devem ser fortalecidos, potencializados e ampliados com o setor público, para fomentar a erradicação da pobreza, para a melhoria dos processos, favorecendo a identidade e o contexto social das Cidades Inteligentes.

Palavras-chave: ecossistema de inovação social; políticas públicas; cidades inteligentes.

ABSTRACT

This article proposes a study on the social development ecosystem of the CSO Gerando Falcões and the Institute of Culture, Art and New Technologies (Incanto). This is a documentary research with a netnographic profile with a qualitative and exploratory approach regarding the investigation of theoretical and conceptual elements. It aimed to investigate the social development ecosystem of the CSO Gerando Falcões e Incanto regarding the impacts produced within the scope of public policies. As a result, the research concludes that the CSO Gerando Falcões and its partner in the Municipality of Curitiba develop social projects in the perspective of an ecosystem of social development, with the performance of different actors producing networks of associations. The projects developed impact public policies in a

¹ Graduada em licenciatura plena em Educação Física pela UFPR (1993). Mestre em Educação pela UFPR (2020).

² Professora do Instituto Municipal de Administração Pública (Imap). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Especialização em Projetos e Obras Públicas pela UEPG. Diretora de Projetos Especiais e Inovações Urbanas no iCities e presidente do Instituto Exponenciidade.

positive and systemic way, mainly in the field of non-formal education, entrepreneurship and innovation, producing the social transformation of communities into digital, developed and dignified ones, generating Sustainability, expansion of educational processes, socialization empowerment, potency for local growth, providing an improvement in the quality of life, favoring social equity, and income Generation. It is noticed in the research that the ecosystems for the social development of the communities must be strengthened, potentiated and expanded with the public sector, to foment the eradication of poverty, for improving processes favoring the identity and the social context of smart cities.

Keywords: social innovation ecosystem; public policy; smart cities.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade é composta por relações sociais cotidianas, que por meio das maneiras de fazer, inventa e reinventa a sua cultura, a qual é absorvida quando damos sentido e significado, gerando transformações e mudanças. Dessa forma, novos padrões de desenvolvimento e modelos de gestão são criados, em conformidade com as necessidades das pessoas, os momentos históricos e comportamentos de cada época, sendo a inovação a fonte para as transformações sociais e para a resolução de problemas complexos da contemporaneidade.

As ações desenvolvidas nos ecossistemas de inovação social potencializam as cidades para se transformarem em “Cidades Inteligentes”, a partir da otimização de recursos e da colaboração para a solução de problemas por diferentes atores, como: setor público, privado, terceiro setor, as universidades e as comunidades, que de forma conjunta e com visão sistêmica, produzem ações deliberativas para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas, que visam ao fomento do desenvolvimento socioeconômico, para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes e a transformação das pessoas em protagonistas da/na/para a cidade, em conformidade com o propósito das Cidades Inteligentes.

Para vivermos em sociedade, absorvemos costumes, regras, protocolos que são impostos, estruturas que formam a base de uma rede de relações que estão interligadas e conectadas, por meio de sistemas visíveis e invisíveis, a um complexo sistema de dominação e poder, as quais possuem níveis de atuação. Desse modo, para a construção de uma comunidade crítica, é necessário o uso, o consumo e a incorporação de bens culturais para a construção de sujeitos autônomos, sendo a educação o principal instrumento para a transformação social, pois atua no crescimento individual das pessoas, transformando-as em seres críticos e criativos, capacitados para a solução dos problemas complexos da vida cotidiana. Libâneo argumenta que a educação deve ser entendida como um fator de realização da cidadania, com padrões de qualidade da oferta e do produto, na luta contra a superação das desigualdades sociais e da exclusão social (Libâneo, 2012, p. 133), ou seja, pela educação é possível formar cidadãos capazes de viver em sociedade, cumprindo os seus deveres e reivindicando seus direitos.

Na obra “A Distinção: Crítica Social do Julgamento”, Bourdieu (2015) observa cientificamente por meio de pesquisa social “que as necessidades culturais são o produto da educação”, estabelece que as práticas e as preferências culturais estão associadas ao nível de instrução e à origem social. Dessa forma, os bens culturais necessitam de uma economia que converge em disposições para identificação de códigos, e, nesse contexto, a educação e a cultura predispoem gostos a funcionar como marcadores de “classe”. Não podemos negar que pertencemos a uma sociedade de classes, onde os bens sociais são distribuídos e conquistados de forma desigual, os critérios de oportunidades não possuem parâmetros simétricos, fato que corrobora as desigualdades sociais. Refletindo sobre esse aspecto, entendemos que muitas práticas culturais não fazem parte do menu de experiências de forma igualitária na sociedade, sendo necessárias políticas públicas no âmbito da educação que promovam a equidade social.

Devido às grandes transformações dos modelos em relação à política, à economia e às formas de estruturação da sociedade, em destaque a “sociedade ocidental capitalista”, surgiram novas formas de organização social, caracterizando a sociedade civil em setores. Nessa divisão, emergiu o terceiro setor, onde estão presentes as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), as instituições sem fins lucrativos, as instituições com perfil religioso e as que desenvolvem o associativismo comunitário. No contexto educacional, essas instituições desenvolvem projetos sociais na busca da valorização, da equidade, do bem-estar social e desenvolvimento humano para os diferentes segmentos da sociedade, sendo a educação no âmbito não formal, o objeto de trabalho de muitas OSCs. Nessa linha, afloraram os processos de educação por meio de projetos sociais na perspectiva da educação social e não formal, modelo de educação democrática com perspectiva educativa centrada na aprendizagem da convivência (Pinto, 2006, p. 654).

Destaca-se que a consciência do que é necessário é imprescindível para a formulação e implementação de políticas públicas exequíveis, que estejam em conformidade com os interesses de quem as usufrui. Para tanto, as transformações das pessoas por meio de inovações ajudam as comunidades a alterar a realidade com ações e ferramentas voltadas à inclusão de todos em um aspecto socioeconômico sustentável, por meio da expansão de movimentos educativos paralelos ao sistema formal de ensino, os quais se tornaram importantes ferramentas para a solução de problemas locais.

Melo Neto e Fróes (2002, p. 9) apontam que o empreendedorismo social, desenvolvido nas OSCs, direciona o foco de atuação para a sociedade, envolvendo em seu plano de ação o governo, o setor privado e a comunidade, que são setores que detêm um papel fundamental de transformação e poder de impacto, têm como objetivo transformar a realidade de comunidades pobres e vulneráveis, melhorando a qualidade de vida das populações, em vários aspectos: saúde, alimentação, moradia, geração de trabalho e renda, lazer, recreação, cultura, entre outros.

Nesse escopo, a problemática da pesquisa recai sobre a seguinte questão: quais os impactos gerados pelo ecossistema de desenvolvimento social da OSC Gerando Falcões e do Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto) no âmbito das políticas públicas?

O objetivo geral buscou investigar o ecossistema de desenvolvimento social da OSC Gerando Falcões e do Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto), referente aos impactos produzidos no âmbito da educação não formal e do empreendedorismo social. No intuito de atender ao objetivo geral da pesquisa, foram considerados os seguintes objetivos específicos: (1) investigar a estrutura da rede de associativismo do ecossistema de desenvolvimento da OSC Gerando Falcões e do Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto); (2) compreender o modus operandi das OSCs investigadas em relação à gestão dos projetos; (3) identificar possíveis parcerias com o setor público e seu impacto nas políticas públicas.

A justificativa busca atender à necessidade de produção acadêmica para a descoberta de metodologias para dirimir o cenário das desigualdades sociais, em virtude dos altos índices das taxas de pobreza e da falta de harmonia social. Assim, por meio da investigação de práticas

³ A sociedade é dividida em setores. O primeiro setor é formado pelo Estado nas esferas municipal, estadual e federal; empresas privadas com fins lucrativos, atuam no segundo setor, e o terceiro setor são as entidades civis, de direito privado, sem fins lucrativos e prestam serviço de interesse público, se enquadram nesse setor as associações, as cooperativas, as fundações, os institutos, que são as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) também conhecidas como ONGs.

de gestão inovadoras que visam atender às demandas da população, à promoção do desenvolvimento humano para a transformação social, são foco deste estudo estratégias de formação de redes na perspectiva de ecossistemas, desenvolvimento, intersetorialidade e visão sistêmica, objetivando parcerias e processos colaborativos no âmbito da educação não formal e do empreendedorismo social em parceria com o governo, em prol do progresso das comunidades e de uma vida digna. A relevância social deste estudo vai ao encontro da busca de soluções para o melhor convívio nas cidades, visando à resolução de problemas sociais a partir da educação e do empreendedorismo social, tendo como ferramentas de ação o trabalho em rede, a intersetorialidade, a cooperação, o associativismo, o trabalho sistêmico e as demais ações que aglutinem recursos para alavancar e acelerar os processos de desenvolvimento das comunidades.

2 ECOSSISTEMA DE INOVAÇÃO SOCIAL: EDUCAR PARA EMPREENDER

Ao longo do tempo, o ser humano vai em busca do conhecimento por meio da ciência para compreender como os processos nas diferentes áreas acontecem. De forma crítica, sensível ou racional, surgem as correntes de pensamento, que, aliando a criação e a produção da cultura, formam uma cadeia de sentidos e significados, os quais devem ser transmitidos por meio da educação, a qual possui o propósito de comunicar, desenvolver e formar.

Gadotti (2012) destaca que a educação é um fenômeno complexo, composto por tendências, correntes e concepções, enraizadas em culturas e filosofias diversas, e enfatiza nas palavras de Paulo Freire, que toda educação é política, pois “[...] não é neutra, implica princípios e valores que configuram uma certa visão de mundo e de sociedade” (Gadotti, 2012, p. 10). No entanto, o mesmo autor aponta que é necessário identificar de que educação estamos falando, indicar o lugar, o território, pois toda educação é situada historicamente.

Para compreender o campo educacional, analisamos que existem três práticas diferentes: a educação formal, a educação informal e a educação não formal. A configuração desses modelos é demonstrada por Gohn (2016), a autora aponta que as três concepções são complementares e destaca que a educação propriamente dita é um conjunto, uma somatória que inclui a articulação entre educação formal, proveniente da escola por meio de procedimentos como matérias e disciplinas, contendo normas e regras; a educação informal, por meio da assimilação da cultura local onde nascem, pela família, religião que professam, pelo pertencimento da região, território, entre outros; e a não formal, que, embora tenha um campo próprio, pode se articular à educação formal e à não formal.

Conforme Gohn (2016), a importância da educação não formal na formação humana é importante em virtude da sua potência na atuação cidadã:

A educação não formal engloba os saberes e os aprendizados gerados ao longo da vida, principalmente em experiências envolvendo a participação social, cultural ou política em determinados processos de aprendizagens, tais como projetos sociais, movimentos sociais, etc. (Gohn, 2016, p. 61).

Gohn (2014) destaca sobre a existência de inúmeros educadores que formularam ensinamentos, criaram teorias de aprendizagem que foram construídas em diferentes momentos da História da humanidade, influenciando escolas, pensadores, analistas e a própria sociedade e o Estado. No entanto, como adverte a autora, na atualidade os debates sobre as teorias da aprendizagem ressurgiram devido a mudanças provocadas pela globalização e seus efeitos sobre a sociedade e as políticas governamentais.

Com o desenvolvimento tecnológico, a sociedade atua em rede e novos processos de aprendizado têm sido criados, reciclados ou clamados como necessários. Cada vez mais os organismos internacionais do campo educativo preconizam que os indivíduos devem estar continuamente aprendendo, que a escola formal apenas não basta, que se deve aprender a aprender (Gohn, 2014, p. 38).

A educação não formal se dá pela prática social, é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, em espaços e ações coletivas cotidianas, articula-se ao campo da educação cidadã, pressupõe a democratização do conhecimento, voltando-se para a “[...] formação de cidadãos(as) livres, emancipados, portadores de um leque diversificado de direitos, assim como de deveres para com o(s) outro(s)” (Gohn, 2014, p. 40).

Gaudiani (2001, p. 71) destaca que comunidades bem-sucedidas compartilham uma história e um conjunto comum de credos, metas ou atividades, ou seja, seus membros compartilham uma forma de pensar, um sistema de valores que lhes permite prever e geralmente respeitar as ações dos outros de forma colaborativa. Destaca-se que “o capital da sabedoria é o pré-requisito para uma sociedade estável. Pode ser a condição para se ter uma sociedade próspera” (Gaudiani, 2001, p. 73).

Em virtude do cenário social da atualidade ser caracterizado por problemas sociais latentes, como desigualdades, vulnerabilidades sociais, violência, aumento dos índices de pobreza e exclusão social, destaca-se a importância dos projetos sociais desenvolvidos pelas OSCs no âmbito da educação não formal e do empreendedorismo social, apresentados como soluções inovadoras de mudança e transformação social. A partir das redes de associativismo na perspectiva de ecossistemas, é possível se aprofundar nos problemas da sociedade em conjunto com técnicas e metodologias para produção de conhecimentos transformadores e aplicáveis nas comunidades.

Em um processo sistêmico, Torlig (2018), ao citar Del Vecchio, Elia, Ndou, Secundo e Specchia (2017), aponta que ecossistemas de inovação se formam dentro de uma rede de relações interorganizacionais, havendo a promoção, a inter-relação e a integração do conhecimento de diferentes atores como governos, empresas, universidades, centros de pesquisa e instituições que colaboram e cooperam entre si, compartilhando conhecimento e trocando experiências, de modo que haja o envolvimento ativo e direto dos usuários em todas as etapas do processo de inovação.

Nos ecossistemas de inovação social, encontramos o “ator” empreendedor social que, segundo Bignetti (2011, p. 4), caracteriza-se por serem indivíduos visionários, enérgicos e resilientes que, a partir de uma ideia ou de um ideal, desenvolvem por iniciativa própria e por esforço inicial pessoal, projetos sociais relevantes. Nesse sentido, a inovação social busca resolver os desafios sociais para a melhoria da qualidade de vida, do bem-estar social por meio de estratégias e instrumentos para gerar a transformação social por meio de apoio para o alcance de objetivos sociais que visem à sustentabilidade da comunidade.

Na perspectiva de conexões e contextos para a promoção de cidades inteligentes, no Brasil, a “Carta Brasileira para Cidades Inteligentes” aponta que cidades inteligentes são aquelas comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentável, em seus aspectos econômico, ambiental, sociocultural, inovação, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas, e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas,

garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação, bem como devem ser diversas e justas, conectadas para as pessoas, seguras, resilientes, empreendedoras e responsáveis com seus princípios (Brasil, 2020).

Sendo assim, cidades inteligentes trabalham para o bem-estar do cidadão, utilizam tecnologias, com o propósito de melhorar a eficiência político-econômica e o desenvolvimento humano e social, trabalhando para o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação possui abordagem qualitativa, e agregou, por meio de pesquisa exploratória, elementos teóricos e conceituais a partir de fontes bibliográficas, artigos, dissertações e teses, com o intuito de abordar temas relacionados à educação não formal, à inovação social, ao empreendedorismo social e às cidades inteligentes. Caracteriza-se como pesquisa documental, pois utilizou fontes primárias de dados publicizados na Rede Internacional de Computadores (internet), por meio de dados abertos a partir das páginas oficiais das instituições pesquisadas, bem como a disponibilização de vídeos pelo canal YouTube, documentários e demais fontes de dados veiculados de forma virtual com o objetivo de produzir análise e interpretações, a partir de percepções do contexto estudado. Dessa forma, a pesquisa possui um perfil netnográfico, em que se utiliza o potencial da internet enquanto locus de pesquisa, devido à apropriação dos ambientes virtuais, sendo que o método utiliza observação, análise, compreensão e interpretação de dados.

Conforme Minayo (2011), a pesquisa qualitativa trabalha com significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, respondendo a questões particulares da realidade, de modo que esta não possa ou não deva ser quantificada.

Para a análise sociológica da pesquisa, elegeu-se o autor Pierre Bourdieu, que apresenta aporte teórico denso nos estudos de educação e cultura. A pesquisa investigou duas entidades que trabalham com redes de associativismo na perspectiva de ecossistema de desenvolvimento social no campo da educação não formal, empreendedorismo social, em comunidades “favelas” e regiões periféricas em condição de vulnerabilidade social.

4 RESULTADOS/ANÁLISE DE DADOS

Diante dos inúmeros problemas sociais que uma cidade enfrenta, é fato que diferentes atores da sociedade se mobilizam e reagem para o enfrentamento de questões públicas na coprodução de inovações sociais.

Nesse contexto, a OSC Gerando Falcões possui a potência e atitude para transformar realidades, por meio de processos de educação e empreendedorismo social para alavancar as favelas do Brasil. A OSC está situada na Rua Niterói, nº 96, na Vila Santa Helena, em Poá, São Paulo, e foi fundada em 2011 por Edu Lyra, Lemaestro, Mayara Lyra e Amanda Boliarini. Conforme consta no sítio eletrônico da Gerando Falcões, em maio de 2023 a OSC atingiu o número de 5.558 favelas impactadas, 1.101 OSCs vinculadas à Gerando Falcões, 25 estados brasileiros impactados, o Distrito Federal e 717.655 pessoas alcançadas (Gerando Falcões, 2023).

⁴ Netnografia é uma forma especializada de etnografia e utiliza comunicações mediadas por computador como fonte de dados para chegar à compreensão e à representação etnográfica de um fenômeno cultural na internet. Sua abordagem é adaptada para estudar fóruns, grupos de notícias, blogs, redes sociais e outros.

Uma das principais atuações da OSC Gerando Falcões é o projeto Favela 3D, que envolve a implementação de ações interdisciplinares em favelas, por meio de parcerias com instituições privadas e entes públicos estaduais e municipais, além do envolvimento das comunidades locais. O programa tem como pilar central a geração de renda, busca transformar as favelas em ambientes Dignos, Digitais e Desenvolvidos (3D). Dessa forma, a Gerando Falcões atua em três frentes: cultura, esporte e renda. Assim, conforme aponta a diretora de tecnologias sociais da OSC Gerando Falcões em entrevista à Habitability (2022), o projeto tem quatro pilotos em comunidades pelo Brasil, cujo objetivo principal é desenvolver os espaços periféricos de forma sustentável por meio da tecnologia. Um dos projetos pilotos é a Favela Marte, em São José do Rio Preto, que recebeu investimento encabeçado pela Gerando Falcões para ser 100% movida por energia solar. O projeto também está presente no Morro da Providência, no Rio de Janeiro, que é a primeira favela do Brasil; na favela Vergel do Lago, em Maceió, e na favela dos Sonhos, em Ferraz de Vasconcelos, Zona Leste de São Paulo. A diretora de tecnologias sociais relatou que a metodologia do Favela 3D é trabalhar a partir de um diagnóstico inicial e do conhecimento profundo das pessoas, das histórias, dos potenciais e das demandas de cada favela.

O projeto Favela 3D busca dar voz aos moradores da favela e colocar a inovação em prática no dia a dia, sendo um exemplo de inovação e poder; e produzir novas formas de pensar em políticas sociais ou em projetos sociais para acabar com o cenário da pobreza. Dessa forma, a intenção é que a sociedade se junte à Gerando Falcões para criar um grande impacto social, dando destaque ao grande problema do Brasil, que é a desigualdade crescente e o agravamento da pobreza.

Os arranjos das ações desenvolvidas pela Gerando Falcões não buscam apenas a conectividade, mas ser um polo de atração de tecnologia, para o desenvolvimento da saúde e educação para os moradores, bem como para a geração de renda, o desenvolvimento e a inovação no Brasil, sendo o projeto Favela 3D construído a partir dessa visão de futuro, tendo a finalidade de criar um processo e uma metodologia a partir do aprendizado contínuo e sendo escalado para todas as favelas do Brasil.

Com relação à metodologia, o Favela 3D trabalha como uma mandala do impacto social de oito pétalas, pois entende que a pobreza é multidimensional, as ações são desenvolvidas no campo de habitação e urbanismo, geração de renda e educação, primeira infância, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, saúde, cultura, paz e cidadania, e no centro, a família e as pessoas. O “Programa Decolagem” foi desenvolvido para criar trilhas individuais de superação da pobreza, pois cada família da favela tem uma trilha diferente (Habitability, 2022).

A Gerando Falcões atua em duas frentes, a primeira é o ecossistema, que no ano de 2022, contava com 700 líderes, que conduzem a mais de 3 mil favelas no Brasil, em que estão presentes líderes sociais, educadores e líderes comunitários. É feita a conexão e organização da rede de territórios e trabalha-se o conhecimento e a potência de todo o sistema para fortalecer as favelas de todo o país. No ecossistema, também são parceiros empresas e órgãos do governo. Já a segunda frente é estruturar e ter dados, e perceber quais são as pétalas da mandala que funcionam melhor, e em qual cenário elas funcionam. Os projetos-piloto são acompanhados por empresa parceira da OSC Gerando Falcões, especialista em estatística e economia comportamental, sendo feita avaliação constante do que está sendo feito e observando o impacto final do processo.

Partindo do exposto, a diretora social da Gerando Falcões destaca que a favela sem pobreza é um lugar de muita convivência e criatividade, em que as pessoas estão juntas para

trabalhar por um bairro, por um lugar, por uma praça, sendo um lugar de empreendedorismo e conexão de mercados locais, tem como visão de futuro os empreendedores conectados, trabalhando em suas casas, potencializando a economia local. A intenção é que a favela seja mais um lugar da cidade onde as pessoas circulam, que a cidade seja resiliente e consiga conectar a questão do meio ambiente com as tecnologias digitais, sendo um lugar para o uso da tecnologia para que as pessoas vivam em uma cidade mais segura, resiliente e inclusiva (Habitability, 2022).

Edu Lyra, presidente da OSC Gerando Falcões, em 2021, no ano em que a OSC completou dez anos de atuação, apontou que a missão da entidade é:

[...] colocar na ponta do lápis os nossos objetivos para os próximos 100 anos: nossa missão é, nesse período, colocar a pobreza no museu e decolar rumo a um mundo sem preconceitos, digno digital e desenvolvido. Ao invés de atravessar uma ponte, vamos decolar de foguete para acabar com a pobreza (Gerando Falcões, 2023).

Edu Lyra (2012, p. 19) destaca como vitória, a possibilidade de uma sociedade tomada por desigualdades, compreender sobre possibilidades, inclusive sonhar com um mundo melhor, por meio da criação de oportunidades para o desenvolvimento do potencial das pessoas, elaborando projetos de vida e alcançando objetivos de forma legítima.

Por meio da Falcons University, das Unidades Aceleradas, das Oficinas e do Redesenho das Favelas, as ações da Gerando Falcões são baseadas em análise de dados e gestão eficiente, para interromper o ciclo da pobreza. Para o entendimento de como o ecossistema da Gerando Falcões atua, faz-se necessária a explicação das estruturas de ações como a Falcons University. Trata-se de uma universidade da favela para a favela, nascida em 2020, como braço educacional da Gerando Falcões, é uma aceleradora de talentos com iniciativas inovadoras e tecnológicas, de experiências humanas, que tem como objetivo formar líderes que desejam expandir e melhorar a estrutura de suas OSCs, tendo sido já formados 600 líderes.

Diante de uma realidade complexa, a OSC Gerando Falcões conta com programas de descentralização de filantropia no território nacional, por meio do programa de Padrinhos e Madrinhas, que tem como objetivo expandir o impacto das Unidades Aceleradoras, trazendo parceiros para ajudarem financeiramente e apoiar a transformação das unidades por meio da expertise e rede de relacionamentos. Outra opção de captação de recursos utilizada pela OSC são as leis de incentivo federal, como a Lei de Incentivo à Cultura, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, e a Lei de Incentivo ao Esporte, Lei nº 11.438/06, que são leis de incentivo que permitem que empresas que apuram o imposto de renda pelo lucro real e pessoas físicas que realizam a declaração completa do imposto de renda doem parte do seu recolhimento para os projetos aprovados para receber doações.

Outro programa importante da Rede se refere ao Voluntários Mobilizadores e aos influenciadores “Embaixadores da Mobilização”, os quais contactam digitalmente os doadores ativos ou acionam a sua rede própria de contatos para a prospecção de recursos (doações financeiras ou de itens/bens direcionados para o Bazar-Social). Os mobilizadores colaboram diretamente com a divulgação e a arrecadação de campanhas, exercendo o Voluntariado Online em Grupos de Trabalho (GTs).

Segundo a diretora de tecnologias sociais da Gerando Falcões, tudo começa com formas possíveis de quebrar ciclos de pobreza, em que destaca:

Atuamos em favelas fazendo intervenções sistêmicas, dando emprego e criando oportunidades, conectando setor público e privado com favelas e especialistas.

Criamos rádios comunitárias e promovemos startups que se adequam à realidade das favelas [...]. Quando falamos sobre o tema, é bom lembrar que a gente precisa o tempo todo instigar os moradores das favelas, estimular o interesse de trabalho e de sucesso (ENAP, 2022).

Entre 2020 e 2021, o Instituto para o Desenvolvimento e Investimento Social (Idis) foi responsável pela Avaliação de Impacto das Oficinas de Esporte e Cultura com crianças e adolescentes e pelo Programa de Qualificação Profissional com jovens e adultos, realizado em São Paulo. A metodologia escolhida foi a SROI (Social Return on Investment), que além de orientar a gestão para a tomada de decisões, traz insumos para a comunicação do impacto junto à sociedade e aos financiadores. Foi demonstrado que a cada R\$ 1,00 investido nas iniciativas avaliadas, R\$ 3,50 são gerados na forma de benefício para a sociedade, um resultado positivo e relevante, confirmado por testes de robustez e análise de sensibilidade. Foi também indicado que o investimento da Gerando Falcões “paga-se socialmente” (payback) já no segundo ano após o investimento. No decorrer do estudo, que envolve não só a análise quantitativa, mas também a realização de entrevistas e grupos focais, observou-se a importância para os resultados do “jeito Gerando Falcões” de atuar, com foco no desenvolvimento de uma atitude positiva e empoderada junto a seus atendidos (IDIS, 2023).

Na pesquisa realizada pela Idis, as características da Gerando Falcões, como gestão, agilidade e engajamento da equipe, mostraram-se importantes para alcançar os resultados dessa avaliação e para mitigar os efeitos da pandemia de covid-19. Ou seja, os resultados refletem não só a quantidade de atividades oferecidas, mas também de qualidade e adequação aos seus públicos e territórios (IDIS, 2023).

Como resultado do empenho da Rede Gerando Falcões, em matéria publicada no site oficial do Governo do Estado de São Paulo, em 5 de abril de 2023, o Governo de São Paulo celebrou uma cooperação com a OSC, para a construção de medidas que levem o desenvolvimento social e urbano para as favelas do estado, por meio da formalização de protocolos de intenções para incorporar ações do projeto Favela 3D no estado por meio de políticas públicas estaduais.

Para evidenciar a importância da formulação de parcerias entre o setor público e o terceiro setor, destacamos o depoimento do governador do estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas:

Estamos focados em construir as pontes para o futuro, as pontes para a oportunidade. E, agora, com o Favela 3D, estamos percebendo que podemos transformar a favela, de fato, em um local de prosperidade. Vamos tornar o Favela 3D no maior programa brasileiro de erradicação da pobreza, de emancipação, de transformação desse espaço, que é tão rico (São Paulo, 2023).

Conforme reportagem no site oficial do Governo do Estado de São Paulo, a parceria entre o Governo de São Paulo e a OSC Gerando Falcões envolve a construção conjunta de uma política pública para atuar na redução da desigualdade social no estado de São Paulo, direcionada para os núcleos urbanos informais, tendo como provisão a moradia digna e o desenvolvimento urbano e socioeconômico para a superação da pobreza. Além disso, a política proposta terá como eixos a provisão de serviços públicos de habitação e urbanismo; a geração de renda; o desenvolvimento social e digital; a cultura, o esporte e o lazer; a primeira infância; a cidadania e a cultura de paz; o acesso à saúde; a autonomia da mulher; e a educação.

Nessa direção, o governador do estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, implementou um projeto-piloto de inclusão social desenvolvido pela Gerando Falcões, durante o evento Favela Power realizado em São Paulo, no dia 5 de abril de 2023. Na parceria, a

intenção é a atuação do estado com a estrutura governamental, de maneira multidisciplinar em um amplo projeto de revitalização em áreas específicas de infraestrutura, como: saúde, educação, geração de renda e assistência social.

O governador do estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, destacou:

Queremos chegar às comunidades de forma intensa. Isso implica construir uma escola de referência, melhorar a estrutura do serviço social, oferecer equipamentos de lazer para as pessoas e também trabalhar aspectos urbanísticos que possam elevar a autoestima dos moradores (Belles, 2023).

Para a ampliação do projeto no Rio Grande do Sul, estão sendo escolhidas comunidades em um grupo de 23 municípios, em que são registrados os maiores índices de violência.

No município de Curitiba, a OSC Gerando Falcões, em 2017, formalizou parceria com o Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto), situado na Rua Adalberto Gil da Silva, nº 205, em Santa Quitéria, Curitiba (PR). O Incanto foi a primeira OSC a ser acelerada pela rede Gerando Falcões no Paraná, promovendo a evolução da entidade em diferentes áreas, com destaque na captação de recursos. Destaca-se que em um ano, a organização passou de R\$ 9 mil arrecadados, para mais de R\$ 1,7 milhão, número 28 vezes maior (Paranashop, 2022).

O Incanto Instituto desenvolve ações de arte, cultura, esportes, tecnologia, educação e desenvolvimento comunitário, sendo ofertadas aulas de dança, teatro, música, circo, artes visuais, cultura e tecnologia. Dessa forma, transforma a vida de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, por meio da arte e cultura como ferramenta de humanização e crescimento pessoal, nas favelas e comunidades de Curitiba e Região Metropolitana.

O Incanto tem como missão “encantar e transformar a vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, nas comunidades através da cultura e da arte, como ferramentas de humanização e desenvolvimento social”, e tem como valores o “compromisso, amor ao próximo, otimismo, fé em si mesmo, independência, determinação, respeito ao ser vivo e o ambiente, empatia e valorização de todas as artes e culturas”, e tem como visão “ser reconhecido como Instituto de Cultura e Arte referência nos quesitos de abrangência, execução e profissionalismo, pluralidade artística com cunho social até 2023 de Curitiba e Região Metropolitana”.

O principal objetivo da OSC é gerar o senso de pertencimento a uma vida digna às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social, por meio da arte, da cultura, da tecnologia, da educação e dos esportes como ferramenta de humanização, conquista de autonomia e de desenvolvimento social. São desenvolvidos trabalhos de forma multidimensional quanto às problemáticas dos territórios, atendendo também às famílias e à comunidade onde os participantes do Incanto Instituto residem, desenvolvendo as crianças assistidas de forma integrada.

A transformação social é realizada por meio de 159 atividades em quatro comunidades de 17 bairros de Curitiba e Região Metropolitana, e já impactou 11.262 pessoas (Incanto, 2023).

Segundo informações divulgadas no site do Instituto Incanto, no ano de 2023, o projeto foi lançado oficialmente no dia 21 de setembro de 2017, porém a sua história teve início em 2008, por meio do Grupo de Dança Senses, liderado por Camila Casagrande, fundadora e presidente da OSC. Destaca-se que após dez anos de existência, os alunos do

Grupo de Dança se transformaram em multiplicadores e professores do Instituto, que funciona em três frentes de atuações principais. A primeira frente é o “Centro Cultural”, na sede. Nesse espaço, é feito o gerenciamento de professores para que executem as aulas e oficinas regulares no contraturno escolar dos educandos, oferecendo oficinas de arte, cultura, esporte, tecnologia e educação, além de atividades com foco no desenvolvimento das habilidades socioemocionais. Para ser um voluntário do Incanto Instituto, primeiramente se deve ter a disponibilidade de pelo menos uma vez por semana, no período de quatro horas, possuir pelo menos três anos de atuação na área ou formação e experiência com crianças e a proposta de doar o bem mais precioso, que é o tempo, em favor do outro.

A segunda frente é a “Rede”, o Incanto Instituto expandiu a sua atuação em outras OSCs e Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana, atuando de forma descentralizada, por meio do gerenciamento e da conexão com professores, complementando sua grade horária e impactando cada vez mais crianças. Atualmente, as OSCs que participam da rede são: Recanto Esperança no Uberaba, Rede Salesiana - ISAS Curitiba na Vila Guaíra, Renascer no Prado Velho, Sol Amigo no São Braz, Um Lugar ao Sol no Tatuquara e Centro de Transformação Social Vida Nova no Pinheirinho.

A terceira frente do Incanto Instituto é o “Desenvolvimento Comunitário”, que tem como objetivo potencializar o território e fortalecer o desenvolvimento das comunidades, executando ações in loco, em parceria com associações de moradores e líderes comunitários de favelas locais, sendo o foco do Incanto a saúde comunitária, cidadania e sustentabilidade urbana, além de oferecer projetos de qualificação profissional, atendendo a população das comunidades em geral, sendo promovidos cursos de qualificação por meio do Projeto Caça Jeito, além do Projeto Voa, com foco na empregabilidade dos jovens e adultos, bem como ações voltadas para a promoção da educação, saúde e bem-estar.

Diante disso, coloca-se a relevância do ecossistema de desenvolvimento social no Instituto de Cultura, Arte e Novas Tecnologias (Incanto), expandindo seu atendimento para organizações categorizadas como casas-lares ou projetos de contraturno escolar de Curitiba e Região Metropolitana, além das atividades que ocorrem no Centro Cultural Incanto. Nesse contexto social, a força motivadora do Incanto é gerar o senso de pertencimento a uma vida digna, ampliando a visão de mundo e positivando valores antes negativados, em crianças e adolescentes na condição de risco social.

Para a manutenção financeira do Incanto, como descrito no site do Instituto, ocorre a participação de várias empresas, que acontece de quatro formas: a primeira é o patrocínio deduzido de imposto de renda, por meio da Lei Rouanet; a segunda é como mantenedor da OSC, “invista no Incanto e nos ajude a manter nossas atividades, transformando a vida de inúmeras crianças e adolescentes”; a terceira é por meio de doações mensais, por doações mensais para o “Clube Incanto”; e a quarta forma é pela participação no programa de padrinhos do Incanto, para potencializar talentos.

Nesse contexto, os projetos sociais realizados pelas OSCs proporcionam uma força motriz e um canal para a redução das mazelas sociais existentes nas cidades, promovendo mudanças nos padrões de desenvolvimento e a construção de soluções visando futuros possíveis, pois é a partir da vontade de contribuir com o próximo que projetos no terceiro setor são desenvolvidos e abraçam causas sociais, por meio da formação de redes de associativismo.

O Centro Cultural do Incanto Instituto é um espaço de sociabilização, de trocas de experiências, enriquecimento cognitivo, aprendizagem e acolhimento conforme relato dos educandos:

Eles tratam a gente com muito amor e carinho, tipo é como se a gente fosse filhos pra eles. O Incanto me ajuda muito, tipo assim, quando eu estou meio pra baixo e venho pra cá me sinto bem melhor (YouTube, Educanda 1, 17/03/2023).

É a minha vida, foi incrível, é uma experiência incrível para mim, foi maravilhoso encontrar pessoas com quem podia compartilhar os meus sentimentos, e eu faço o melhor projeto do mundo que é aqui o Incanto (YouTube, Educando 2, 17/03/2023).

Nessa perspectiva, Buford (2001) aponta que o empreendedor social não se engaja em caridade, mas em transformação, pois se pergunta: as pessoas estão realmente diferentes como um resultado dos meus esforços? Com esse objetivo, persegue a inovação (Buford, 2001, p. 53). É a partir dessa frase, que entendemos que é preciso transformar e inovar, pois a filantropia tradicional, incluindo o estado de bem-estar social, tende a aplicar recursos a problemas sem se importar muito com resultados mensuráveis a curto prazo.

Pelo exposto, ao analisar as ações de empreendedorismo social e os projetos educativos desenvolvidos no âmbito da educação não formal, por meio da utilização dos conceitos de Pierre Bourdieu (2015), quanto ao impacto das práticas desenvolvidas nas comunidades pela OSC Gerando Falcões e pelo Incanto Instituto, salienta-se que os projetos sociais produzem a incorporação de cultura nos participantes dos projetos, dando acesso à arte, ao esporte, ao lazer. Bourdieu afirma que as práticas culturais são determinadas, em grande parte, pelas trajetórias educativas e socializadoras dos agentes, ou seja, o gosto cultural é produto de um processo educativo que estrutura os estilos de vida.

A partir desse entendimento, compreende-se que a partir da oferta de práticas de artes, esportes, informática, empreendedorismo, entre outras, que somente crianças e adolescentes de extratos sociais mais favorecidos tinham acesso, hoje a realidade é outra. O acesso é possível, para que crianças e jovens em vulnerabilidade social conquistem os seus sonhos em poder participar de práticas, por meio da colaboração de diferentes atores da sociedade para a formação de ecossistemas de desenvolvimento social. Dessa forma, os bens simbólicos capital cultural, capital social, capital simbólico e o capital econômico são fortalecidos nos projetos sociais devido à incorporação de códigos que estruturam as formas de ser, pensar e agir, ou seja, um *habitus*⁵ que promove a equidade social.

Dentro desse contexto, os projetos desenvolvidos pela OSC Gerando Falcões e pelo Incanto Instituto são propostas que se constituem em fator capaz de influenciar o desenvolvimento humano e subjetivo de crianças e jovens, e impactar na melhoria da qualidade de vida e na transformação social das comunidades de forma digna, digital e desenvolvida, impactando as favelas no seu potencial humano para a sustentabilidade social e ambiental das comunidades, sendo um exemplo de Ecossistema de Inovação Social a seguir no contexto das políticas públicas.

⁵ “Sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser subjetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente 'reguladas' e 'regulares' sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro” (Bourdieu, 2011, p. 87).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um cenário caracterizado por desigualdades sociais e aumento das taxas de pobreza, faz-se necessário investigar práticas de gestão e buscar soluções inovadoras para a transformação social. Considerando as populações menos favorecidas economicamente, residentes em comunidades denominadas “favelas”, espaços que apresentam fragilidades nos âmbitos ambiental e social, com altos índices de violência, um formato de gestão capaz de produzir respostas eficientes à sociedade – com redes de associativismo na perspectiva de ecossistema de inovação e a atuação de diferentes atores que operam de forma intersetorial – é primordial para a mudança de quadros sociais de transformação e empoderamento das comunidades, principalmente com a conexão entre os campos da educação, assistência social, empreendedorismo, cultura, esporte e lazer e saúde.

A pesquisa apresentou a iniciativa inovadora dos projetos sociais desenvolvidos pelas OSCs Gerando Falcões e sua parceira em Curitiba, Instituto Incanto de Cultura e Arte. Destaca-se que as OSCs pesquisadas trabalham na perspectiva de ecossistema de desenvolvimento social, priorizando projetos de inovação, visando à sustentabilidade das comunidades, por meio do uso e consumo das práticas existentes nos locais, incentivando a criatividade e a cultura da comunidade para o empoderamento por meio da educação e do empreendedorismo, pois compreende-se que a educação é um instrumento de transformação que possibilita, por meio da instrução, posicionar-se perante situações e problemas do cotidiano, transformando-se em agente participativo nas cidades. No entanto, uma das premissas para que os projetos sociais tenham êxito é a partir do respeito pela cultura, pelos valores e pelas normas dos atores envolvidos, considerando a colaboração a negociação partilhada e os ideais coletivos.

A dignidade, o reconhecimento social e o vínculo de confiança estabelecidos nos projetos entre educadores e educandos proporciona o desenvolvimento de atitudes para a construção de novas possibilidades de vida. Por meio da vivência de relações interpessoais, dos vínculos e laços sociais positivos, são promovidas mudanças na visão de mundo dos jovens e é despertado o desejo de modificar suas condições de vida e seus projetos de futuro, e aproveitar novas oportunidades.

Destarte, compreende-se que a educação é um instrumento para a desenvolvimento humano e social, é a partir dela que possibilidades se abrem e o ser humano se liberta de amarras, como a alienação e a falta de preparo. A partir da incorporação de novos códigos, é possível interpretar e assumir um papel de “saber fazer”, ou seja, estar preparado para as adversidades da vida e solucionar problemas cotidianos. Dentro desse contexto, as OSCs Gerando Falcões e Incanto Instituto buscam transformar vidas e realidades sociais, por meio da educação e do trabalho de empreendedorismo social para a extinção da pobreza nas favelas, alterando o quadro social de violência, discriminação e exclusão social, transformando-as em comunidades potentes, criativas, seguras por meio da inovação sustentável, agregando e incluindo aos demais territórios das cidades, deixando de ser problemas sociais.

Concluimos, por fim, que os ecossistemas para o desenvolvimento social das comunidades geridos pelas OSCs devem ser fortalecidos, potencializados e celebrados com diferentes atores da sociedade, para o enriquecimento e a projeção das políticas públicas nas comunidades vulneráveis, proporcionando dessa maneira a erradicação da pobreza por meio das redes de associativismo, visando à melhoria dos processos, fortalecendo a identidade de “Cidade Inteligente”.

REFERÊNCIAS

- BELLES, L. Site Estado Rio Grande do Sul. **Governador assina parceria com ONG Gerando Falcões para projetos de mobilidade social em áreas carentes**. Disponível em: Governador assina parceria com ONG Gerando Falcões para projetos de mobilidade social em áreas carentes - Portal do Estado do Rio Grande do Sul Acesso em: 07 mai. 2023.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, 2011. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/1040/235. Acesso em: 26 abr. 2023.
- BOURDIEU, P. Estruturas, habitus, práticas. In. BOURDIEU, P. **O senso prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 86-132.
- BOURDIEU, P. O senso estético como senso de distinção. **A Distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2015. p. 56-62.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. ENAP. **Favelas promovem economia criativa como vetor de desenvolvimento transversal**. 2022. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/favelas-promovem-economia-criativa-como-vetor-de-desenvolvimento-transversal> Acesso em: 03 mai. 2023.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). Brasília-DF, 2020. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes> Acesso em: 20 abr. 2023.
- HABITABILITY. **Favelas serão exemplo de inovação sustentável**. 02. Mai 2022 <https://habitability.com.br/favelas-exemplo-de-inovacao-sustentavel-diz-nina-schelig-da-gerando-falcoes/> Acesso em: 11 mai. 2023.
- INSTITUTO DE ARTE CULTURA E NOVAS TECNOLOGIAS. INCANTO. Site oficial. Disponível <https://institutoincanto.org.br/>. Acesso em: 08 mai. 2023.
- DESENVOLVENDO O INVESTIMENTO SOCIAL. IDIS. **Cases Gerando Falcões**. <https://www.idis.org.br/casesidis/gerando-falcoes/#:~:text=Fundada%20em%202011%20por%20Edu,pobreza%20das%20favelas%20no%20museu>. Acesso em: 16 abr. 2023.
- LIBÂNEO, J. C. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- MELO NETO, P. Francisco; FROES, C. **Empreendedorismo social: a transição para a sociedade sustentável**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.
- GADOTTI, M. Estado e educação popular. Desafios de uma política nacional. 2016. p. 1-21 **Dspace**. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/4336> Acesso: 05 de nov. 2022.
- GAUDIANI, C. L. Asabedoria como capital nas comunidades prósperas. In: HESSELBEIN, F. et al. **A comunidade do futuro: ideias para uma nova comunidade**. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998. p. 67-77.
- GOHN, M. G. Educação não formal, aprendizagens e saberes em processos participativos. **Investigar em Educação**. Lisboa, II série, n. 1, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/url/view.php?id=2346870> Acesso em: 03 nov. 2022.
- GOHN, M. G. Educação não formal nas instituições sociais. Chapecó-SC. **Revista Pedagógica**. v.18, n.39, p. 59-75, set./dez. 2016. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/3615>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- KOZINETS, R. V. **Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online**. Porto Alegre: Penso, 2014.
- LYRA, E. **Jovens Falcões: o espírito transformador da juventude brasileira**. Barueri, SP: Novo Século Editora, 2012.
- MINAYO, M. C. de S. Introdução. In: MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.
- PARANASHOP. **Instituto Incanto movimenta PIB e marca a filantropia de Curitiba em jantar beneficente**. Disponível em: <https://paranashop.com.br/2022/11/instituto-incanto-movimenta-pib-e-marca-a-filantropia-de-curitiba-em-jantar-beneficente/> Acesso em: 15 abr. 2023.

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 49, núm. 3, 2006, pp. 651-670. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21849308.pdf> Acesso em: 10 jan. 2023.

SÃO PAULO. SP Notícias. **SP acerta cooperação com ONG para levar desenvolvimento social e urbano para favelas**. <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/sp-acerta-cooperacao-com-ong-para-levar-desenvolvimento-social-e-urbano-para-favelas/05/04/2023>. Acesso em: 11 mai. 2023.

TORLIG, E. G. da S. Inovação social em uma abordagem ecossistêmica: perspectivas entre Universidade, Governo e Comunidade no Projeto Rondon. Dissertação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE, da Universidade de Brasília UNB, Brasília-DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34731/1/2018_EloisaGon%C3%A7alvesdaSilvaTorlig.pdf Acesso em: 28 abr. 2023.

TV PARANÁ TURISMO. YOUTUBE. Instituto Incanto Transforma a vida de crianças e adolescentes. 17/03/2023 <https://www.youtube.com/watch?v=TtWx7t841I> Acesso em: 11 mai. 2023.

ESTUDO SOBRE O IMPACTO DO USO DE TECNOLOGIAS PARA FISCALIZAÇÃO DO IPTU NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

STUDY ON THE IMPACT OF THE USE OF TECHNOLOGIES FOR SUPERVISION IPTU IN THE MUNICIPALITY OF CURITIBA

Jani Rogério Branco¹
Saulo Silva Lima Filho²

RESUMO

A arrecadação municipal de receitas próprias é relevante para o desenvolvimento dos municípios e para a obtenção de recursos que financiam as políticas públicas. A responsabilidade fiscal preconiza que não deve haver renúncia de receitas por parte dos municípios, assim, ao buscar todo o potencial de recursos a ser arrecadado, contribui para o equilíbrio orçamentário e a redução da dependência em relação às transferências dos fundos de participação federal e estadual. E Dentre os tributos municipais, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) destaca-se por, além de ser uma fonte de recursos financeiros, atuar como instrumento de planejamento e de gestão urbana. Destarte, este artigo tem como objetivo demonstrar a evolução da arrecadação com base no estudo de eventos de intensificação do uso de tecnologias de informatização do protocolo eletrônico (Procec) e a adoção do uso de imagens por satélite nos processos de atualização cadastral, regularização e fiscalização dos imóveis para o município de Curitiba. Foi utilizada a metodologia descritiva para a apresentação e análise quantitativa dos dados em relação à cronologia dos eventos estudados, obtendo resultados que demonstram a sua relevância para o crescimento da arrecadação do IPTU. Como contribuição, a descrição dos procedimentos de fiscalização por imagens públicas de satélite e os resultados obtidos podem ser replicados para outros municípios e proporcionar tanto o aumento da arrecadação como uma maior agilidade no atendimento aos cidadãos.

Palavras-chave: arrecadação municipal.; fiscalização IPTU.; protocolo eletrônico;

ABSTRACT

The municipal collection of its own revenue is relevant for the development of municipalities and for obtaining resources that finance public policies. Fiscal responsibility recommends that there should be no revenue waiver on the part of municipalities, thus, by seeking the full potential of resources to be collected, it contributes to budget balance and the reduction of dependence on transfers of federal and state participation funds. Among municipal taxes, the Urban Property and Territorial Tax (IPTU) stands out because, in addition to being a source of financial resources, it acts as an instrument for urban planning and management. Therefore, this article aims to demonstrate the evolution of collection

¹ Economista. - Mestre em Desenvolvimento Econômico (PPGDE-UFPR). – Especialista em Adm. Tributária, e em- Especialista em Gestão de Cidades Inteligentes. - Auditor- Fiscal Chefe da Divisão de Pesquisa e Avaliação Imobiliária de Curitiba -- Fiscalização IPTU. <janbranco@curitiba.pr.gov.br>

² Doutor e Mestre em Contabilidade (PPGCONT-UFPR). Especialista em Contabilidade e Finanças. Administrador e Contador. Pró-Reitor de Orçamento e Administração da UFPR. saulosfilho@gmail.com

based on the study of events involving the intensification of the use of electronic protocol computerization technologies (PROCEC) and the adoption of the use of satellite images in the cadastral update, regularization and inspection processes of properties for the municipality of Curitiba. The descriptive methodology was used for the presentation and quantitative analysis of data in relation to the chronology of the events studied, obtaining results that demonstrate their relevance for the growth of IPTU collection. As a contribution, the description of inspection procedures using public satellite images and the results obtained can be replicated to other municipalities and provide both an increase in revenue and greater agility in serving citizens.

Keywords: municipal collection; IPTU inspection; electronic protocol.

1 INTRODUÇÃO

A base tributária imobiliária, por ser estática, permite ao município, por menor que seja a sua área geográfica, identificar fisicamente as propriedades localizadas em seu território, ou seja, o contribuinte não tem como evitar o pagamento do imposto saindo para outras regiões segundo (Rezende, 2001). É essa a qualidade do imposto sobre a propriedade imobiliária que, historicamente, o torna o mais utilizado em todo o mundo para financiamento dos governos locais.

A importância desse tributo na composição da receita pública varia de um país para outro e o esforço no recebimento do imposto sobre a propriedade imobiliária em nosso país, não é suficiente para dar aos municípios os recursos financeiros necessários para que consigam financiar as suas Políticas Públicas em benefício da sua população e do desenvolvimento municipal. Fica evidente assim a grande dependência orçamentária dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.

Essas políticas de desenvolvimento são determinadas também pelo Estatuto das Cidades e pelo Plano Diretor. O Estatuto das Cidades é a lei que estabelece as diretrizes gerais de políticas públicas nos municípios. Já o Plano Diretor é o instrumento de política e expansão urbana. É ele que determina e orienta os investimentos: a localidade e o tipo de investimento (SEBRAE, 2006).

A administração tributária municipal utiliza o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como fonte de recursos próprios e também como instrumento de gestão urbana e de desenvolvimento social. A sua correta arrecadação promove tanto os recursos necessários à realização das políticas públicas de saúde, educação, segurança e manutenção da estrutura urbana das cidades como também controla a valorização, a subutilização de espaços urbanos e a especulação imobiliária. A atuação do IPTU como instrumento extrafiscal depende de leis, que são orientadas de acordo com o Plano Diretor aprovado e discutidas pelos representantes do povo em audiências e em deliberações das câmaras municipais.

Viabilizar a correta arrecadação do IPTU demanda um grande esforço para a administração tributária das cidades. Primeiramente, todos os imóveis e seus respectivos proprietários, localização e valor venal devem estar identificados e atualizados. Assim, com um cadastro atualizado, deve ser gerada uma planta da cidade com todos os imóveis e com os valores correspondentes de cada imóvel. Essa planta é chamada de Planta Genérica de Valores, onde em que se pode calcular, de acordo com os parâmetros estabelecidos e as características de cada lote, o valor de qualquer imóvel localizado em determinada região. Aprovada a planta genérica e as alíquotas que irão incidir sobre cada imóvel, é calculado o valor do imposto a ser recolhido pelo proprietário, sujeito passivo do tributo. O IPTU é lançado e arrecadado anualmente, sendo uma receita que pode ser estimada de acordo com os valores lançados e deduzida a margem de inadimplência conhecida historicamente por cada município.

A modernização da atividade administrativa tributária tem sido permanente no município de Curitiba nos últimos anos. A informatização de procedimentos, a digitalização de processos e o uso de imagens de satélite para a regularização, atualização de cadastro e a fiscalização levaram a uma otimização dos recursos tanto de pessoal quanto material, elevando o número de processos solucionados e o aumento da arrecadação do IPTU.

Com a pandemia de covid-19, houve uma aceleração do uso de tecnologias, muitas delas já disponíveis, mas que não eram utilizadas intensivamente, para contornar os problemas de trabalho presencial, impossibilitados pelo estado de isolamento social imposto à época. Intensificou-se a interação virtual com os contribuintes por meio do portal da prefeitura e sua página na internet, aumentando o número de serviços disponíveis on-line, sendo o protocolo eletrônico de processos e documentos (Procec) um dos grandes avanços promovidos. O Procec eliminou a entrada de processos pela via presencial (todos os documentos necessários e atos são por via digital) e ao mesmo tempo permitiu que o trabalho dos servidores pudesse ser feito remotamente, de suas casas, evitando os problemas de saúde relativos à pandemia. Assim, mesmo em meio ao estado de emergência do covid-19, os atendimentos aos cidadãos e os trabalhos efetuados pela Ssecretaria de Ffinanças e a Pprefeitura de Curitiba em geral puderam ter a sua continuidade. As vistorias dos imóveis, antes feitas presencialmente por servidores, utilizando automóveis para o deslocamento e a documentação em papel, foram substituídas por vistoria remota (vistoria por meio de imagens públicas de Satélite, Google Earth, Street View, GEO-Curitiba), evitando o deslocamento de pessoal e contato com os contribuintes.

O estudo proposto contribui para a melhoria da arrecadação municipal, revelando processos mais eficientes, ágeis e precisos, que promovam a entrada dos recursos financeiros tão necessários à realização das políticas públicas das cidades e mensurando sua evolução. Além disso, contribuir para a promoção da justiça fiscal e a equidade na arrecadação, em que cada cidadão contribui com o valor justo e correto, eliminando a carona dos sonegadores e atualizando os cadastros imobiliários por meio de uma fiscalização eficiente.

E, por fim, promover uma cultura de educação fiscal, em que o cidadão saiba para que servem os impostos, como são cobrados e que a sua participação como cidadão-fiscal, deve ser tanto verificando como o município gasta os recursos e auxiliando como fiscal da arrecadação.

A pesquisa tem como objetivo descrever e avaliar quantitativamente, por meio de testes estatísticos, a aplicação das tecnologias de informatização e o uso de imagens de satélite adotadas no período de 2017 a 2022 sobre a arrecadação do IPTU na cidade de Curitiba. O trabalho apresenta uma revisão da literatura sobre o tema e apresenta a seguir a metodologia utilizada. Posteriormente, são apresentados os eventos e dados da arrecadação e os resultados obtidos. Por fim, as considerações finais e sugestões para novos estudos relacionados ao tema.

2 REVISÃO DA LITERATURA

As cidades contam com diversos instrumentos para conhecer e administrar a ocupação do solo urbano, tais como o Plano Diretor, o zoneamento urbano e o cadastro imobiliário, os quais são definidos pela legislação municipal. O cadastro imobiliário em conjunto com uma planta genérica de valores, os quais necessitam ser constantemente atualizadas pelo município (Tristão, 2002), permitem ainda que a administração municipal determine o valor do IPTU.

O IPTU tem como fato gerador a propriedade domínio útil ou a posse de imóveis

urbanos, e possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, de acordo com o do mercado. Definido o valor do tributo em lei municipal, é lançado anualmente e deve ser arrecadado por pessoas físicas e jurídicas. Sua principal função é fiscal, e assim se transforma em receita própria, contribuindo no orçamento administrativo municipal para o custeio e o cumprimento das políticas públicas demandadas pela sociedade, mas também possui função social, podendo ser utilizado como instrumento de planejamento e de controle do preço e utilização do espaço urbano (Sehnem, 2016).

A arrecadação do IPTU faz parte de um conjunto de receitas geradas por meio da composição de impostos, taxas e contribuições de melhoria (Anselmo, 2013). E a renúncia fiscal (não arrecadação) é tratada em detalhes pela Lei de Responsabilidade fiscal (Brasil, 2000), que determina no artigo 14, que a base de cálculo e a alíquota possuem relação direta com o valor do tributo devido. Assim, o IPTU, objeto desse estudo, sofre com as defasagens do valor venal no tempo e com a desatualização dos dados cadastrais, que influenciam diretamente o valor do tributo, caracterizando renúncia de receita, e, em certa medida, um descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Martins, 2012).

A expectativa é que a renúncia, na forma de incentivos fiscais, traga benefícios para a economia, principalmente para as cidades, a geração de empregos e o desenvolvimento urbano. Entretanto, muitas vezes, tal fato não ocorre ou então não é comprovado satisfatoriamente pelos responsáveis pela concessão (Nascimento, 2012).

No caso específico do IPTU, podemos ter exemplos de políticas de incentivo à habitação popular, desenvolvimento de áreas periféricas, incentivo à criação de áreas industriais e comerciais, etc. Porém, quando a renúncia é fruto meramente da falta de atualização cadastral e avaliação, ela se dá de forma não planejada e não explicitamente desejada, gerando distorções de valores e afastando a arrecadação da eficiência e da equidade fiscal, impactando diretamente as receitas orçamentárias oriundas das receitas próprias do município (Paula Junior et al., 2019).

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná recomendou que os municípios paranaenses atualizem periodicamente a sua Planta Ggenérica de Valores (PGV) a cada quatro anos, destacando que além da função tributária, é instrumento de planejamento urbano e ocupação do solo definido no “Estatuto das Cidades”, segundo Paulo Costa Carvalho, gerente do Processo Administrativo Fiscal 2021 (TCE-PR, 2023).

Uma das maneiras de atualizar os dados cadastrais é a de que os proprietários de imóveis são diretamente responsáveis por manter atualizadas as suas informações tanto pessoais como de suas propriedades previstas na legislação do município de Curitiba.

No que se refere ao uso de sistemas informatizados e atendimento por meio de plataformas digitais, aplicativos e sites, e a possibilidade de protocolo eletrônico (Procec), há uma economicidade de recursos e cumpre esclarecer que a busca pela eficiência técnica e operacional na administração pública, cunhada de reforma gerencial, destaca aspectos como agilidade e segurança, visto que adota práticas privadas na gestão e controle da administração pública. Assim, a informatização de procedimentos, está alinhada com a gestão pública contemporânea, que incentiva a busca por eficiência técnica e operacional, gerando resultados e tendo o foco no cliente-cidadão, neste caso, a sociedade (Lima Filho, Peixe, 2023).

O uso de imagens de satélite georreferenciadas, como ferramenta para a realização de atualizações cadastrais, é estudada por Beppler e Antunes (2009), que avaliaram, para este fim, imagens do satélite QuickBird, de resolução espacial de 60 11 cm, Santos, Pelegrina e E

alta resolução, tem um custo muito menor que os sistemas de vistoria in loco e possuem resultados satisfatórios e válidos, principalmente para a determinação das alterações dos imóveis no tempo.

Inicialmente, as imagens de satélite de alta resolução eram utilizadas para uso exclusivo dos militares, entretanto, as imagens ficaram mais acessíveis e passaram a ser amplamente disponibilizadas (Matsuoka, 2006).

A aerofotogrametria também pode produzir imagens de alta resolução e com elevada precisão geométrica. A resolução espacial da imagem é resultante da altura de voo que pode ser uma aeronave convencional ou um veículo aéreo não tripulado, popularmente denominado de “dDrones”, podendo atingir menos de 10 centímetros. O uso de dDrones também resulta em levantamentos de imagens de baixo custo e com nível satisfatório de precisão e qualidade. No contexto brasileiro, há um grande potencial no uso de imagens de alta resolução para este fim, visto que é uma técnica eficaz e de baixo custo (Beppler; Antunes, 2009).

Já (Santos, Pelegrina eE Julião (, 2015) ressaltam que imagens de satélite de alta resolução espacial têm potencial para auxiliar a tarefa de atualização no cadastro de imóveis, no que diz respeito à quantificação de edificações. Todavia, tal método deve ser, em casos específicos, complementado, pois existe um conjunto de operações realizadas na coleta de dados in loco que não é possível se detectar pela imagem. Apesar da qualidade e alta resolução das imagens atuais, a determinação da metragem, do padrão construtivo e do ano da conclusão de uma obra ainda necessitam de dados complementares para a sua exata aferição.

Assim, o cruzamento de dados de alvará, vistorias de conclusão de obras e a utilização de imagens históricas aéreas, de acordo com Oliveira Neto (2019), obtidas do Google Earth, bem como imagens da fachada dos imóveis visualizadas com o Google Maps – Street View, fornecem informações que tornam a aplicação desse procedimento preciso e eficiente para a atualização cadastral imobiliária, sua fiscalização e regularização.

3 METODOLOGIA

Inicialmente, cabe classificar a pesquisa de acordo com a abordagem dos eventos tratados. A pesquisa é descritiva: foi realizado um estudo detalhado, com coleta de dados, análise e interpretação dos mesmos; mediante uma abordagem quantitativa: método que recorre a diferentes técnicas estatísticas para quantificar opiniões e informações.

Assim, há uma descrição dos métodos aplicados pelo município de Curitiba para a viabilização das tarefas relativas à administração tributária no que se refere aos procedimentos de lançamento e arrecadação do IPTU. Essa descrição leva em conta as alterações (antes e depois) da adoção de tecnologias no setor em ordem cronológica dos eventos. Desse modo, a análise descritiva é realizada com um estudo dos eventos em detalhes, com a coleta dos dados brutos, sem interação ou envolvimento do pesquisador. A metodologia, de acordo com, (Cervo,; Bervian e; Silva, (2007),, corresponde a um conjunto de procedimentos utilizados na obtenção do conhecimento. É a aplicação do método, através por meio de processos e técnicas, que permite legitimar o saber obtido.

A seguir, há a disposição dos dados de arrecadação coletados em tabelas e gráficos com a sua descrição e apresentação das variações quantitativas dos valores numéricos monetários e a sua interpretação para o período de 2017 a 2022.

As variáveis sobre arrecadação de IPTU obtidas fazem parte da contabilidade do

município. Para o presente estudo, foram utilizados os dados brutos da arrecadação de IPTU de Curitiba para o período de 2017 a 2022 e os valores consolidados referentes aos processos de fiscalização e regularização por denúncia espontânea de imóveis edificados e não edificados, lançados no período de 2017 a 2022 pelo setor de fiscalização do IPTU, sob responsabilidade da Finanças Rendas Imobiliárias – Gerência de Fiscalização (FRI-FRI9G). Os dados compõem a Tabela 1 e os gráficos referentes às Figuras 1 e 2.

A análise quantitativa parte da interpretação das variações dos dados em magnitude e valores em diferenças, permitindo ao leitor uma melhor interpretação das variações encontradas na tabela e nos gráficos, relacionando quando pertinente aos eventos cronológicos ocorridos.

4 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Primeiramente, faz-se necessário a apresentação descritiva e cronológica dos eventos relativos ao avanço do uso de tecnologias na fiscalização do município de Curitiba.

A fiscalização dirigida, e o setor de cadastro fazem uso de imagens públicas de satélite fornecidas pelo Google Earth, Google Maps e Street View, associadas ao cadastro imobiliário georreferenciado, o que permite identificar um imóvel específico, seu proprietário e sua localização. De posse dessas informações, o Ffisco promove, primeiramente, um filtro, onde em que identifica as distorções relevantes entre o cadastro e as imagens, e, posteriormente, irá resultar em um planejamento de fiscalização dirigida ou recadastramento.

Um novo sistema criado em parceria com a Secretaria de Urbanismo e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), chamada de GEO, está sendo posta em operação desde 2022, com imagens georreferenciadas e uma vasta gama de informações úteis para a atualização cadastral e fiscalização. Utilizando-se de algoritmos que automatizam a comparação da base histórica e das imagens atualizadas do GEO, é possível detectar as alterações ocorridas no tempo em relação às novas construções.

Assim, a tarefa de atualização ocorre por um processo automatizado, e a função dos auditores seria a de verificar os casos em que possam haver inconsistências nos lançamentos. O resultado prático é a possibilidade de incrementar a fiscalização dentro dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade, obtendo os melhores resultados possíveis dentro da escassez de recursos materiais e de pessoal.

Esse tipo de aplicação tecnológica foi intensificado a partir do segundo semestre de 2019, haja vista a falta de vistoriadores em número suficiente para atender a demanda e os altos custos com deslocamento até os imóveis. Houve uma certa resistência e uma fase de adaptação entre os servidores para que, na sequência, os resultados pudessem ser obtidos. Foi interrompida a fiscalização a partir do segundo trimestre e retomada somente em agosto de 2019.

Assim, as vistorias passaram a ser feitas, em sua grande maioria, de modo remoto, havendo a necessidade de visitar o imóvel somente quando o nível de complexidade ou a falta de elementos específicos para completar o processo de fiscalização fossem essenciais.

No segundo semestre de 2019, também teve início o protocolo eletrônico e o cadastro de processos via portal da prefeitura (Processo Eletrônico de Curitiba -Procec), em substituição aos processos físicos (em papel). Essa medida tem como objetivo reduzir os custos e os prazos de tramitação de processos, tanto os demandados pela população de Curitiba, quanto os processos iniciados pelo próprio município (caso dos processos de fiscalização de IPTU). Estava assim aberto o caminho para uma dinâmica virtual tanto de abertura quanto de acompanhamento dos trâmites de um processo administrativo.

Em 16 de março de 2020, é decretado o estado de pandemia da covid-19 e a Prefeitura de Curitiba impõe uma quarentena inicialmente e, posteriormente, novos decretos., Com o agravamento dos casos, vão propondo um isolamento social mais restritivo. O atendimento e as atividades presenciais de trabalho foram suspensas.

Após quatro meses, a Secretaria de Finanças passou a implementar o trabalho em home office para alguns servidores e o atendimento virtual para as demandas dos contribuintes. Nesse período, foi intensificado o uso dos métodos de atualização e fiscalização dos imóveis com o uso das tecnologias já citadas. O trabalho remoto permaneceu até fevereiro de 2022, quando houve a suspensão parcial, sendo adotado o regime híbrido de trabalho (três dias de trabalho remoto e dois dias presencialmente). Em fevereiro de 2023, há o chamado por parte da prefeitura para todos os servidores para retornarem às suas atividades 100% presenciais.

Os dados referentes à arrecadação do IPTU estão disponíveis no Portal da Transparência, relacionados como receitas, na página de internet da Prefeitura de Curitiba. Foram coletados os dados da arrecadação total do IPTU e dados referentes aos valores obtidos por meio de processos de fiscalização, atualização e regularização cadastral, relativos ao período de 2017 a 2022.

Esse espaço temporal intencionalmente escolhido, refere-se ao período em que ocorreram os eventos de alterações de usos de tecnologias nos processos acima citados. Há gradualmente a substituição de vistorias de imóveis realizadas exclusivamente de modo presencial, em que o vistoriador vai até o local do imóvel para medir, fotografar e fazer um laudo e um boletim de cadastramento impresso, por um modelo de vistoria totalmente remoto, em que são colhidas imagens de satélite públicas (Google Earth e Maps) e imagens de fachada dos imóveis, obtidas por meio de imagens públicas das ruas (Street View).

Esse modelo de vistoria apresenta como vantagens a economia de tempo com deslocamento e do uso de veículos, bem como aumenta o número de vistorias realizadas por servidor. Outro evento relacionado à alteração de tecnologia nesse período foi a adoção do protocolo de processos eletrônicos (Procec) em substituição aos processos físicos em papel. Todos os processos passaram a ser iniciados no portal do Procec, assim tanto o contribuinte quanto a administração municipal podem tramitar um protocolo de qualquer lugar pela internet.

Essa ferramenta foi essencial no período do estado de pandemia e viabilizou o trabalho de home office, ou seja, dar continuidade aos trabalhos e atendimento às demandas dos cidadãos respeitando o distanciamento social exigido à época.

Assim, os dados da arrecadação total do IPTU e dados referentes aos valores obtidos por meio de processos de fiscalização, atualização e regularização cadastral, relativos ao período de 2017 a 2022, estão dispostos na Tabela 1, a seguir, e suas representações gráficas nas Figura 1 e 2.

Tabela 1: Arrecadação do IPTU de Curitiba - 2017 a 2022

Ano	Fiscalização e Regularização IPTU	Arrecadação Total IPTU
2022	R\$ 23.786.056,30	R\$ 1.136.868.499,67
2021	R\$ 24.156.149,16	R\$ 1.053.455.525,93
2020	R\$ 13.367.728,34	R\$ 886.412.774,04

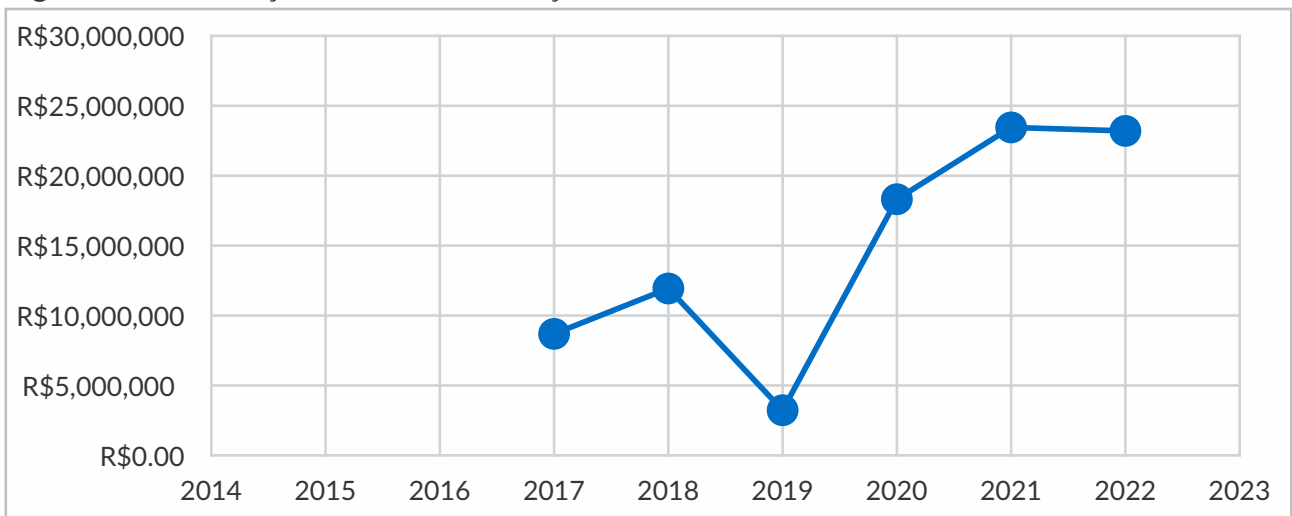
Ano	Fiscalização e Regularização IPTU	Arrecadação Total IPTU
2019	R\$ 2.799.820,01	R\$ 865.633.594,49
2018	R\$ 11.711.446,60	R\$ 762.873.060,18
2017	R\$ 9.133.186,50	R\$ 703.807.650,13

Fonte: Portal da Transparência Curitiba e Relatório Gerencial - Finanças Rendas Imobiliárias.

Pode ser percebido visualmente na representação gráfica da Figura 1, uma ruptura de patamar na arrecadação proveniente da fiscalização e regularização do IPTU entre os anos de 2018 e 2019, apresentando, em um primeiro momento, uma queda acentuada de valores, e na sequência, em 2020, um crescimento da arrecadação acima do valor de 2018. Já para os anos seguintes (2021 e 2022), há um crescimento acentuado, em que atinge mais que o dobro dos valores de 2018.

Os dados da arrecadação anual do IPTU de Curitiba, por sua vez, apresentam uma tendência de crescimento, decorrente tanto do crescimento da base de imóveis edificadas a cada ano e atualizados por regularização e fiscalização, quanto por atualização da base de cálculo por lei (nesse período, houve a reposição da inflação e aplicação de fatores de correção sobre a Planta Genérica de Valores - (PGV,) vigente desde 2014. A PGV só foi atualizada para o exercício de 2023).

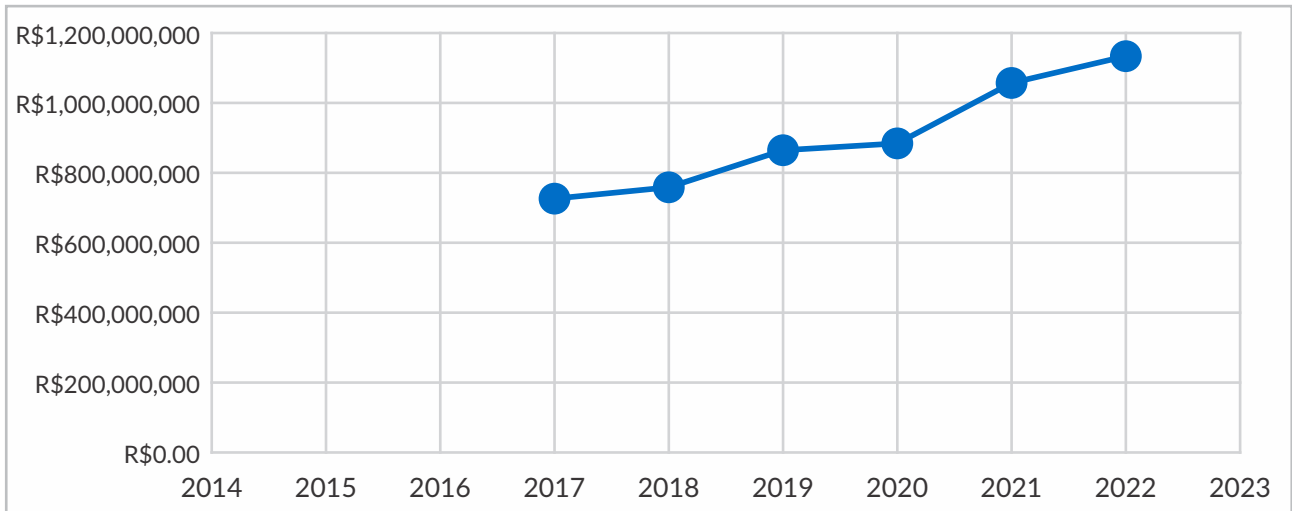
Figura 1 - Arrecadação anual da fiscalização do IPTU de Curitiba - 2017 a 2022



Fonte: Elaboração do Autor, com dados da Fiscalização IPTU Tabela 1.

Assim, o gráfico da Figura 2, representa a soma dos lançamentos efetuados anualmente e efetivamente arrecadados pelos cofres da prefeitura com a emissão dos carnês do IPTU e os imóveis que foram atualizados, regularizados ou fiscalizados pelo Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças do município.

Figura 2 - Arrecadação anual do IPTU de Curitiba - 2017 a 2022



Fonte: Elaboração do autor, com dados da Arrecadação total IPTU Tabela 1.

Comparando os dois gráficos, observa-se que a ruptura apresentada no primeiro gráfico é refletida no segundo com menor intensidade, devido à diferença entre os valores absolutos da arrecadação total serem muito mais expressivos. Por exemplo, em 2017, a participação da arrecadação oriunda da regularização e fiscalização representou aproximadamente 1,29% da arrecadação total, e após a consolidação do uso das tecnologias citadas, passou para 2,29% em 2021 e 2,10% em 2022, demonstrando o avanço quantitativo expressivo de aproximadamente 63% para o período analisado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar quantitativamente o crescimento da arrecadação com base no estudo de eventos de intensificação do uso de tecnologias de informatização por meio do protocolo eletrônico (Procec) e a adoção do uso de imagens por satélite nas vistorias e na análise dos processos de atualização cadastral, regularização e fiscalização dos imóveis para o município de Curitiba. Foi feita uma apresentação descritiva dos procedimentos adotados e um detalhamento cronológico dos eventos abordados. Como resultado da investigação quantitativa, ao apresentar os dados da arrecadação houve a interpretação da tabela dos valores de arrecadação total do IPTU conjuntamente com a arrecadação oriunda da regularização e fiscalização imobiliária, em que onde ficou demonstrada a ruptura após os eventos de adoção dos processos tecnológicos e o crescimento em valores absolutos da arrecadação, bem como o crescimento de mais de 60% da contribuição da fiscalização em relação à arrecadação total do IPTU.

Como contribuição, a descrição do uso de processos eletrônicos e imagens públicas de satélite e os resultados obtidos podem ser replicados para outros municípios e proporcionar tanto o aumento da arrecadação como uma maior agilidade no atendimento aos cidadãos. A replicação dos métodos aqui descritos pode servir como um guia de boas práticas para municípios de qualquer porte, uma vez que as imagens públicas e a tecnologia estão disponíveis e podem ser implantadas sem maiores dificuldades.

O presente estudo não apresentou os possíveis ganhos relativos à racionalização dos processos físicos em comparação com os processos eletrônicos informatizados via Procec, e tão pouco, analisou a redução de custos de operação sobre as vistorias in loco ante o uso de imagens públicas de satélite.

Cabe ressaltar também, que não só a economicidade trazida pelo uso de novas tecnologias, mas a viabilização do trabalho remoto de home office e a continuidade do atendimento e dos serviços públicos durante o estado de emergência causado pela pandemia de covid-19 merecem um estudo futuro de seus impactos para o setor público e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ANSELMO, J. L. **Tributo Municipal**. Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal. São Paulo, 2013.
- BEPPLER, Michele; ANTUNES, Alzir Felipe Buffara. **Estudo da potencialidade do uso de imagem QuickBird para atualização do cadastro urbano**. Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, v. 14, p. 593-599, 2009. Disponível em: <http://martel.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr%4080/2008/11.17.17.30/doc/593-599.pdf>. Acesso em 22 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal : Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70313>. Acesso em 22 mai. 2023. Acesso em 22 mai. 2023.
- CURITIBA. Portal – Notícias. <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-a-primeira-cidade-do-pais-a-receber-certificado-de-excelencia-em-gestao-e-inovacao-em-administracao-tributaria/68435>. Acesso em: 17/05/2023.
- CURITIBA. Lei Complementar 40. <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2023/00373531.pdf>. Acesso em: 25/08/2023.
- DA SILVA, Roberto; BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007.
- LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. **Expense savings through technology acceptance: Analysis of the adoption of electronic systems in public institutions**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 10, n. 7, p. e49310716807, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i7.16807. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/16807>. Acesso em: 13 may. 2023.
- MARTINS, Marcelo Guerra. **Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 51 – 69, mar. /ago. 2012.
- MATSUOKA, Cristine Thiemi. **Atualização cartográfica urbana utilizando imagem Quickbird**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) – Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/8477>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- NASCIMENTO, Carlos V. do, et alii. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Organizadores: Martins, Ives Gandra da Silva e Nascimento, Carlos V. do. São Paulo: Saraiva, 2012.
- OLIVEIRA NETO, Orlando Maximiano de. **Geoprocessamento e gestão tributária: estudo de caso sobre a arrecadação de IPTU no Loteamento Planalto Verde, Ceará-Mirim/RN**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- PAULA JUNIOR, D. de., Vazquez, G. H., & Santos, E. C. M. dos. (2019). **Incentivos fiscais verdes: o “IPTU Verde” e o “ICMS Ecológico” em Caraguatatuba/SP**. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, 7(45), 104-120. <http://dx.doi.org/10.17271/2318847274520192058>.
- REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SANTOS, Teresa; PELEGRINA, Marcos; JULIÃO, Rui Pedro. **Atualização cadastral dirigida, utilizando imagens de satélite de alta resolução espacial**. Revista Brasileira de Cartografia, v. 67, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/44671>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- SEBRAE. **Guia do Prefeito empreendedor**. Disponível em https://www.sebrae.com.br/guia_2005/site/como_estruturar.asp. Acesso em 13 de maio de 2023.
- SEHNEM, Isabél Cristina Fardin et al. **Formas de viabilizar a arrecadação do IPTU na gestão municipal**. 2016. https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15637/TCCE_GPM_EaD_2016_SEHNEM_ISABEL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

TCE-PR, Municípios devem atualizar planta de valores de imóveis, base de cálculo do IPTU, <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-devem-atualizar-planta-de-valores-de-imoveis-base-de-calculo-do-iptu/9722/N>. Acesso em: 25/04/2023.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros**: aplicação da análise de clusters para elaboração de uma tipologia do comportamento tributário municipal. *Revista de Economia e Administração*, v. 1, n. 3, p. 79-93, 2002.

FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA: GERAÇÃO DE DADOS E MOBILIDADE INTELIGENTE

ELECTRONIC SURVEILLANCE: DATA GENERATION AND INTELLIGENT MOBILITY

Leacir de Aquino Rossetto¹
Juliana Poletto Palácios²

RESUMO

A fiscalização eletrônica se tornou um meio pelo qual o poder público pode alcançar maior efetividade no controle da cidade. Pode ser aplicada na segurança viária, na segurança pública, na mobilidade e na prevenção de desastres, e todas essas áreas estão diretamente conectadas com o desenvolvimento de uma cidade inteligente. Essa inteligência é alimentada, em grande parte, pelo tratamento das informações existentes no banco de dados gerados pelo sistema de fiscalização eletrônica, tornando possível mapear a cidade e proporcionando ações de reação rápida e principalmente de prevenção. Nesse sentido, este trabalho irá explorar a utilização dos dados gerados pelo sistema de fiscalização em demais operações e serviços que melhoram a qualidade de vida em meio aos desafios de quem se movimenta pela cidade.

Palavras-chave: fiscalização eletrônica; mobilidade; geração de dados.

ABSTRACT

Electronic surveillance has become a means through which the government can achieve greater effectiveness in controlling the city. It can be applied to road safety, public security, mobility, and disaster prevention, and all these areas are directly connected to the development of a smart city. This intelligence is largely fueled by the processing of information stored in the database generated by the electronic surveillance system, making it possible to map the city and provide actions for quick reaction and, above all, prevention. In this sense, this work will explore the use of data generated by the surveillance system in other operations and services that improve the quality of life amidst the challenges faced by those who navigate the city.

Keywords: *electronic surveillance; mobility; data generation.*

¹ Graduado em Administração de Empresas pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas do Paraná (Facet), e especializando em Gestão de Cidades Inteligentes, pelo Instituto Municipal de Administração Pública (Imap). Assistente administrativo na Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito de Curitiba (SMDT).

² Professora do Instituto Municipal de Administração Pública (Imap). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá, com especialização em Projetos e Obras Públicas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Inferência Estatística, Gestão de Risco, Parcerias Público-Privadas e outros Modelos de Gestão e Cidades Inteligentes, com ênfase em projetos e contratações de soluções de inovação urbana. Diretora de Projetos Especiais e Inovações Urbanas no iCities e presidente do Instituto ExponenCidade.

1 INTRODUÇÃO

A gestão urbana envolve diversas áreas e setores de uma cidade, impactando diretamente a vida dos cidadãos. Com o avanço das tecnologias e a crescente demanda de serviços ao cidadão, as cidades inteligentes consideram essencial a busca contínua por eficiência em seus processos e operações.

Nesse contexto, o universo da fiscalização eletrônica vem evoluindo ao longo dos anos e há muito tem deixado de ser apenas um instrumento de punição ao desrespeito às leis de trânsito. Capturar a imagem de um veículo que passou acima da velocidade permitida, tornou-se uma função básica dentro de uma gama de informações que envolvem essa ação.

Hoje, a fiscalização eletrônica tornou-se uma fonte geradora de dados que ajudam nas decisões da gestão pública que beneficiam o cidadão no seu ir e vir de cada dia, em sua mobilidade e segurança, contribuindo para sua qualidade de vida.

O termo fiscalização eletrônica normalmente nos remete aos equipamentos redutores e controladores de velocidade, também chamados de radares ou lombadas eletrônicas, porém esses equipamentos sofreram transformações tecnológicas acoplando hardwares e softwares, que permitem inúmeras aplicações para a segurança viária e também na segurança pública.

A fiscalização eletrônica se tornou um meio pelo qual o poder público pode alcançar maior efetividade no controle da cidade. Segurança, mobilidade e desastres, além de diversas outras aplicações, podem ser gerenciados por essa ferramenta, que, legalmente constituída, pode ser operada dentro de uma sala, com um número reduzido de pessoas e com um alcance maximizado trazendo eficiência à gestão pública.

Dessa forma, por que os dados gerados pelo sistema de fiscalização eletrônica de Curitiba são tão importantes para a mobilidade inteligente? Este artigo irá explorar a utilização dos dados gerados pelo sistema de fiscalização em demais operações e serviços.

Para responder ao problema de pesquisa proposto, o objetivo geral buscou mostrar que os dados gerados pelo sistema de fiscalização eletrônica de Curitiba são importantes para a mobilidade inteligente. No intuito de alcançar o objetivo proposto, são considerados os seguintes objetivos específicos: (1) mapear a rede de fiscalização eletrônica em Curitiba; (2) especificar quais informações o sistema fornece; (3) mostrar o trabalho realizado a partir dos dados gerados; e (4) evidenciar as ações de melhoria feitas e que ainda podem ser aplicadas pela gestão pública, bem como seus resultados.

A relevância desse tema se dá por vivermos em um momento em que temos muitas ferramentas tecnológicas que trazem muita informação, porém é necessário desenvolver a compreensão dos dados gerados para que isso se transforme em conhecimento sobre a cidade e se reverta em ações de transformação da realidade vivida pelo cidadão.

A metodologia utilizada neste artigo foi a de revisão bibliográfica, por meio da análise de obras já publicadas sobre o tema, com o objetivo de identificar as contribuições teóricas e empíricas relevantes sobre a fiscalização eletrônica e a geração de dados para a mobilidade inteligente. A revisão bibliográfica foi realizada a partir de uma busca sistemática nas bases do Google Acadêmico e na literatura especializada em gestão pública, tecnologia, além de revistas científicas que englobam a discussão proposta. Foram analisados, também, trabalhos apresentados no 9º Simpósio Cidades Inteligentes, realizado em Foz do Iguaçu, em 2022, que trouxeram estudos de caso sobre a utilização de dados na mobilidade inteligente.

A partir da análise das obras e dos artigos, foi possível identificar contribuições relevantes a respeito do papel da fiscalização eletrônica utilizando as informações geradas pelas tecnologias embarcadas para melhoria na mobilidade, bem como as ações e propostas de gestão de dados integrados com a gestão da cidade em busca de operações de segurança e governança de uma cidade inteligente.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 AS CIDADES INTELIGENTES E O PAPEL DA FISCALIZAÇÃO NA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

De acordo com o autor Jan Gehl, em seu livro “Cidades para Pessoas”, as cidades precisam ser viabilizadas para as pessoas. O autor destaca a dimensão humana, relatando o esquecimento dessa premissa que distorce o pertencimento da cidade para quem ela foi criada. “Espaços limitados, obstáculos, ruído, poluição, risco de acidentes e condições geralmente vergonhosas, são comuns para os habitantes, na maioria das cidades do mundo” (Gehl, 2013, p. 3).

O autor também evidencia que a sustentabilidade da cidade se dá quando a mobilidade é feita da forma mais natural possível.

A cidade sustentável é geralmente fortalecida se grande parte de seu sistema de transporte puder se dar por meio da “mobilidade verde”, ou seja, deslocar-se a pé, de bicicleta ou por transporte público. Esses meios proporcionam acentuados benefícios à economia e ao meio, reduzem o consumo de recursos, limitam as emissões e diminuem o nível de ruídos (Gehl, 2013, p. 7).

A maioria das cidades brasileiras, por questões culturais, priorizam os veículos automotores e a cidade ainda possui uma malha urbana pensada dentro desse contexto. Sendo assim, a fiscalização eletrônica tem papel fundamental nas cidades, e hoje mais do que nunca, justamente por gerar dados relevantes à realidade da cidade, o que proporciona tomadas de ações que venham a tornar a mobilidade mais inteligente e sustentável.

Segundo os autores Simonelli et al. do artigo da Revista Mundi Sociais e Humanidades do Instituto Federal do Paraná, observa-se:

[...] qualquer pretensão de mudança com vista à mobilidade segura e sustentável pode ser considerada uma “revolução” do pensamento social levando a uma prática coletiva em pensar em dias mais sustentáveis para si e para todos, num mesmo território. Essa evolução humana, seja pensar também no outro passa inevitavelmente, pela qualificação de três áreas: engenharia, fiscalização e processo educativo [...] fiscalização, engenharia e processo educativo, são pilares norteadores para que se coloque a vida humana como centro dos acontecimentos com dois temas muito fortes: redução de óbitos e a utilização de modais sustentáveis, no mesmo espaço [...] Curitiba foi a primeira cidade brasileira que implantou vias calmas e a área calma (entre 2013 e 2016) e em ambas as iniciativas, a fiscalização eletrônica foi a alternativa para que os condutores dos veículos reduzissem a velocidade. Com tais medidas e outras, se reduziu em 70% os atropelamentos e em 40% o número de óbitos (Simonelli et al., 2018, p. 5).

A mobilidade está diretamente ligada às questões de segurança e sustentabilidade, conforme ressalta Simonelli (2018), e se desdobra das mais diferentes formas em cada cidade, tornando-se um tema amplamente discutido. Sendo assim, está diretamente ligada com as pautas de cidades inteligentes.

Aquino et al. (2015, p. 166), em seu artigo “Cidades Inteligentes, um Novo Paradigma da Sociedade do Conhecimento”, destacam:

As cidades inteligentes advém principalmente, de dois importantes fatores. O primeiro é o aumento da população mundial aliada à crescente migração de áreas rurais para centros urbanos; estima-se que 70% da população mundial estará concentrada em áreas urbanas até 2050. O segundo fator é que existe uma preocupação com a evidente escassez de recursos naturais, que compromete a oferta global para a população mundial. Essa preocupação vem fortemente atrelada aos problemas relacionados ao meio ambiente e às constantes mudanças climáticas observadas atualmente. Isso nos remete a importantes reflexões a respeito dos novos desafios que devemos enfrentar no próximo milênio como, por exemplo, minimizar o consumo de recursos energéticos naturais, promover a utilização de energias renováveis e reduzir a emissão de CO₂ na atmosfera (Aquino et al., 2015, p. 166).

Ainda é válido ressaltar que uma cidade tecnológica não é necessariamente inteligente.

Um problema na maioria das aplicações de cidades inteligentes, é que normalmente os sistemas são direcionados a um problema específico e são desenvolvidos sempre desde o início com pouco reuso de software e sem a comunicação entre esses sistemas. Essa abordagem leva a um maior trabalho, ao uso não otimizado dos recursos e impede a criação de aplicações que necessitem de dados e serviços de diversos domínios, o que é uma das principais características de cidades inteligentes (Kon et al., 2016, p. 14).

Porém, uma cidade inteligente normalmente é tecnológica. Isso porque a tecnologia é utilizada diretamente como ferramenta para melhorar a vida das pessoas.

Nesse cenário, uma cidade inteligente pode ser vista como a que utiliza a tecnologia para melhorar sua infraestrutura e seus serviços, ou seja, para tornar os setores da administração, educação, saúde, segurança pública, moradia e transporte mais inteligentes, interconectados e eficientes (Aquino et al., 2015, p. 166).

Em 2020, foi publicada a Carta Brasileira de Cidades Inteligentes, que constitui a primeira agenda pública brasileira que rege as cidades inteligentes, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério das Comunicações (MCOM) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), que teve como objetivo elaborar o conceito de cidades inteligentes para o Brasil, e fixar seus objetivos estratégicos. De acordo com a mesma, no Brasil cidades inteligentes são:

Comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020, p. 8).

Pensando nisso, um dos grandes desafios de uma cidade inteligente é criar uma mobilidade sustentável, ou seja, criar formas se movimentar de maneira simples, rápida e eficaz dentro da cidade fazendo uso de diferentes tipos de modais de transporte, tais como bicicletas, patinetes, skate, trem, metrô, BRT, compartilhamento de veículos e até mesmo a pé. E essa

mobilidade precisa se integrar com a cidade na totalidade, levando em consideração emprego e renda, as moradias, as políticas públicas, as fontes de energia e o respeito ao meio ambiente.

De acordo com Jan Gehl (2013), a sustentabilidade da cidade se dá quando a mobilidade é feita da forma mais natural possível.

A cidade sustentável é geralmente fortalecida se grande parte de seu sistema de transporte puder se dar por meio da “mobilidade verde”, ou seja, deslocar-se a pé, de bicicleta ou por transporte público. Esses meios proporcionam acentuados benefícios à economia e ao meio, reduzem o consumo de recursos, limitam as emissões e diminuem o nível de ruídos. Outro aspecto sustentável importante é o aumento de atratividade exercida pelos sistemas de transporte público, quando os usuários se sentem seguros e confortáveis caminhando ou indo de bicicleta para e a partir dos ônibus, trens e veículos sobre trilhos- Um bom espaço público e um bom sistema público de transporte são, simplesmente, dois lados de uma mesma moeda (Gehl, 2013, p. 7).

Nesse contexto, destaca-se a importância da mobilidade segura, em que, por meio do pilar da fiscalização, é trabalhada a segurança viária, conforme apresentam os autores Simonelli et al.

Para manter a ordem na cidade, a fiscalização faz-se necessária, sendo que a governança de uma cidade tida como inteligente é primordial e tem relação direta com a fiscalização.

A Lei nº 9.503, de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, determina, define e estabelece critérios de fiscalização.

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades. Art.6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito: I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento; Art.12. Compete ao CONTRAN: VII- estabelecer e normatizar os procedimentos para o enquadramento das condutas expressamente referidas neste Código, para a fiscalização e a aplicação das medidas administrativas e das penalidades por infrações e para a arrecadação das multas aplicadas e o repasse dos valores arrecadados; Art.21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; (Brasil, L9503 Compilado (planalto.gov.br), 2023).

2.2 O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NA FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA

O primeiro redutor eletrônico de velocidade ou lombada eletrônica de Curitiba foi instalado em 20 de agosto de 1992³. O equipamento foi desenvolvido em parceria entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e uma empresa atuante na área de soluções tecnológicas para fiscalização de operação de trânsito. Sua tecnologia era

³ Fonte: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/08/primeira-lombada-eletronica-do-brasil-completa-20-anos-em-curitiba.html>.

pontual, ou seja, detectar por meio de um laço indutor magnético instalado no pavimento a velocidade do veículo naquele local em questão e caso houvesse a infração, o veículo era autuado registrando também a imagem do veículo e sua placa de identificação. Esse equipamento não possuía tecnologia para se comunicar a um servidor, logo era necessária a coleta dos dados nos equipamentos para o posterior processamento.

Novos redutores e controladores eletrônicos de velocidade dotados de novas funções de fiscalização em cruzamentos e conectividade 3G e 4G surgiram, ampliando a capacidade de fiscalização e dando início a um banco de dados estatístico.

Atualmente, foi implantada uma nova gama de equipamentos de fiscalização eletrônica, redutores, controladores que agora já contam com recursos de IoTs (Internet das Coisas), com tecnologia de ponta, método não intrusivo no pavimento –

Sistema Doppler, cobertura total do ambiente monitorado, fiscaliza diversos tipos de infrações simultaneamente e possuem leitura automática de placas (LAP), sensores, tecnologia de conectividade 5G, que permitem integração ao centro de controle operacional (CCO), com dados transmitidos em tempo real.

Mas o quanto isso é relevante? Dados gerados por essa tecnologia criam inteligência que ajuda a ampliar a percepção das necessidades de vias, parques, praças, onde os equipamentos são instalados, ou seja, na cidade onde nós vivemos. Tais dados complementam as informações necessárias às tomadas de decisão realizadas pela gestão do município por meio da análise de indicadores que apontam para os comportamentos dos cidadãos, proporcionando apoio não somente ao trânsito, mas também para a segurança pública, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de uma cidade inteligente e inovadora, além de proporcionar eficiência nas respostas aos problemas de mobilidade do cidadão.

De fato, as cidades se desenvolvem, os meios tecnológicos também se desenvolvem, e a geração de dados passa a ser disponível em escala. De acordo com Andrade et al. (2016):

A colisão entre o crescimento das cidades e o fluxo massivo de dados sobre elas e seus cidadãos permitirá a transformação do ambiente urbano em um laboratório cívico, um lugar no qual a tecnologia é adaptada de formas inovadoras para atender às necessidades locais. Este novo conceito tem o potencial de modificar completamente as relações entre a comunidade e os serviços urbanos (Andrade et al., 2016, p. 5-6).

Nesse contexto, as câmeras têm se firmado cada vez mais como uma grande ferramenta para a captura de imagens e a fiscalização nas cidades, sem contar com as diversas aplicações em que não estão diretamente ligadas à fiscalização, como, por exemplo, a gravação em horário de pico de uma via ou um cruzamento para levantamento estatístico e pesquisa de tráfego, com o fim de se elaborar estudos técnicos para melhoria da mobilidade, tais como a implantação de semáforos, lombadas físicas, travessias elevadas, acessibilidade, ciclovias, implantação de equipamentos de fiscalização eletrônica de controle ou redução de velocidade, ou simplesmente melhoria de pavimento e sinalização da via.

Com a expectativa de que até 2050, mais de dois terços da população mundial more em centros urbanos (Aquino et al., 2015), o número de agentes públicos é inversamente proporcional ao crescimento das cidades, desafiando os governos em relação à solução dos problemas advindos com esse crescimento. Dessa forma, as câmeras se tornaram os olhos da administração pública por todo o território dos municípios e protagonizam na organização e no planejamento urbano. Não necessariamente as câmeras, mas, sim, todo o pacote de hardware e software integrados, que propiciam soluções aplicando inteligência artificial que classificam os dados gerados de acordo com a necessidade da informação.

2.3 INTEROPERABILIDADE DE DADOS NA GESTÃO PÚBLICA

A segurança dos municípios também tem se beneficiado dos dados gerados pelos sistemas de fiscalização eletrônica com a criação de cercamentos digitais. Isso pode ser demonstrado por meio do exemplo de Prefeitura Municipal de Curitiba, que criou a Muralha Digital, conforme divulgado pela Secretaria Municipal da Comunicação Social de Curitiba:

Todos os sistemas de videomonitoramento de segurança da cidade interligados em um mesmo local. Esse é o conceito da Muralha Digital, o cerco de segurança implantado pela Prefeitura de Curitiba que tem ajudado a reduzir crimes na capital. Em um ano de funcionamento, houve redução de até 40% nas ocorrências de crimes em alguns pontos monitorados pelas câmeras da Muralha Digital, instaladas no Centro e nos bairros, em terminais de ônibus, escolas, praças, parques, Ruas da Cidadania e também nos radares de trânsito da cidade (Curitiba, 2022).

É possível, por exemplo, a identificação pela aparência, baseado em informações como roupas ou algum tipo de acessório que a pessoa esteja usando, e a identificação facial, em que, por meio de um algoritmo, o sistema integrado à câmera mapeia os rostos e identifica características únicas de cada pessoa. Porém, é válido ressaltar que parte dessas tecnologias ainda não são utilizadas ou são restritas devido à falta de legislação que regulamente a utilização das mesmas no que tange aos dados capturados e à interferência no direito à privacidade.

Já a identificação de veículos com o sistema OCR - Reconhecimento Óptico de Caracteres é amplamente utilizada. Essa tecnologia permite ler as placas dos veículos e efetuar alertas aos operadores caso haja informações de furto e roubo, ou ainda caso haja débitos legais pendentes relacionados ao veículo. No trânsito, também são utilizadas para a fiscalização do de velocidade, avanço de sinal vermelho, parada na faixa de pedestres, conversão proibida, retorno proibido, transitar em horário e local proibido. E ainda é possível a fiscalização de equipamentos urbanos como parques, praças, entre outros, onde os equipamentos estão instalados⁴.

Centros de operação e centrais de monitoramento surgem com a função de integrar em uma sala as forças de segurança, urbanização, meio ambiente, trânsito, defesa civil, entre outras importantes para o bom funcionamento da gestão da municipalidade e utilizar os recursos tecnológicos para monitorar, criando eficiência e a inteligência da cidade, utilizando todos os dados possíveis de captar.

Esse processo se demonstra em Curitiba, por meio do CCO - Centro de Controle Operacional, criado em março de 2012, marcando o início de uma nova etapa no transporte público. Denominado SIM - Sistema Integrado de Mobilidade:

[...] cuja estrutura forma um núcleo de comando de operações online, permitindo a gestão integrada do transporte coletivo da cidade de Curitiba. Neste ambiente, atuam Agentes de Fiscalização da URBS que monitoram a operação do transporte coletivo em tempo real, utilizando-se de ferramentas ITS - Sistema de Transporte Inteligente (Intelligent Transportation System), para a rápida tomada de decisão frente às situações adversas que venham a comprometer o serviço oferecido aos usuários. Os CFTV's - Circuitos Fechados de TV, PMV's - Painéis de Mensagens Variáveis, Conectividade por Fibra Óptica e demais equipamentos e softwares específicos instalados em terminais, estações-tubo e vias públicas, contribuem significativamente para a melhoria da

⁴ Fonte: FLORES, Carla C.; OLIVEIRA, Gilberto R. Revista Curitiba em Destaque, Muralha Digital, v. 9 n. 9, 2022.

gestão e controle do serviço[...] acompanhar a localização de cada um dos ônibus através de um módulo GPS integrado e assim, informar em tempo real ao usuário do transporte o tempo previsto de chegada desses veículos ou quaisquer alterações na sua rota ou horário, através dos painéis instalados nos terminais e estações-tubo. Aplicativos para smartphones como o Itibus e o Curitiba 156, além de aplicativos parceiros, também recebem estas informações. Ainda, é atribuição do CCO a gestão das imagens capturadas pelas câmeras internas dos ônibus do transporte coletivo. Com foco na segurança dos passageiros, desde março de 2018 todo novo veículo incorporado à frota é equipado com câmeras de monitoramento, totalizando até o momento, 526 ônibus com esses equipamentos (<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/monitoramento-cco>, 2023).

Já no Rio de Janeiro, podemos destacar o Centro de Operações Rio (COR), criado após repetidos desastres ambientais que surpreenderam a gestão pública devido à falta de controle do crescimento desordenado da cidade. Isso trouxe sofrimento à população. Dessa forma, desenvolveu-se o projeto pioneiro inaugurado em 2010, tendo como missão monitorar e integrar ações públicas para reduzir o impacto de ocorrências, tornando-se referência na América Latina. Em números, são:

[...] 500 profissionais trabalhando em turnos 24h; 1.200 ocorrências registradas por mês; 2.500 câmeras monitorando a cidade; 80 grandes eventos mapeados por mês; 1,3 milhão de seguidores nas redes sociais (Rio de Janeiro, <https://cor.rio/historia/>, 2023).

Hoje, o foco do trabalho é proporcionar a prevenção de novas ocorrências e se antecipar a qualquer evento que venha a prejudicar as pessoas da cidade, aumentando a resiliência da municipalidade e o cuidado com o seu cidadão.

3 TEORIA DA INOVAÇÃO

Diante dos diferentes desafios que a mobilidade enfrenta nas cidades inteligentes, Curitiba destaca-se como referência mundial, com ações nas mais diferentes esferas da mobilidade.

Em se tratando de segurança viária, Curitiba faz parte de um movimento internacional, liderado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), denominado no Brasil como “Programa Vida no Trânsito”, que tem o objetivo de reduzir pela metade as mortes e lesões por acidentes no trânsito.

Esse objetivo é evidenciado no “Plano Plurianual de Curitiba” em seu item 7.4.4: “Aprimorar a estrutura das principais vias da cidade com vistas à melhor circulação e segurança” (Curitiba, 2021).

O compromisso é reforçado no item 7.8: “Reduzir em 20% o número de mortos em acidentes de trânsito até 2024” (Curitiba, 2021).

Desse engajamento, já se obtiveram resultados expressivos, sendo que Curitiba teve redução de 43,2% no número de mortes na Primeira Década de Ação pela Segurança no Trânsito.

De acordo com a comissão do “Programa Vida no Trânsito”:

Este programa integra um movimento internacional de redução de lesões e mortes no trânsito. Em 2010, A Organização Mundial de Saúde, juntamente com entidades internacionais, convidou os dez países do mundo com as maiores taxas de morte no

trânsito (Brasil, Camboja, China, Egito, Índia, Quênia, México, Rússia, Turquia e Vietnã) para participarem de um projeto mundial de prevenção de lesões e mortes no trânsito e segurança viária. No mundo este projeto recebeu o nome de Road Safety in 10 countries (RS10) e estabeleceu o período de 2011 a 2020 como a Década de Ação pela Segurança no Trânsito que tem como meta, até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos por acidentes em estradas (Curitiba, <https://transito.curitiba.pr.gov.br/institucional/programa-vida-no-transito/48>, 2022).

E ainda:

Em 2021, o Programa Vida no Trânsito assumiu sua continuidade de acordo com a Resolução 74/299 de 31 de agosto de 2020 - "Melhoria da segurança no trânsito no mundo", aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta resolução proclamou o período de 2021-2030 como a Segunda Década de Ação para a Segurança no Trânsito, e terá como objetivo, mais uma vez, a redução das mortes e lesões causadas por sinistros de trânsito em pelo menos 50%, e a este respeito, exorta os Estados-Membros a continuarem a promover medidas até 2030 no que diz respeito a todas as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionadas com a segurança viária (Curitiba, <https://mid-transito.curitiba.pr.gov.br/2023/4/pdf/00006656.pdf>, 2022).

Em um breve histórico, o trânsito de Curitiba foi municipalizado em dezembro de 1997, tendo a URBS - Urbanização de Curitiba S.A. instituída como Entidade Executiva Municipal de Trânsito, e a Diretoria de Trânsito (Diretran) foi implementada na estrutura da empresa em janeiro de 1998.

Em 24 de novembro de 2011, foi criada a Setran - Secretaria Municipal de Trânsito pela Lei Municipal nº 13.877, sendo a Diretoria de Trânsito (Diretran) extinta da estrutura organizacional da URBS - Urbanização de Curitiba S.A. Em 25 de junho de 2019, por meio de uma mudança na estrutura organizacional, houve a incorporação dos órgãos de Defesa Social e Trânsito, que é responsável agora por realizar a gestão de trânsito no município de Curitiba, com as atribuições definidas na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), suas alterações e regulamentações. O titular da Secretaria é a autoridade competente para aplicar as penalidades previstas na legislação de trânsito nos termos do CTB.

Desse modo, dentro da Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito (SMDT) existe a Superintendência de Trânsito, estruturada pelo Departamento de Planejamento e Operação, que realiza os estudos sobre a operação viária, coordena a operação de eventos e a execução de obras em vias públicas da cidade; Departamento de Projetos e Implantação, que realiza os estudos e projetos de sinalização viária, acessibilidade, dispositivos e moderadores viários, e coordena a implantação desses projetos em vias públicas da cidade; Departamento de Fiscalização, que fiscaliza de forma ostensiva e eletrônica o cumprimento das normas de trânsito pelos usuários nas vias sob a jurisdição da cidade de Curitiba, aplicando as penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como organiza o trânsito, intervém na via pública, atende às ocorrências de remoção de veículos e fiscaliza o Estacionamento Regulamentado; Departamento de Infrações, Recursos e Tecnologias, que processa os autos de infração, atende os usuários do trânsito, credencia idosos e pessoas com deficiência para utilizar as vagas exclusivas de estacionamento, recebe e analisa as indicações de condutor e defesas da autuação, recebe e cadastra os processos para análise da Junta Administrativa de Recursos de Infração (Jari) e do Conselho Estadual de Trânsito do Paraná (Cetran-PR), bem como apura irregularidades nesses processos administrativos, como veículos produtos de

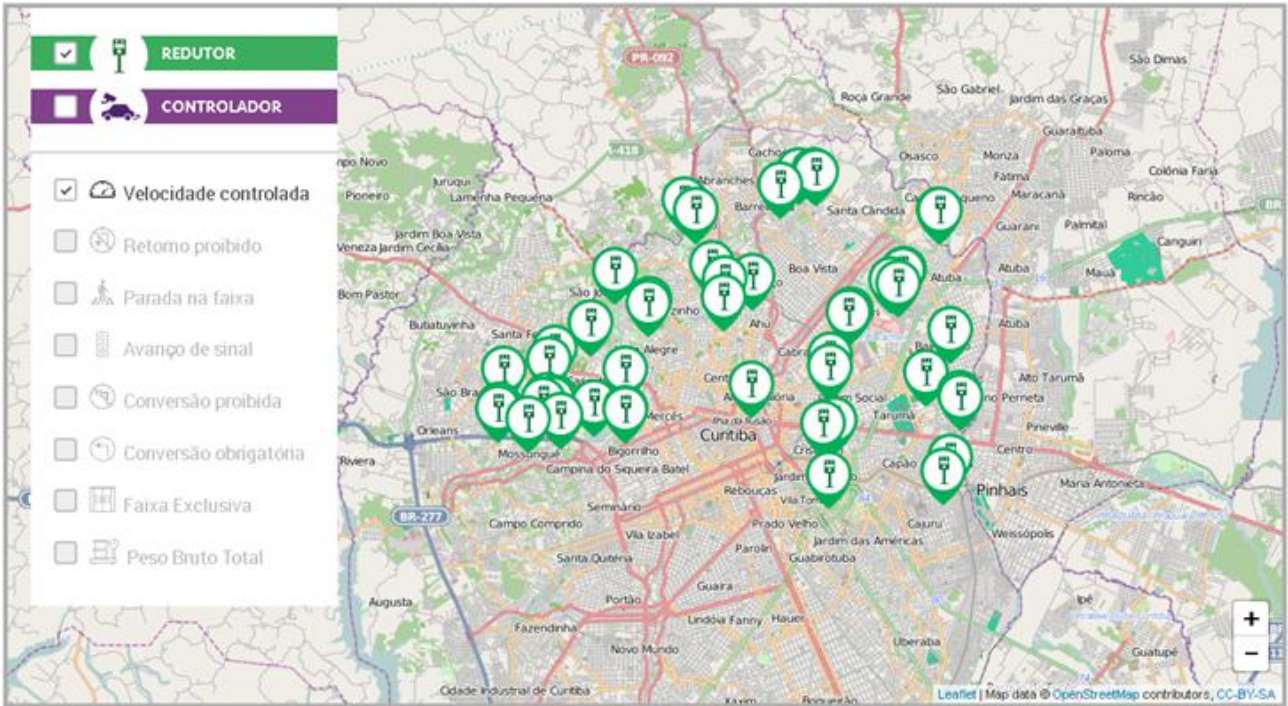
clonagem, estelionato, roubo ou furto; e Escola Pública de Trânsito, que desenvolve atividades de conscientização do cidadão quanto à adoção de comportamentos adequados e seguros, frente às diversas situações de trânsito vivenciadas no seu dia a dia, de forma a valorizar o espaço público compartilhado por diferentes modais e contribuindo para aumentar a segurança no trânsito e a preservação da vida.

É válido ressaltar que, embora a mobilidade em Curitiba seja referência mundial, principalmente no que diz respeito ao transporte público, essa adesão vem caindo⁵, principalmente após a pandemia mundial de covid-19. Mas há outras soluções desenvolvidas e aplicadas que trouxeram melhorias e contribuem para que a cidade se mantenha em evidência, conforme apresentado no 9º Simpósio Cidades Inteligentes, realizado em Foz do Iguaçu, em 2022, tais como: a Gestão do Trânsito da Região Central, mantendo a Área Calma Central, onde a velocidade máxima permitida é de 40 km/h, a Zona Central de Tráfego, que restringe o tráfego de caminhões na zona central da cidade, e o Estacionamento Regulamentado - Est@R Digital; a Gestão da Velocidade, focando na redução de velocidade com o início da redução das velocidades das vias urbanas, desestimulando os congestionamentos por meio do sincronismo de semáforos das rotas da cidade, dimensionadas para 40 km/h, com o intuito de criar pequenas concentrações de veículos (pelotões) dentro da onda verde; a Gestão da Operação de Trânsito, controlando os 1238 semáforos instalados em Curitiba. Pela Central, são controlados 93% dos semáforos de forma remota, o que possibilita alterar tempos de aberturas e fechamentos, além de detectar falhas nos equipamentos; a Gestão de Modais focada nos motociclistas, executando o diagnóstico das vias e dos cruzamentos mais críticos em acidentalidade, envolvendo motociclistas e criando moto caixas em todos os cruzamentos semaforizados, nas vias: Linha Verde, Avenida Victor Ferreira do Amaral, Avenida Visconde de Guarapuava, Avenida Silva Jardim, Avenida Presidente Kennedy; a Gestão de Modais visando os ciclistas, efetuando o mapeamento, a análise e o tratamento dos pontos críticos nos 268,6 km da malha cicloviária existente, a ampliação da malha cicloviária para 400 km até 2025 e a implantação do serviço de bicicletas compartilhadas, por meio de chamamento público.

Essas soluções e melhorias ancoram-se em uma infraestrutura existente distribuída pela municipalidade, que contempla os equipamentos de fiscalização eletrônica por meio de radares e lombadas eletrônicas existentes em Curitiba. É possível ter uma ideia do mapeamento desses equipamentos nas Figuras 1 e 2 abaixo:

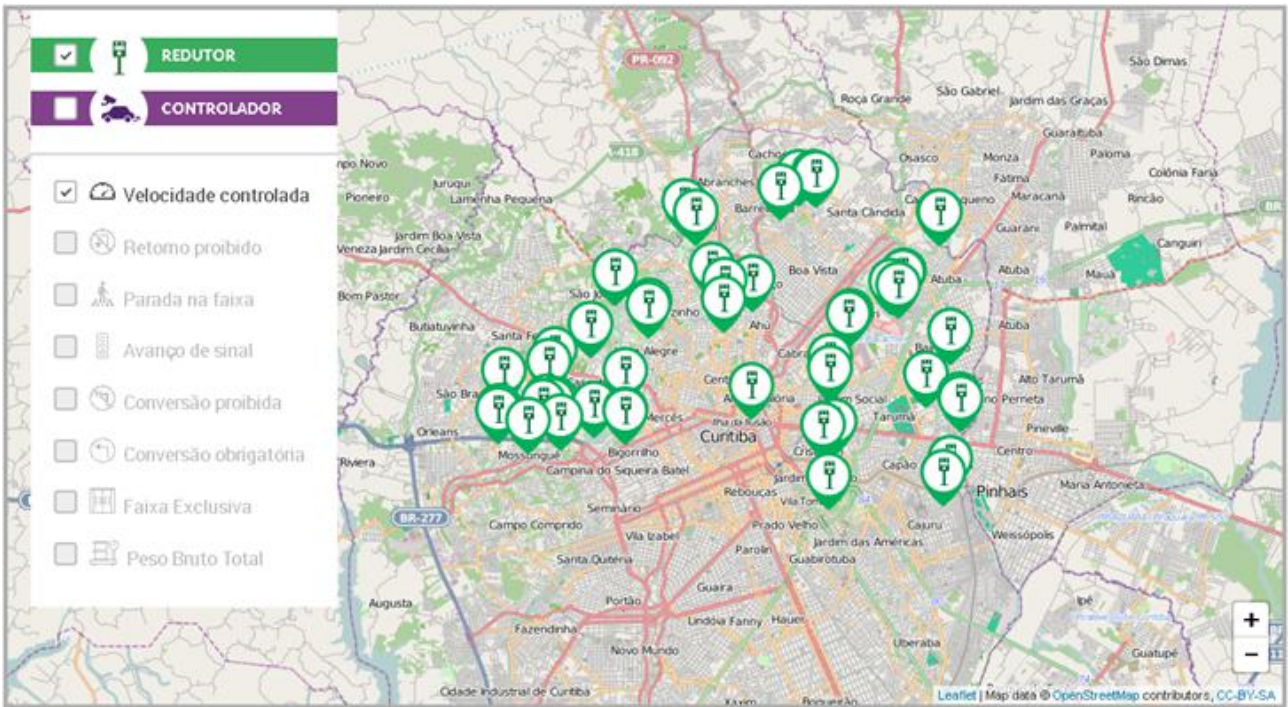
⁵Fonte: <https://diariodotransporte.com.br/2021/01/27/transporte-coletivo-de-curitiba-pr-perde-quase-100-milhoes-de-passageiros-em-um-ano>

Figura 1 – Georeferenciamento dos redutores de velocidade na cidade de Curitiba



Fonte: <https://transito.curitiba.pr.gov.br/fiscalizacaoeletronica> (2023).

Figura 2 – Georeferenciamento dos controladores de velocidade na cidade de Curitiba



Fonte: <https://transito.curitiba.pr.gov.br/fiscalizacaoeletronica> (2023).

Esses dispositivos são do tipo fixo, conforme tipificado na resolução Contran nº 798 de 02/09/2020.

Art. 3º Os medidores de velocidade são do tipo: I - fixo: medidor de velocidade com registro de imagem instalado em local definido e em caráter duradouro, podendo ser especificado como:

- a) controlador: medidor de velocidade destinado a fiscalizar o limite máximo de velocidade da via ou de seu ponto específico, sinalizado por meio de placa R-19; ou
- b) redutor: medidor de velocidade, obrigatoriamente dotado de display, destinado a fiscalizar a redução pontual de velocidade estabelecida em relação à velocidade diretriz da via, por meio de sinalização com placa R-19, em trechos críticos e de vulnerabilidade dos usuários da via (CONTRAN, Resolução nº 798, 2020).

Observou-se também, junto à Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito de Curitiba (SMDT), que os equipamentos foram estrategicamente distribuídos dentro da cidade de acordo com as aplicações desejadas, seja segurança pública, segurança viária. Mas de modo geral, todos os equipamentos, sejam câmeras ou redutores e controladores de velocidade, são integrados à central de operações e fornecem as informações de acordo com a demanda. De acordo com o Manual de OSLO (FINEP, 2006), a inovação sugerida no presente projeto proposto pode ser classificada como Inovação Tecnológica de Produto (TPP), pois o produto (Programa Armazém da Família) já existe e entrega resultados para os beneficiários. A partir da aplicação da inovação proposta, o programa poderá atender com mais eficácia a faixa da população que está em maior vulnerabilidade social permitindo, por exemplo, que o beneficiário com menor poder aquisitivo sempre pague mais barato nos itens de primeira necessidade. Cabe ressaltar, que nas ações de subsídio vigentes, são atingidas todas as faixas de renda que são beneficiárias do programa.

Esses equipamentos fiscalizam e geram dados estatísticos, 24 horas por dia, de volume de veículos e de velocidade nas vias. Nos locais de cruzamento de ruas, são gerados ainda dados de avanço de semáforo vermelho, parada na faixa de pedestres, retorno proibido, conversão proibida e horário e local proibidos, previstos no Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

Art. 218. Transitar em velocidade superior à máxima permitida para o local, medida por instrumento ou equipamento hábil, em rodovias, vias de trânsito rápido, vias arteriais e demais vias. Art. 208. Avançar o sinal vermelho do semáforo ou o de parada obrigatória, Art. 207. Executar operação de conversão à direita ou à esquerda em locais proibidos pela sinalização, Art. 206. Executar operação de retorno: I - em locais proibidos pela sinalização. Art. 187. Transitar em locais e horários não permitidos pela regulamentação estabelecida pela autoridade competente (Presidência da República, Casa Civil, Lei nº 9.503, 1997).

O sistema permite classificar por tipo de veículos, motos, carros, ônibus e caminhões, tornando possível traçar perfis de comportamento de condutores nas vias e produzir informações para o planejamento viário.

Os radares e lombadas eletrônicas possuem papel fundamental na fiscalização de quem desrespeita as velocidades estabelecidas ao longo das vias, bem como a sinalização de trânsito, conforme apontado no último relatório da comissão de coleta de dados, análise e gestão da informação do “Programa Vida no Trânsito”, que apresenta os fatores e condutas de risco dos condutores envolvidos em acidentes fatais em Curitiba.

Dos 162 sinistros de trânsito fatais ocorridos no município de Curitiba no ano de 2021, foram analisados 137 sinistros pelo Comitê de Análises do Programa Vida no Trânsito, representando 84,6% do total. Como resultado dessas análises apontamos como os principais fatores e condutas que contribuíram para a ocorrência dos mesmos: a presença do álcool (seja na vítima ou nos demais condutores envolvidos), a velocidade inadequada ou excessiva, problemas na infraestrutura das vias e o desrespeito à sinalização. Quanto a presença de cada fator, conduta e proteção inadequada que

contribuíram para o desfecho dos óbitos, referentes à avaliação dos sinistros de trânsito com vítimas fatais ocorridos no ano de 2021, a velocidade (imprópria ou inadequada) apareceu em 32,8% dos sinistros analisados pelo Comitê, seguido da presença de álcool (seja na vítima ou no condutor de qualquer veículo envolvido) com 29,2%. Problemas com a infraestrutura dos locais de ocorrência dos sinistros representaram 24,8%. O desrespeito à sinalização foi identificado em 20,4% dos casos analisados (<https://mid-transito.curitiba.pr.gov.br/2023/4/pdf/00006656.pdf>, 2022).

Nesse cenário, em uma força tarefa de várias áreas da administração pública de Curitiba, foi desenvolvido o projeto Muralha Digital.

[...] criado pela Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, por meio da sua Superintendência de Tecnologia da Informação, junto a Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito. Estas dividem a responsabilidade de cuidar, respectivamente, da governança da tecnologia da informação e da operação de segurança (<http://revistarcd.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/home/issue/view/9/123>, 2022).

A Muralha Digital⁶ contempla aproximadamente 1.400 câmeras instaladas em locais estratégicos, como entradas e saídas da cidade, pontos turísticos, locais de grande aglomeração, regionais e mais 515 câmeras portáteis, conhecidas como Body Cams, utilizadas pela Guarda Municipal, que são potencializadas pela infraestrutura de controle de tráfego.

Interligado ao sistema, estão boa parte dos redutores e controladores eletrônicos, popularmente chamados de radares, monitorando aproximadamente 223 vias e 627 faixas de trânsito⁷. O sistema também permite efetuar um cercamento virtual, possuindo tecnologia leitura de placas de veículos, assim tudo o que for colocado em monitoramento vai gerar um alerta para a inteligência analisar, efetuando o cruzamento de dados, permitindo acelerar a resposta necessária a cada situação e proporcionando comunicação aperfeiçoada entre as diferentes forças policiais, obtendo a identificação de possíveis suspeitos, placas adulteradas e veículos clonados.

Por meio da Muralha Digital, a municipalidade de Curitiba já conseguiu aumentar a segurança⁸ do cidadão, reduzindo os crimes nas áreas monitoradas em até 40%. Também são cedidas imagens ao Ministério Público, Poder Judiciário e às forças policiais para auxiliar na elucidação de crimes ocorridos nas áreas cobertas pelas câmeras.

4 CONCLUSÃO

A mobilidade é uma área ampla e apresenta desafios das mais diferentes naturezas. Sendo assim, conecta-se com diferentes áreas de gestão de uma cidade inteligente.

Com a evolução da municipalização do trânsito, Curitiba criou uma estrutura administrativa que permite utilizar da melhor forma os dados gerados pelos seus diferentes sistemas de videomonitoramento, assim como buscar ampliar os resultados e obter uma maior eficiência em sua infraestrutura de fiscalização eletrônica.

⁶ Fonte: FLORES, Carla C.; OLIVEIRA, Gilberto R. Revista Curitiba em Destaque, Muralha Digital, v. 9 n. 9, 2022.

⁷ Fonte: Revista Curitiba em Destaque, 2022, p. 7.

⁸ Fonte: FLORES, Carla C.; OLIVEIRA, Gilberto R. Revista Curitiba em Destaque, Muralha Digital, v. 9 n. 9, 2022.

Essa operação é muito mais ampla do que o simples videomonitoramento de imagens, por meio de câmeras distribuídas pela cidade. Vai muito além de instalar e conectar câmeras e manter a cidade em observação contínua por meio de monitores de imagem.

O videomonitoramento por imagens é uma prática válida, mas, por si só, é apenas uma evidência de que é uma cidade monitorada. O que traz a inteligência à cidade é a utilização e manipulação dos dados e informações gerados por meio do monitoramento. Todas as tecnologias empregadas podem e devem ser usadas como ferramentas que trazem informações formando um banco de dados. Assim, é possível mapear a cidade e proporcionar ações de reação rápida e principalmente de prevenção.

Curitiba destaca-se por sua vanguarda em investir em inovação⁹, sustentabilidade e qualidade de vida para os seus cidadãos, mantendo-se posicionada como referência em mobilidade urbana no cenário das cidades inteligentes, de acordo com o Ranking Connected Smart Cities 2022 (Urban Systems, 2022).

Conclui-se que a contribuição dos dados gerados a partir da infraestrutura e gestão da fiscalização eletrônica são de considerável importância para a mobilidade urbana e devem ser considerados como parte de um programa maior de gestão urbana responsável pelas operações da governança da tecnologia da informação e da operação de segurança de uma cidade inteligente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Josiane Nascimento et al. **O conceito de smart cities aliado à mobilidade urbana**. *REVISTA HUM@NAE*, v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://revistas.esuda.edu.br/index.php/humanae/article/view/478/150>>. Acesso em 03 out. 2022.

AQUINO, Andre LL et al. **Cidades Inteligentes, um Novo Paradigma da Sociedade do Conhecimento**. *Blucher Education Proceedings*, v. 1, n. 1, p. 165-178, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Andre-Aquino/publication/301443882_Cidades_Inteligentes_um_Novo_Paradigma_da_Sociedade_do_Conhecimento/links/5a316f530f7e9b2a28562724/Cidades-Inteligentes-um-Novo-Paradigma-da-Sociedade-do-Conhecimento.pdf>. Acesso em 05 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Resolução n.798, de 2 de setembro de 2020**. Diário Oficial da União, seção 1, P.43. Brasília, Ministério da Infraestrutura, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-798-de-2-de-setembro-de-2020-276446814>. Acesso em 24 mar. 2023.

CURITIBA. In: _____. **Lei Municipal nº 15.926 de 13 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022-2025**. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/plano_plurianual_2022_2025/plano_plurianual_2022_2025.htm>. Acesso em 25 out. 2022.

CURITIBA. Secretaria Municipal da Comunicação Social. In: _____. **Redução Pontos monitorados pela Muralha Digital têm redução de crimes em até 40%**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/pontos-monitorados-pela-muralha-digital-tem-reducao-de-crimes-em-ate-40/64851>>. Acesso em: 20 set. 2022.

⁹ Fonte: CURITIBA. Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS). <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cidade-mais-inteligente-do-pais-curitiba-celebra-serie-de-reconhecimentos-e-premiacoes/66822>

CURITIBA. Secretaria Municipal da Comunicação Social. In: **Cidade mais inteligente do país, Curitiba celebra série de reconhecimentos e premiações**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cidade-mais-inteligente-do-pais-curitiba-celebra-serie-de-reconhecimentos-e-premiacoes/66822>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

CURITIBA. Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito. **Programa Vida no Trânsito**. Disponível em: <<https://mid-transito.curitiba.pr.gov.br/2023/4/pdf/00006656.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

DUCATI, Ariane; DIONÍSIO, Bibiana. **Primeira lombada eletrônica do Brasil completa 20 anos em Curitiba**. G1, 2012. Disponível em <G1 - Primeira lombada eletrônica do Brasil completa 20 anos em Curitiba - notícias em Paraná (globo.com)>. Acesso em 28 mai.2023.

FLORES, Carla C.; OLIVEIRA, Gilberto R. **Muralha Digital**. Revista Curitiba em Destaque, v. 9, n. 9., p.5 e p.7, 2022. Disponível em <<http://revistarcd.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/home/issue/view/9/123>>. Acesso em 23 mai.2023.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo, Perspectiva, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes** [livro eletrônico]: versão resumida, São Paulo, Editora Livraria da Física, 2020.

KON, Fabio et al. **Cidades Inteligentes: Conceitos, plataformas e desafios**. Jornadas de atualização em informática, 2016 - sol.sbc.org.br, p.14. Disponível em: <<https://sol.sbc.org.br/livros/index.php/sbc/catalog/download/6/7/775-1#page=15>>. Acesso em 26 mai. 2023.

SIMONELLI, Luiza; NASCIMENTO, D. E.; FERNANDES, Valdir. **Cenários da mobilidade e o desafio intermodal**. *Rev Mun Soc Hum*, v. 3, n. 1, p. 1-16, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ifpr.edu.br/index.php?journal=MundiSH&page=article&op=view&path%5B%5D=460>>. Acesso em 07 nv. 2022.

SIMONELLI, L. - **Trânsito Eficiente e Mobilidade Segura: estado coletivo e cidade plural**. Curitiba, InterSaberes. 2020.

URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities 2022**, Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiODYyZmMzZjQtdMDQwZC00N2I4LWJkMGltYmJiMGU5NDQyYjY4IiwidCI6IjA0ZTcxZThlTUwZDMtNDU1ZC04ODAzLWM3ZGI4DhkNjRiYiJ9> . Acesso em 02/04/2023. Ranking Connected Smart Cities 2022.

GOVERNANÇA NAS COMPRAS PÚBLICAS: EFICIÊNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO

GOVERNANCE IN PUBLIC PURCHASES: EFFICIENCY OF THE ELECTRONIC AUCTION

Michele de Paula Vergilio Lemes¹
Saulo S. Lima Filho²

RESUMO

Este artigo tem por tema a governança das compras por meio de licitação na modalidade pregão na sua forma eletrônica, visando compras públicas inteligentes, eficientes e bem planejadas, com uma maior economia aos cofres públicos, possibilitada pela ampliação do rol de empresas participantes; e maior celeridade na conclusão das licitações. Busca-se descrever o processo de pregão eletrônico adotado nas secretarias municipais com base nos indicadores de eficiência, e ainda verificar a percepção dos gestores dos departamentos solicitantes de licitações sobre a utilização desses indicadores, e propor ações de aprimoramento para os processos licitatórios. Este artigo utilizou-se de estudos bibliográficos abordando a Lei nº 8.666/1993 e a recente promulgação da Lei Federal nº 14.133/21, dada a importância da matéria, bem como foram analisados indicadores de eficiência presentes nos processos de pregão eletrônico das secretarias municipais com grande volume de aquisições/contratações da Prefeitura de Curitiba, por meio de pesquisa quantitativa com análise de dados por meio da metodologia matemática de Análise Envoltória de Dados (DEA). Observou-se que após a descentralização das compras e dos serviços pela Secretaria Municipal de Administração e de Gestão de Pessoal (SMAP), os procedimentos licitatórios tornaram-se mais ágeis dentro de suas respectivas secretarias de origem.

Palavras-chave: licitação; pregão eletrônico; eficiência.

ABSTRACT

The theme of this article is the governance of purchases through bidding in the Auction modality in its electronic form, aiming at intelligent, efficient and well-planned public purchases, with greater savings for public coffers, made possible by expanding the list of participating companies; and faster completion of tenders. It seeks to describe the electronic auction process adopted in Municipal Secretariats based on efficiency indicators, and also to verify the perception of managers of departments requesting bids on the use of these indicators, and to propose improvement actions for bidding processes. This article made use of bibliographical studies addressing Law nº 8.666/1993 and the recent enactment of Federal Law nº 14.133/21, given the importance of the matter, as well as analyzing efficiency indicators present in the electronic auction processes of Municipal Secretariats with large volume of acquisitions/contracts by the Municipality of Curitiba, through quantitative research with data analysis using the mathematical methodology Data Envelopment

¹ Bacharel em Biotecnologia pela Universidade Tuiuti do Paraná (2013). Pregoeira na Secretaria Municipal do Meio Ambiente. E-mail: michelevergiliolemes@gmail.com.

² Doutor e mestre em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR - 2021). Pró-Reitor de Orçamento e Administração da UFPR. E-mail: saulosfilho@gmail.com.

electronic auction processes of Municipal Secretariats with large volume of acquisitions/contracts by the Municipality of Curitiba, through quantitative research with data analysis using the mathematical methodology Data Envelopment (DEA). It was observed that after the decentralization of purchases and services by the Municipal Secretariat of Administration and Personnel Management - SMAP, bidding procedures became more agile within their respective Secretariats of origin.

Keywords: *bidding; electronic auction; efficiency.*

1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 já se previa as compras públicas por meio de processo licitatório, tendo o princípio da eficiência como um dos objetivos norteadores.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Desse modo, em 1993 foi criada a Lei de Licitações Federal nº 8.666, a fim de regulamentar os procedimentos relativos às compras públicas. O art. 3º da referida lei, a fim de orientar as licitações públicas, apresentou os princípios básicos para a sua instauração:

Art.3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Lei Federal nº 8.666/93).

Ainda, no art. 22 da mesma lei foram definidas as modalidades de Licitação:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - Concorrência;
- II - Tomada de preços;
- III - convite;
- IV - Concurso;
- V - Leilão.

Em 2002, visando à maior celeridade, eficiência e transparência aos processos de licitação, foi criada uma nova modalidade de licitação, o pregão, em sua forma eletrônica e presencial, por meio da Lei Federal nº 10.520 para a aquisição de bens e serviços comuns. Essa lei ainda definiu o que seriam bens e serviços “comuns”:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A Nova Lei de Licitação e Contratos, NLLC nº 14.133/2021, chegou para otimizar e trazer celeridade aos processos de licitação com a implantação dos processos de forma online, em que licitações presenciais são apenas exceções, além de incorporar a modalidade de pregão e ainda em seu art. 5º, inovou trazendo novos princípios às compras públicas, como o do planejamento:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, grifo nosso).

Como objetivos específicos, busca-se descrever o processo de pregão eletrônico adotado nas secretarias municipais, com base nos indicadores de eficiência, propondo ações de aprimoramento para os processos licitatórios. Para a execução do presente artigo, utilizou-se um breve estudo bibliográfico abordando as regras do pregão eletrônico regido ainda pela Lei Federal nº 8.666/1993, bem como indicadores de eficiência presentes nos processos das secretarias municipais da Prefeitura de Curitiba, utilizando-se de pesquisa quantitativa com análise de dados por meio da metodologia matemática Envoltória de Dados (DEA).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 LEI FEDERAL Nº 8.666/1993

Meireles (1990, p. 238) afirma que licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. No Brasil, a licitação é obrigatória, ela tem o objetivo de garantir a observância do princípio constitucional, de maneira a assegurar oportunidades iguais a todos os interessados, possibilitando o comparecimento de o maior número possível de concorrentes.

Vimos anteriormente que, com a promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993, as licitações tornam-se obrigatórias e têm o objetivo de regulamentar, dar as diretrizes acerca das modalidades de licitações, as naturezas das compras públicas, as formalidades e os prazos específicos, os casos em que a licitação é dispensável ou inexigível, bem como dos contratos administrativos. Assim sendo, as licitações devem observar os princípios constitucionais: legalidade, publicidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

De acordo com o objeto/serviço a ser contratado e o valor envolvido³, deve-se apontar qual a modalidade licitatória a ser utilizada. A Lei nº 8.666/93 estabelece faixas de valores que vinculam o administrador público à contratação de cada modalidade, enquanto a Lei do Pregão não estabelece valores, somente a necessidade de ser bem ou serviço comum, assim como a Lei Federal nº 14.133/2021, que não fica presa a valores, e sim à natureza do objeto a ser contratado.

³ Concorrência pública: obras e serviços de engenharia – valor acima de R\$ 1.500.000,00; compras e serviços no valor acima de R\$ 650.000,00. Tomada de Preços: obras e serviços de engenharia quando o valor for até R\$ 1.500.000,00; compras e serviços até R\$ 650.000,00. Convite: obras e serviços de engenharia quando o valor for até R\$ 150.000,00; compras e outros serviços quando o valor for até R\$ 80.000,00.

Em 1º de abril de 2021, foi promulgada a Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 2021), substituindo a Lei Federal nº 8.666/93, bem como as normas: Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei nº 12.462/2011).

O texto sancionado estabelece as normas gerais que serão aplicadas a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional de todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), incluindo os Fundos Especiais e as Entidades Controladas, exceto Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que continuam a ser regidos pela Lei nº 13.303/2016.

Referente à modalidade pregão, a Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 29 - Parágrafo Único. O Pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei

Capítulo IV - Dos Agentes Públicos - § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

2.2 COMPRAS PÚBLICAS

Constituem-se em uma das áreas mais importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado.

Quando se fala em planejamento nas compras públicas, logo se pensa que uma boa gestão de compras é de fundamental relevância, pois o ato de comprar produtos e serviços é muito mais do que priorizar o menor preço.

Para uma boa operacionalização dos processos de licitação dentro dos dispositivos da legislação aplicável, tem que haver um planejamento nos pedidos de compra/serviço, bem como apresentar uma justificativa da necessidade da contratação do objeto a ser licitado e as razões de interesse público a atingir.

O conhecimento desses fatores auxilia na tomada de decisões, a fim de dinamizar os processos de compras e identificar as causas que possam levar a um atraso da contratação.

Para Kohama (2014), a Administração Pública recorre aos relatórios gerenciais para analisar e monitorar a eficácia de suas ações, proporcionando redução de erros e irregularidades, o que requer atenção com o uso dos recursos públicos e responsabilidade dos seus gestores. Tem que haver um controle interno na Administração Pública a fim de verificar a legalidade das principais práticas administrativas, visando também avaliar os resultados interligados à eficiência da gestão como um todo.

A falta de planejamento, bem como as pressões internas que sofrem os agentes de contratação, dificultam a gestão dos processos em compras. Conforme Waterman e McCue (2012), gerir prazos e manter contratações eficientes são dois fatores importantes nas compras públicas.

Em relação à nova lei de licitações, o art. 40 cita que o planejamento das compras deve ser baseado na expectativa de consumo e considerar as demandas que não obedecem ao fluxo normal de produção de consumo. De acordo com o texto, deve observar o seguinte:

- I Condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- II Processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
- III Determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
- IV Condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
- V Atendimento aos princípios:
 - a) padronização (considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho),
 - b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso,
 - c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

É importante ressaltar que, para realizar uma compra por meio de licitação, é necessário ter uma dotação financeira e orçamentária para que, ao término do processo, o pagamento seja realizado em tempo hábil.

2.3 CARACTERÍSTICAS DO PREGÃO ELETRÔNICO (LEIS N°S 8.666/1993 e 10.520/2022)

O pregão, como modalidade eleita pela autoridade administrativa competente, tem como condição inafastável Para Alexandrino e Paulo (2014, p. 650), “o pregão é modalidade de licitação, sempre do tipo menor preço, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que pode ser utilizada para qualquer valor de contrato”.

2.3.1 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Quadro 1: Vantagens e desvantagens do uso do pregão eletrônico.

VANTAGENS
Cumprindo as condições exigidas para a habilitação, qualquer interessado poderá participar do certame.
Tipo de licitação amplamente divulgada. O aviso de licitação é divulgado no Diário Oficial do Município de Curitiba e dependendo do valor da aquisição/serviço, é publicado em jornal de grande circulação ⁴ .
O critério de contratação adotado é o menor preço/menor desconto, sendo dispensados os critérios “melhor técnica” ou “técnica e preço”.
Não possui limites de valor. O que importa nessa modalidade de licitação é o critério qualitativo, ou seja, a natureza do bem ou serviço contratado.

⁴ Curitiba (PR), 2008 – “Art. 17 A fase externa do Pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação será efetuada por meio de publicação de aviso e divulgação em meio eletrônico em função dos seguintes limites:

a) para bens e serviços de valores estimados em até R\$ 650.000,00:

Diário Oficial do Município de Curitiba; Meio eletrônico, no Site Oficial, na Internet.

b) para bens e serviços de valores estimados entre R\$ 650.000,01 até R\$ 1.300.000,00:

Diário Oficial do Município de Curitiba; Meio eletrônico, no Site Oficial, na Internet; Jornal de grande circulação local.

c) para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 1.300.000,01:

Diário Oficial do Município de Curitiba; Meio eletrônico, no Site Oficial, na Internet; Jornal de grande circulação regional ou nacional.”

VANTAGENS
O pregão se destacou com uma das suas características principais, a inversão de fases, sendo feita a verificação da habilitação apenas do vencedor, e não a de todos os participantes. ¹
Logisticamente, mais econômico.
Possui mais agilidade em sua fase externa.
Oferece mais eficiência à contratação.
Dispõe de segurança em suas fases.
DESVANTAGENS
Possíveis quedas de conexão, uma vez que recursos tecnológicos são passíveis de falhas.
Limitação aos tipos de bens e serviços permitidos para aquisição.

2.4 COMO FUNCIONA UM PREGÃO ELETRÔNICO?

Para Meirelles (2014, p. 376), pregão eletrônico “é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet”.

Para melhor operacionalização da licitação, faz-se necessário dividi-la em duas fases: interna (processo) e externa (procedimento).

Conforme Jacoby Fernandes (2011, p. 517), “o primeiro passo de qualquer procedimento licitatório é a requisição do objeto”. É sempre da necessidade, manifestada por agente público, que a Administração inicia o seu processo com vistas à futura contratação.

A fase interna inicia-se com a indicação de dotação orçamentária para a realização da compra/serviço. Na sequência, segue com os seguintes documentos: formalização do processo de compra, abertura do processo administrativo, termo de referência, elaboração do edital, instauração da licitação e encaminhamentos ao jurídico.

Nessa fase, é importante destacar algumas regras da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 em relação à instrução do processo licitatório: de acordo com o art. 12, inciso VII, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. E no art. 18, inciso I, cita o uso de descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar (ETP), que caracterize o interesse público envolvido bem como deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação técnica e econômica da contratação.

Ainda na Lei Federal nº 8.666/93, a fase externa mantém relação com o objeto da licitação e inicia-se com a publicação do edital e sessão pública e finaliza-se com a adjudicação e homologação do vencedor. “A classificação em fases tem imediato impacto prático no incremento do controle e da eficácia, com base em aspectos essenciais de cada fase” (Motta, 2008, p. 58).

O pregão eletrônico acontece de forma virtual. Desta forma, ele oferece transparência e documentação dos atos – inclusive as conversas entre o pregoeiro com o fornecedor.

O fornecedor interessado deverá efetuar o cadastramento eletrônico completo no Portal de Compras do Município de Curitiba (www.e-compras.curitiba.pr.gov.br), seguindo as condições estabelecidas na legislação vigente.

O pregoeiro designado pela autoridade competente publica o edital de embasamento no sistema para fazer a aquisição do objeto/serviço, colocando todas as informações a respeito de sua necessidade e o dia e horário para o certame acontecer. A partir disso, no dia e horário descrito as empresas interessadas se encontram em uma sala de disputa virtual pela internet, para oferecer seus lances – sendo escolhida, em geral, aquela que oferecer a oferta mais vantajosa à Administração.

Após a fase da proposta de preços, o sistema abre a sala de disputa para os concorrentes permitindo que os lances sejam feitos, ganhando o processo aquele fornecedor que oferecer o menor preço/menor desconto.

Ao final do pregão eletrônico, abre-se a etapa do julgamento a ser feito pelo pregoeiro (proposta de preço e documentações da empresa melhor classificada). Publicam-se as atas de julgamento e se um concorrente observar alguma discordância com o julgamento, é prevista a interposição de recurso, para que seja realizada a análise do mérito. Apenas após a análise e o julgamento desse recurso, será possível concluir a contratação.

Já na Nova Lei de Licitações, há pelo menos quatro modos de disputa para a etapa de julgamento da proposta. São eles: o modo aberto, o modo fechado, o modo aberto e fechado e o modo fechado e aberto, conforme segue:

No modo aberto, os licitantes deverão fazer a apresentação de suas propostas, cabendo a adoção de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes. No modo fechado, as propostas feitas ficarão em sigilo até a data e hora designadas para que sejam divulgadas. No modo aberto e fechado, os licitantes, em um período fixo de tempo, dão os seus lances publicamente. Em seguida, há outro período de tempo aleatório adicional sem prorrogação para que os licitantes ajustem suas propostas. Depois disso, nos minutos seguintes, os melhores lances, isto é, os até 10% superiores ao menor lance, terão a oportunidade de ofertar um último valor ou lance de modo fechado, ou seja, sigiloso. Após o fim da etapa de lances, o sistema ordena os melhores valores por ordem de vantajosidade para que apresentem seus últimos lances finais fechados. Ao fim do processo, as propostas fechadas são conhecidas, apurando-se qual delas é mais vantajosa para a Administração. No modo fechado e aberto, há uma primeira etapa de envio de lances que é fechada, isto é, os lances não são públicos. Essa etapa, por sua vez, é seguida por uma etapa aberta com os licitantes que oferecerem lances até 10% superiores ao menor lance, que têm a oportunidade de fazer ofertas de forma aberta, ou seja, publicamente.

2.5 METODOLOGIA APLICADA

Para a construção da base de dados, foram inclusas as informações obtidas no Portal de Compras do Município de Curitiba, E-Compras (<https://e-compras.pr.gov.br>) referente às secretarias municipais de Curitiba que mais licitam na modalidade pregão no formato eletrônico, sendo elas: Meio Ambiente - SMMA, Educação - SME, Saúde - SMS, Obras Públicas - SMOP, Segurança Alimentar e Nutricional - SMSAN, Urbanismo - SMU. As informações extraídas no portal foram: quantidade de pregões concluídos, economicidade por secretarias, estatísticas por ano.

Após a base de dados estar concluída, o próximo passo era obter os escores de eficiência, por meio de pesquisa quantitativa com análise de dados por meio da metodologia matemática Envoltória de Dados (DEA). Então, foi rodado um DEA e obtiveram-se os índices de eficiência, conforme gráficos demonstrados na análise de resultados.

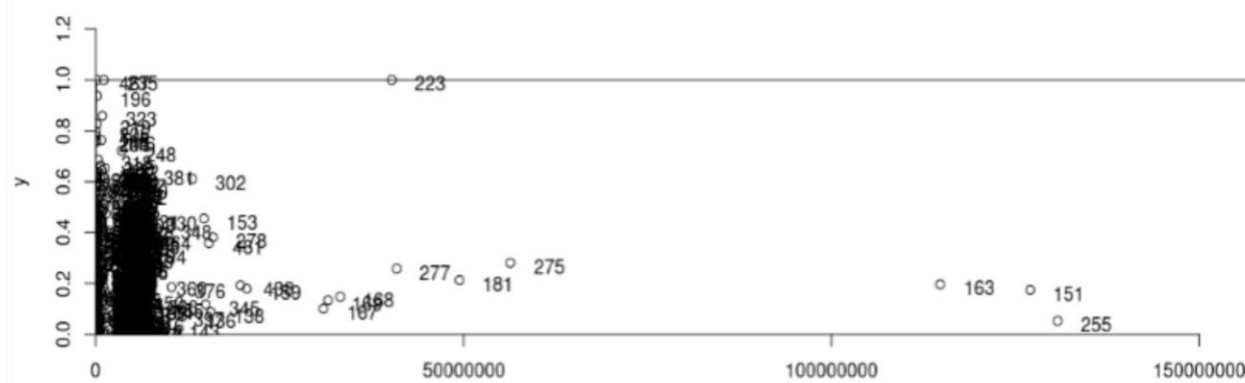
A Análise Envoltória de Dados (DEA) é uma técnica não paramétrica que emprega programação matemática para construir fronteiras de produção de unidades produtivas (DMUs), que empregam processos tecnológicos semelhantes para transformar múltiplos insumos em múltiplos produtos. Tais fronteiras são empregadas para avaliar a eficiência relativa dos planos de operação executados pelas DMUs e servem, também, como referência para o estabelecimento de metas eficientes para cada unidade produtiva. A DEA foi desenvolvida para avaliar a eficiência de organizações cujas atividades não visam lucros ou para as quais não existem preços prefixados para todos os insumos e/ou todos os produtos (Bogetoft; Otto, 2022).

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 ANÁLISE DE EFICIÊNCIA ENTRE BENS E SERVIÇOS

Tabela 1: Dados extraídos do sistema E-Compras no período de 2021 a 2022

1	Objeto	Tipo	Qtde	Referência	Cotado	Economia	Eficiência
52	AQUISIÇÃO DE CORANTE LIQUIDO VERMELHO	Material de Co	1	5.650,00	2.290,00	0,5947	0,865637577215296
59	AQUISIÇÃO DE TONERS, PARA ATENDIMENTO	Material de Es	9	6.103,46	2.677,62	0,5613	0,815438281677728
202	Aquisição de materiais diversos destinado	Material de Co	11	66.759,50	16.184,90	0,7576	0,820210486736914
206	Prestação de Serviços de controle integrac	Serviços de Ma	1	39.540,00	8.000,00	0,7977	0,923375234980324
215	Aquisição, por meio de registro de preços,	Material de Co	7	10.277,85	4.205,10	0,5909	0,800045350440939
220	Contratação de empresa, por meio de regi	Serviço de Lim	2	141.798,80	24.600,00	0,8265	0,826579398143241
246	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE HIGIENE	Material de Co	2	71120	16907	0,7623	0,815848518301636
318	AQUISIÇÃO DE CARIMBO AUTO ENTINTADO	Material de Co	5	7263,5	2783	0,6169	0,869959040586218
324	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A	Material de Co	5	885000	124710	0,8591	0,859126917980217



FONTE: DADOS DA PESQUISA (2025)

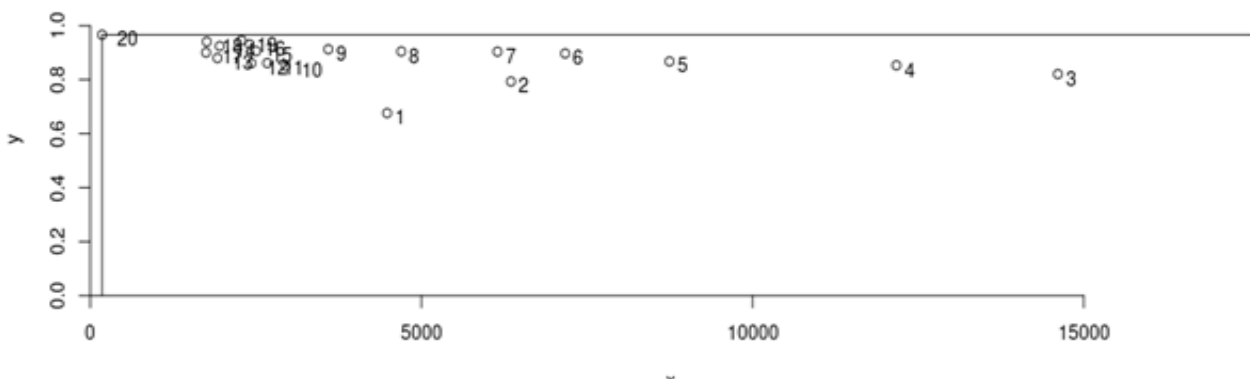
O gráfico acima refere-se ao indicador da relação entre economia e preço de referência, ou seja, o critério para mensuração de eficiência é quanto maior a economia em relação ao preço, maior a eficiência. Nota-se que os números cujos objetos/serviços que mais se aproximam da linha “1” são os que possuem maior escore de eficiência.

Por exemplo, o item “52” em destaque na Tabela 1 refere-se a um pregão eletrônico cujo objeto é a aquisição de corantes líquidos vermelhos. O valor total de referência foi de R\$ 5.650,00. A empresa vencedora cotou o valor de R\$2.290,00, ou seja, houve uma economia de mais de 59% nos cofres públicos com um índice de eficiência de 0,8656.

3.2 ANÁLISE DE EFICIÊNCIA POR PERÍODO

Tabela 2: Dados extraídos no sistema E-Compras no período de 2004 a 2023

1	Anc	cessos Ence	cessos Fraca	cessos De	cessos Anu	cessos Revo	Tot	Concluidos	Eficiência	Y
2	2004	3030	92	1188	166	6	4482	0,676037483	0,699619785872278	
3	2005	5038	56	1172	64	22	6352	0,79313602	0,820803086111829	
4	2006	11990	152	2244	174	50	14610	0,820670773	0,849298337652903	
5	2007	10386	166	1458	142	20	12172	0,8532698	0,883034519777596	
6	2008	7588	112	908	106	32	8746	0,867596616	0,897861100048243	
7	2009	6432	62	560	80	36	7170	0,89707113	0,928363777418542	
8	2010	5556	84	400	80	28	6148	0,903708523	0,935232703867103	
9	2011	4248	82	300	54	12	4696	0,904599659	0,936154925685906	
10	2012	3280	94	174	26	20	3594	0,912632165	0,944467630005988	
11	2013	2510	76	326	26	14	2952	0,850271003	0,879931115562715	
12	2014	2302	62	266	24	18	2672	0,861526946	0,89157970148558	
13	2015	2094	70	224	32	12	2432	0,861019737	0,891054799138266	
14	2016	1690	50	136	22	22	1920	0,880208333	0,910912753920576	
15	2017	1806	34	88	14	12	1954	0,924257932	0,956498940857529	
16	2018	2268	82	118	22	14	2504	0,905750799	0,937346220429811	
17	2019	2240	46	66	24	30	2406	0,931005819	0,963482214647638	
18	2020	1574	62	70	12	30	1748	0,900457666	0,931868446596837	
19	2021	1654	34	46	14	10	1758	0,940841866	0,973661373741566	
20	2022	2160	46	60	12	6	2284	0,945709282	0,978698580647568	
21	2023	172	0	4	2	0	178	0,966292135	0,999996520800545	



Fonte: Dados da Pesquisa (2025)

O gráfico acima refere-se à quantidade de processos licitatórios concluídos no período de 2004 a 2023. O critério para mensuração de eficiência é quanto mais processos concluídos, mais eficiente. Nota-se que ao longo dos anos, aumentou-se a eficiência, conforme a Tabela 2.

Em virtude da publicação do Decreto Municipal nº 1668/2013, houve a descentralização de muitos objetos (bens e serviços de interesse geral ou comuns) da Secretaria de Administração, atualmente denominada como SMAP, passando a responsabilidade de licitar para as demais secretarias municipais com a justificativa de definir parâmetros para o planejamento das aquisições e contratações, visando otimizar os prazos do processo, a racionalização dos trâmites, a celeridade, a economicidade e a eficiência, bem como respeito aos demais princípios norteadores das licitações. Com isso, os procedimentos licitatórios tornaram-se mais ágeis dentro de suas respectivas secretarias de origem.

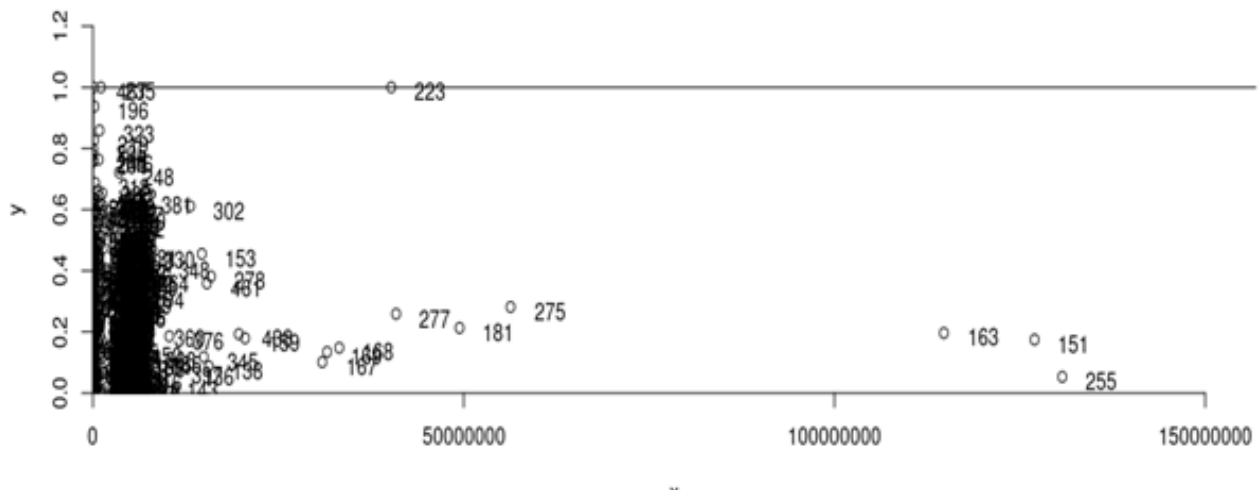
3.3 ANÁLISE DE EFICIÊNCIA ENTRE SECRETARIAS MUNICIPAIS

O gráfico abaixo refere-se ao indicador da relação entre economia e preço de referência, cujo critério para mensuração de eficiência é quanto maior a economia em relação ao preço, maior a eficiência.

Conforme a Tabela 3, os itens 224, 236 e 468 seriam os processos mais eficientes com o escore máximo de número “1”, porém tratam-se de pregões eletrônicos com valor inicial indicado como referência de preço simbólico (100,00) e foram definidos para que as empresas pudessem cotar o maior percentual de desconto. Portanto, no ano de 2022, o processo licitatório mais eficiente e com o valor real foi o item 318 – Pregão nº 47/2022 – SME – Aquisição de carimbos autoentintável, valor de referência de R\$ 7.263.50, cotado em R\$ 2.783,00, uma economia de 61%, escore de eficiência de 0,86995.

Tabela 3: Dados extraídos do sistema E-Compras no ano de 2022

1	Secretaria	Processo	Objeto	Qtde	Referencia	Cotado	Economia	Eficiência
19	SMMA	PE 215/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	76,87	0,2313	0,999587089841106
36	SMMA	PE 32/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	99,00	0,0100	0,999998273059157
43	SMMA	PE 354/2022 SMMA	SERVIÇOS DE ENGENHAF	1	100,00	98,00	0,0200	0,999999317375574
50	SMMA	PE 388/2021 SMMA	Contratação de empresa par	1	100,00	77,57	0,2243	0,999587089841015
52	SMMA	PE 395/2022 SMMA	AQUISIÇÃO DE CORANTE	1	5.650,00	2.290,00	0,5947	0,865637577215296
53	SMMA	PE 40/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	62,00	0,3800	0,99999387847073
55	SMMA	PE 407/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	99,99	0,0001	0,99964238394848
57	SMMA	PE 412/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	99,99	0,0001	0,99964238394848
78	SMMA	PE 6/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	73,00	0,2700	0,99958708984114
87	SMMA	PE 95/2022 SMMA	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	100,00	87,50	0,1250	0,999977647929978
119	SMAP	PE 416/2022 SMAP	Prestação serviços de limpe	1	10.898,40	2.397,65	0,7800	0,99999764413695
184	SMOP	PE 9/2022 SMOP	Contratação de Empresa pa	1	100,00	99,97	0,0003	0,99964238394848
224	SMU	PE 40/2022 URBS	Prestação de serviços de ge	1	40.234.212,30	100,00	1,0000	1
236	SMU	PE 48/2022 URBS	Seleção e contratação de er	1	1.071.655,90	0,95	1,0000	1
318	SME	PE 47/2022 SME	AQUISIÇÃO DE CARIMBO	5	7.263.50000	2.783,00	0,6169	0,869959040586218
441	SMS	PE 83/2022 SMS	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	3	310.00000	119	0,6161	0,999996875045486
468	SMSAN	PE 380/2021 SMSAN	CONTRATAÇÃO DE EMPRI	1	78.030,00000	8,62	0,9999	1



Fonte: Dados da Pesquisa (2025)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento de compras é um processo estratégico que tem o objetivo de gerenciar o fluxo de suprimentos e serviços de um órgão público, garantindo preço, prazo e qualidade. Esse processo é fundamental para evitar crises econômicas e manter o equilíbrio financeiro entre as compras públicas e a aquisição de bens e serviços necessários para a população. Com isso, a Administração Pública se obriga a criar formas de organizar suas compras e adquirir somente o necessário diante de possíveis déficits orçamentários, contingenciamento de recursos, ajuste fiscal e controle de gastos.

Começando com uma revisão de despesas que garante dois tipos de ganhos orçamentários: ganhos de eficiência e economia dos produtos e serviços. Cabe ao gestor tomar a decisão final sobre quais opções de economia devem ser implementadas. Essa abordagem é

particularmente relevante em relação às decisões de eliminação ou redução de programas, mas também se aplica às opções mais importantes de ganhos de eficiência. Cabe ao gestor organizar melhor seus fluxos internos em atendimento ao princípio de celeridade.

E ainda, a centralização da gestão de compras em um único departamento, seja ele Administrativo/Almoxarifado, é benéfica, a fim de juntar as necessidades de todos os departamentos de uma secretaria, evitando assim que os departamentos façam pedidos de objetos semelhantes, resultando em diversos pregões, tornando-se um procedimento oneroso e não eficiente.

Até o começo de 2021, a licitação era regida pela Lei nº 8.666/1993, e tinha complementos com a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/11). Entrou então em vigor a Lei nº 14.133/2021, que reformulou vários aspectos pertinentes à Lei de Licitação e suas complementares. Foi criada para atualizar as normas relacionadas às compras públicas, incluindo uma nova modalidade de contratação, ampliação de prazos de contratos, exigência de seguro-garantia para grandes obras, entre outros pontos.

Uma das suas principais modalidades licitatórias, o pregão eletrônico é a modalidade mais célere utilizada hoje no Brasil, pois todo o processo leva em média 40 dias para ser concluído. Mas mesmo já sendo o processo mais célere, ele pode ser ainda mais eficiente. Como observado no item 4, a análise de eficiência dos processos foi satisfatória e só reforçou que nos últimos anos houve ganhos de eficiência após a descentralização da SMAP, passando a responsabilidade de licitar para as demais secretarias municipais.

Portanto, o pregão eletrônico além de otimizar os recursos públicos ainda traz transparência às compras públicas e com a promulgação da nova Lei de Licitações trará mais modernidade e eficiência para os processos, com mudanças importantes para as compras e os contratos públicos. A transição está exigindo um processo de estudo e aprofundamento de vários temas e a simplificação deve ser vista à luz dos princípios e objetivos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, muito já se fez para que os processos de licitação se tornassem mais transparentes, modernos e céleres. Entende-se que novos estudos poderão surgir após a sua efetiva aplicação pelas secretarias municipais, no intuito de deixar os processos ainda mais dinâmicos. Hoje, já se fala da utilização de metaverso em licitações e em conjunto com a Nova Lei de Licitações e Contratos. Poderá ser esse o futuro das compras públicas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. **Dispõe sobre a Modalidade de Licitação por Pregão**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 02 de março de 2023.

BRASIL. Lei 14.133 de 01 de abril de 2021. **Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133>. Acesso em: 22 de abril de 2023.

CURITIBA. **Decreto nº 379**, de 07 de maio de 2008. Dispõe sobre a alteração do § 2º, do artigo 2º, do § 1º e do "caput" do artigo 10, o "caput" do artigo 15 e o artigo 17, do Decreto nº 1.235/2003.

E-COMPRAS. **Portal de Compras Eletrônicas no Município de Curitiba**. Curitiba, PR, 2023. Disponível em: <<https://e-compras.pr.gov.br>>. Acesso em 18 de abril de 2023.

Jacoby Fernandes, J. U. (2011). **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico** (4ª ed., v. 1). Fórum.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40 ed. Atualizada até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013, São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

Motta, C. P. C. (2008). **Eficácia nas licitações e contratos** (11ª ed.). Belo Horizonte: Del Rey.

P. Bogetoft and L. Otto (2022), **Benchmarking with DEA and SFA**, R package version 0.31.

Waterman, J., & McCue, C. (2012). **Lean thinking within public sector purchasing department: the case of the UK public service**. *Journal of Public Procurement*, 12(4), 505-527. Recuperado de

http://ippa.org/jopp/download/vol12/issue-4/Symp%20Art%202_Waterman_McCue.pdf.

INTELIGÊNCIA FISCAL – COMO O USO INTELIGENTE DA TECNOLOGIA PODE CONTRIBUIR PARA A EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

FISCAL INTELLIGENCE – HOW THE SMART USE OF TECHNOLOGY CAN CONTRIBUTE TO THE EFFICIENCY IN COLLECTION OF MUNICIPALITIES

Giovani Dionizio Costa¹
Luiz Carlos Betenheuser Júnior²

RESUMO

A eficiência na arrecadação de tributos municipais é um desafio enfrentado por muitos municípios devido à complexidade das leis fiscais e ao aumento da evasão fiscal. Nesse contexto, a inteligência fiscal, aliada ao uso inteligente da tecnologia, emerge como uma estratégia promissora para melhorar a eficiência na arrecadação e combater a evasão fiscal. A implementação de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a análise de dados, oferece ferramentas poderosas para lidar com esses desafios. Por meio da aplicação de algoritmos de machine learning e big data analytics, é possível analisar grandes volumes de dados fiscais, identificar padrões, tendências e anomalias, facilitando a detecção de possíveis casos de evasão fiscal. A inteligência fiscal permite que os municípios tenham uma visão abrangente de suas bases tributárias, identificando setores de maior risco de evasão, contribuintes com comportamentos suspeitos e possíveis práticas de planejamento tributário agressivo. Essas informações são essenciais para direcionar os recursos de fiscalização e auditoria de forma mais eficiente, maximizando o retorno financeiro para o município. Além disso, a inteligência fiscal pode melhorar a eficiência dos processos de arrecadação, reduzindo custos e tempo de trabalho. O problema de pesquisa é investigar como o uso inteligente da tecnologia pode contribuir para a eficiência na arrecadação dos municípios no contexto da inteligência fiscal. A metodologia deste artigo trata-se de uma revisão bibliográfica para compreender o estado atual do conhecimento sobre inteligência fiscal, tecnologia aplicada à arrecadação municipal e eficiência na gestão fiscal. Este estudo possibilitou entender e clarificar as informações acerca do tema e como resultado, mostrou a importância da eficácia das tecnologias para o crescimento exponencial dos tributos dos municípios em geral. Isso favorece não apenas o crescimento dos municípios, mas os coloca em contato com a nova linguagem mundial, que é a globalização.

Palavras-chave: eficiência; tecnologia; inteligência fiscal.

ABSTRACT

Efficiency in the collection of municipal taxes is a challenge faced by many municipalities due to the complexity of tax laws and the increase in tax evasion. In this context, fiscal intelligence, combined with the intelligent use of technology, emerges as a promising strategy to improve efficiency in tax collection and combat tax evasion. The implementation of

¹ Graduado em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda pela Universidade Tuiuti do Paraná; Servidor Público Municipal da Prefeitura de Curitiba; Aluno de pós-graduação em Administração Pública pelo Imap-Curitiba.

² Graduado em Administração pela Universidade Federal do Paraná; Pós-graduado Lato Sensu Especialização em Gestão Administrativa e Tributária pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduado Lato Sensu Especialização em Administração Pública pela Escola de Administração Pública (EAP) do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Funcionário público da Prefeitura de Curitiba.

advanced technologies, such as artificial intelligence and data analysis, offers powerful tools to address these challenges. Through the application of machine learning algorithms and big data analytics, it is possible to analyze large volumes of tax data, identify patterns, trends, and anomalies, facilitating the detection of potential cases of tax evasion. Fiscal intelligence allows municipalities to have a comprehensive view of their tax bases, identifying sectors at higher risk of evasion, taxpayers with suspicious behaviors, and possible practices of aggressive tax planning. This information is essential to target enforcement and auditing resources more efficiently, maximizing financial returns for the municipality. Additionally, fiscal intelligence can improve the efficiency of collection processes, reducing costs and working time. The research problem would be to investigate how the intelligent use of technology can contribute to the efficiency in tax collection for municipalities in the context of fiscal intelligence. The methodology of this article consists of a literature review to understand the current state of knowledge on fiscal intelligence, technology applied to municipal collection, and efficiency in fiscal management. This study has provided an understanding and clarification of information regarding the topic and, as a result, has shown the importance of the effectiveness of technologies for the exponential growth of municipal taxes in general. This not only benefits the growth of municipalities but also connects them with the globalized world, which is the new global language.

Keywords: efficiency; technology; fiscal Intelligence.

1 INTRODUÇÃO

Inteligência fiscal é um termo bastante usado nas organizações, sendo que no setor público tem por objetivo criar mecanismos ágeis de arrecadação, estabelecer métodos eficientes do gerenciamento dos recursos e otimizar sua infraestrutura fiscal de maneira mais descomplicada possível (Costa, 2015).

Com o avanço tecnológico, esse conceito vem se atualizando e cada vez mais possibilitando eficiência nos processos de arrecadação dos municípios, ficando cada vez mais rápidos, intuitivos e certos os processos de fiscalização e lançamento de tributos, evitando assim contestações, recursos e inadimplência por parte do contribuinte. O assunto então se torna relevante como objetivo de estudo, uma vez que a área de tributação é o pilar para o investimento e sucesso das políticas públicas (Cunha, 2018).

A arrecadação de tributos é uma das principais fontes de receita dos municípios, e a eficiência na gestão fiscal é fundamental para garantir o funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento local. Nesse contexto, o uso inteligente da tecnologia pode ser um importante aliado para melhorar a arrecadação e tornar a gestão fiscal mais eficiente e transparente. Neste artigo, vamos discutir como a inteligência fiscal pode ser aplicada pelos municípios e quais são os benefícios que ela pode trazer para a arrecadação (Jorge, 2014).

A arrecadação de tributos municipais é uma fonte crucial de recursos financeiros para os municípios, permitindo o financiamento de serviços públicos essenciais e o desenvolvimento da infraestrutura local. No entanto, muitos municípios enfrentam desafios na eficiência de seus processos de arrecadação, resultando em perdas significativas de receita (Lima, 2017).

Nesse contexto, a utilização inteligente da tecnologia pode desempenhar um papel fundamental na melhoria da arrecadação municipal. A inteligência fiscal, por meio de soluções tecnológicas avançadas, permite uma análise mais precisa e eficiente dos dados fiscais, identificação de irregularidades e evasões, além de oferecer maior agilidade e transparência nos procedimentos fiscais (Pereira, 2014).

A inteligência fiscal é o conjunto de técnicas e ferramentas utilizadas para melhorar a eficiência da arrecadação de tributos. Ela envolve a análise de dados e informações sobre os contribuintes e o uso de tecnologias para automatizar processos e facilitar a gestão fiscal. A tecnologia tem um papel fundamental na inteligência fiscal, pois permite que os municípios obtenham e processem informações de forma mais rápida e precisa, reduzindo custos e aumentando a eficiência (Azevedo, 2015).

Entre as tecnologias que podem ser utilizadas para melhorar a inteligência fiscal, destacam-se o uso de sistemas informatizados para a gestão tributária, a utilização de ferramentas de big data e análise de dados, a adoção de soluções de inteligência artificial e o desenvolvimento de aplicativos e plataformas online para o relacionamento com os contribuintes (Bonatto, 2011).

A arrecadação de tributos é uma das principais fontes de receita dos municípios, e a eficiência na gestão fiscal é fundamental para garantir o funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento local. A inteligência fiscal pode ser um importante aliado para melhorar a arrecadação e tornar a gestão fiscal mais eficiente e transparente (Souza, 2020).

A inteligência fiscal envolve a utilização de técnicas e ferramentas para melhorar a eficiência da arrecadação de tributos, incluindo a análise de dados e informações sobre os contribuintes e o uso de tecnologias para automatizar processos e facilitar a gestão fiscal. Com a aplicação da inteligência fiscal, é possível identificar possíveis fraudes e irregularidades, reduzindo a sonegação fiscal e aumentando a arrecadação (Rodrigues, 2019).

Além disso, o uso de tecnologias permite automatizar processos e tornar a gestão tributária mais eficiente, reduzindo custos e aumentando a produtividade. Com a utilização de soluções online para o relacionamento com os contribuintes, é possível aumentar a transparência e a visibilidade dos processos fiscais, garantindo uma gestão mais clara e justa. Isso aumenta a confiança e a colaboração entre o poder público e a população, melhorando o relacionamento com os contribuintes (Robl Filho, 2013).

Portanto, a relação entre a arrecadação dos tributos e a inteligência fiscal é direta e fundamental para o desenvolvimento dos municípios. A utilização de tecnologias e técnicas permite uma gestão mais eficiente e transparente, o que reduz a sonegação fiscal e aumenta a arrecadação, garantindo recursos para a realização de investimentos e para a melhoria dos serviços públicos. É fundamental que os municípios invistam em soluções tecnológicas para a gestão fiscal e adotem uma postura mais transparente e colaborativa com os contribuintes. O problema de pesquisa deste artigo seria investigar como o uso inteligente da tecnologia pode contribuir para a eficiência na arrecadação dos municípios no contexto da inteligência fiscal.

Diante disso, o objetivo principal deste artigo é compreender quais são os desafios da Administração Pública em Curitiba na implementação e na gestão inteligente dos recursos tecnológicos na área de tributação. Para resolver o problema de pesquisa, que é investigar como o uso inteligente da tecnologia pode contribuir para a eficiência na arrecadação dos municípios no contexto da inteligência fiscal. A metodologia deste artigo trata-se de uma revisão bibliográfica para compreender o estado atual do conhecimento sobre inteligência fiscal, tecnologia aplicada à arrecadação municipal e eficiência na gestão fiscal.

Espera-se que este artigo possa fornecer informações relevantes para gestores públicos, profissionais da área fiscal, pesquisadores e demais interessados no tema, contribuindo para a compreensão dos benefícios e desafios da adoção da inteligência fiscal e estimulando a implementação de medidas efetivas para aprimorar a arrecadação municipal. Além disso, serão abordados os desafios e possíveis limitações no uso da tecnologia, como questões de segurança da informação, integração de sistemas e capacitação dos profissionais envolvidos. Serão discutidas estratégias e recomendações para superar esses desafios, garantindo uma implementação eficiente da inteligência fiscal em Curitiba.

Com isso, é essencial demonstrar não apenas a importância das ferramentas tecnológicas para uma arrecadação eficiente, mas também a gestão dessas ferramentas com o uso inteligente de Tecnologia da Informação e Comunicação (Pereira, 2014).

Este trabalho é importante pela necessidade de melhorar a tributação de maneira geral nos municípios, com o único objetivo de que esses tributos possam retornar como políticas públicas para a população em geral.

2 DESENVOLVIMENTO

A inteligência fiscal é fundamental para garantir a arrecadação e o controle dos recursos públicos. Trata-se de um conjunto de técnicas e estratégias que buscam identificar e combater irregularidades e fraudes fiscais, garantindo a efetividade das políticas públicas e o correto direcionamento dos recursos financeiros (Azevedo, 2015).

A importância da inteligência fiscal pode ser percebida em diversos aspectos. Em primeiro lugar, ela é fundamental para garantir a justiça fiscal. Quando uma pessoa ou empresa sonega impostos ou utiliza artifícios para pagar menos tributos, acaba prejudicando os demais contribuintes, que acabam tendo que pagar mais para compensar essa perda. A inteligência fiscal ajuda a identificar essas práticas e a garantir que todos os cidadãos contribuam de forma justa para o financiamento das políticas públicas (Jorge, 2014).

Além disso, também é importante para garantir a efetividade das políticas públicas. Quando o governo arrecada menos do que deveria, acaba tendo menos recursos para investir em áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Isso acaba comprometendo a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população e pode afetar diretamente a qualidade de vida dos cidadãos (Martini, 2018).

Outro aspecto fundamental da inteligência fiscal é a sua capacidade de combater a corrupção e o desvio de recursos públicos. Quando um agente público desvia recursos para benefício próprio ou de terceiros, acaba prejudicando a sociedade como um todo. A inteligência fiscal ajuda a identificar essas práticas e a garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma correta e transparente (Cunha, 2018).

É importante para garantir a sustentabilidade fiscal do Estado. Quando o governo gasta mais do que arrecada, acaba acumulando dívidas e comprometendo a sua capacidade de investir em políticas públicas no futuro. A inteligência fiscal ajuda a identificar as áreas em que é possível reduzir os gastos e a garantir uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos (Pereira, 2014).

A inteligência fiscal é fundamental para garantir a justiça fiscal, a efetividade das políticas públicas, o combate à corrupção e o controle da sustentabilidade fiscal do Estado. Por isso, é fundamental que os governos invistam em capacitação e tecnologia para garantir que essa prática seja cada vez mais eficiente e abrangente (Cunha, 2018).

Com o uso da tecnologia e as ações de inteligência fiscal, acompanhando o avanço da Tecnologia da Informação, em um cenário cada vez mais desafiador para a gestão pública, faz-se necessário converter dados em conhecimento. Stair e Reynolds (2016) explicam que:

Transformar os dados em informação é um processo, ou um conjunto de tarefas logicamente relacionadas para alcançar um resultado definido. O processo de definir relações entre os dados para criar informações requer conhecimentos. Conhecimento é a consciência e a compreensão de um conjunto de informações e os modos como essas informações podem ser úteis para apoiar uma tarefa específica ou para chegar a uma decisão. Ter conhecimento significa entender as relações na informação (Stair; Reynolds, 2016, p. 6).

Ter uma boa infraestrutura administrativa é essencial para a eficiente atuação da Administração Tributária. Harada (2020), ao tratar da eficiência, assegura que:

[...] uma administração tributária dinâmica, racional e eficiente conduzirá à redução de custos operacionais na arrecadação de tributos, concorrendo para a formação de uma conjuntura capaz de propiciar o alívio da pressão tributária que, entre nós, atinge níveis críticos (Harada, 2020, p. 24).

O uso da inteligência fiscal é de extrema importância para o governo, pois a arrecadação de tributos é uma das principais fontes de receita para o financiamento de serviços públicos, investimentos e programas sociais. A inteligência fiscal ajuda a aumentar a arrecadação, reduzir a sonegação fiscal e, conseqüentemente, ampliar a capacidade do governo em investir em áreas prioritárias para a população (Bonatto, 2011).

Uma das principais ferramentas utilizadas na inteligência fiscal é a análise de dados. Por meio da análise de informações de contribuintes, como declarações de imposto de renda e notas fiscais, é possível identificar inconsistências e indícios de sonegação fiscal. Além disso, a análise de dados também pode ser utilizada para identificar padrões de comportamento e detectar fraudes e evasões fiscais (Costa, 2015).

Outra ferramenta importante é a utilização de sistemas informatizados e tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e o aprendizado de máquina. Essas tecnologias permitem a automatização de processos e a identificação de fraudes e sonegação fiscal de forma mais rápida e precisa. Com o uso de sistemas automatizados, a arrecadação de tributos pode ser mais eficiente e a fiscalização pode ser realizada com mais eficácia (Mello, 2019).

Além disso, a inteligência fiscal também pode ser utilizada para o aprimoramento das políticas públicas e a gestão dos recursos públicos. Com a coleta e análise de informações sobre a arrecadação de tributos, é possível identificar os setores que mais contribuem para a receita do governo e direcionar os recursos para as áreas prioritárias. Dessa forma, a gestão dos recursos públicos pode ser mais eficiente e os serviços oferecidos à população podem ser melhorados (Santos, 2020).

A importância desse tema para o governo também se relaciona com a necessidade de transparência e prestação de contas. Com o uso de ferramentas e tecnologias avançadas, é possível aumentar a transparência no processo de arrecadação de tributos e garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada e eficiente. A transparência na gestão fiscal é um princípio fundamental para a democracia e para a construção de um governo mais justo e eficiente (Cerqueira, 2019).

Outro aspecto importante a se destacar é que o conhecimento fiscal não se limita apenas à arrecadação de tributos, mas também abrange a fiscalização de atividades econômicas e a prevenção de crimes financeiros. Por meio da análise de dados e da utilização de tecnologias avançadas, é possível identificar indícios de atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro e corrupção. Com isso, pode ser uma ferramenta poderosa na luta contra esses crimes, contribuindo para a construção de um ambiente mais ético e justo para as empresas e para a sociedade como um todo (Mello, 2019).

2.1 TECNOLOGIAS EXISTENTES COMO ALIADOS DOS MUNICÍPIOS

A arrecadação de tributos é uma das principais fontes de receita dos municípios, sendo fundamental para o desenvolvimento e a manutenção dos serviços públicos. Para garantir a eficiência nesse processo, diversas tecnologias vêm sendo desenvolvidas e aprimoradas (Souza, 2014).

Outra tecnologia que tem se mostrado muito útil é a automação de processos fiscais, por meio de softwares que permitem a emissão de guias de pagamento, cobranças automatizadas e controle de inadimplência. Além disso, esses sistemas também auxiliam na identificação de fraudes e na fiscalização de empresas que atuam na informalidade (Martins, 2019).

A geolocalização também tem sido bastante utilizada para aprimorar a gestão tributária. Por meio de aplicativos e sistemas de monitoramento, é possível identificar a localização dos contribuintes e das empresas, facilitando a fiscalização e o controle do cumprimento das obrigações fiscais (Rodrigues, 2019).

Outra tecnologia bastante útil é a utilização de drones para a fiscalização de imóveis e áreas de difícil acesso. Com eles, é possível capturar imagens aéreas de terrenos, edificações e outras estruturas, possibilitando a identificação de irregularidades e o mapeamento da cidade de forma mais precisa (Barbosa, 2018).

Sistemas informatizados para gerenciamento fiscal: esses sistemas permitem a integração de diversas informações, como cadastros de imóveis e de contribuintes, débitos fiscais e histórico de pagamentos. Isso facilita a gestão tributária, permitindo a tomada de decisões mais acertadas e a redução de erros e fraudes. Além disso, esses sistemas também podem oferecer serviços online aos contribuintes, como emissão de guias de pagamento, consulta de débitos e emissão de certidões fiscais (Oliveira, 2017).

Automação de processos fiscais: a automação de processos fiscais é uma tecnologia que permite a emissão de guias de pagamento, cobranças automatizadas e controle de inadimplência. Isso reduz a necessidade de processos manuais, agilizando os trâmites e diminuindo os custos operacionais. Além disso, os sistemas automatizados permitem a identificação de fraudes e a fiscalização de empresas que atuam na informalidade (Barbosa, 2018).

Geolocalização: a geolocalização é uma tecnologia que permite a identificação da localização dos contribuintes e das empresas por meio de aplicativos e sistemas de monitoramento. Isso facilita a fiscalização e o controle do cumprimento das obrigações fiscais, permitindo a identificação de irregularidades em tempo real. Além disso, a geolocalização também pode ser usada para o planejamento urbano, permitindo a criação de mapas detalhados da cidade e a identificação de áreas que precisam de maior atenção (Martins, 2019).

Drones: os drones são aeronaves não tripuladas que se apresentam como uma solução estratégica para fiscalização de propriedades e locais de difícil acesso. Além disso, os drones podem ser usados para monitorar a evolução de obras e a execução de projetos, contribuindo para o controle de gastos públicos (Souza, 2016).

Inteligência artificial e *big data*: a inteligência artificial e o *big data* permitem a realização de análises mais detalhadas dos dados fiscais, identificando padrões e tendências de comportamento dos contribuintes. Isso pode auxiliar na elaboração de políticas tributárias mais eficientes e justas, além de contribuir para a identificação de fraudes e evasões fiscais. Além disso, a inteligência artificial pode ser utilizada para o atendimento automatizado de contribuintes e a otimização de processos internos (Costa, 2015).marketing ou organizacionais novos ou significativamente melhorados.

2.2 MELHORIA DA EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO

A arrecadação eficiente contribui para uma série de benefícios. Em primeiro lugar, permite a captação de recursos necessários para o financiamento de políticas públicas, como investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança. No caso das empresas privadas,

uma arrecadação eficiente é essencial para garantir a continuidade das operações, o pagamento de salários e fornecedores, bem como para promover o desenvolvimento e a expansão dos negócios (Moura, 2019).

Além disso, garante a equidade fiscal, ou seja, a justa distribuição do ônus tributário entre os contribuintes. Quando a arrecadação é feita de forma eficiente, evita-se a sonegação fiscal e a elisão abusiva, o que garante que todos contribuam de acordo com sua capacidade financeira. Uma arrecadação eficiente também fortalece a governança e a transparência das instituições. Quando os processos de arrecadação são transparentes e eficientes, a confiança da população e dos investidores é fortalecida, o que pode impulsionar o crescimento econômico e atrair investimentos para o país (Silva, 2021).

No contexto empresarial, a eficiência na arrecadação é crucial para a saúde financeira das empresas. Uma arrecadação adequada permite que as organizações cumpram suas obrigações fiscais e evitem problemas legais, multas e penalidades que podem comprometer sua estabilidade financeira e reputação no mercado. Além disso, uma arrecadação eficiente proporciona maior previsibilidade e segurança jurídica para as empresas. Quando os processos de arrecadação são claros, simplificados e bem geridos, as empresas têm maior segurança em relação ao cumprimento de suas obrigações fiscais e podem planejar seus investimentos e estratégias de longo prazo de forma mais adequada (Pereira, 2014).

A eficiência na arrecadação também contribui para a redução da carga tributária. Quando a arrecadação é eficiente, há menor necessidade de aumentar impostos para compensar perdas decorrentes da sonegação fiscal. Isso beneficia tanto as empresas quanto os cidadãos, que podem se beneficiar de uma carga tributária mais justa. Uma arrecadação eficiente possibilita a alocação mais eficaz dos recursos públicos. Quando os recursos são arrecadados de forma eficiente, há mais verbas disponíveis para investimentos em áreas prioritárias, como educação, saúde e infraestrutura, proporcionando melhores serviços públicos para a população (Rodrigues, 2019).

A eficiência na arrecadação também está diretamente relacionada à redução da corrupção. Processos transparentes e eficientes dificultam desvios de recursos públicos, fortalecendo os mecanismos de controle e fiscalização, e contribuindo para uma gestão financeira mais ética e responsável. Uma arrecadação eficiente promove a competitividade e o desenvolvimento econômico. Quando os impostos são recolhidos de forma justa e eficiente, as empresas têm condições de competir em igualdade de condições, estimulando a inovação, o empreendedorismo e o crescimento econômico (Souza, 2019).

Além disso, é fundamental para o cumprimento de compromissos internacionais. No caso de países que dependem de recursos externos, a eficiência na arrecadação é crucial para garantir a confiança dos parceiros internacionais e a obtenção de financiamentos e investimentos estrangeiros. Também contribui para a estabilidade fiscal e a previsibilidade das políticas econômicas. Quando os recursos são arrecadados de forma eficiente, o governo tem maior capacidade de planejar suas políticas de gastos e investimentos, evitando surpresas e desequilíbrios nas contas públicas (Barbosa, 2018).

No contexto da gestão pública, a eficiência na arrecadação é essencial para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos nos planos de governo. Uma arrecadação eficiente garante os recursos necessários para a implementação de políticas públicas e o alcance de resultados positivos para a sociedade (Alves, 2017).

Outro fator positivo é que contribui para a redução da informalidade e para a formalização da economia. Quando os processos de arrecadação são simplificados e eficientes, os incentivos para a formalização aumentam, beneficiando tanto o governo, por meio do aumento da base tributária, quanto os empreendedores, que passam a ter acesso a direitos e benefícios previdenciários (Barbosa Filho, 2016).

Empresas e investidores levam em consideração a qualidade dos sistemas de arrecadação e a estabilidade fiscal de um país antes de decidirem realizar investimentos, o que pode impulsionar o desenvolvimento econômico e gerar empregos (Melo, 2019).

Quando os recursos são arrecadados de forma eficiente, o governo tem maior capacidade de honrar seus compromissos financeiros, reduzindo os riscos de endividamento excessivo e fortalecendo a estabilidade econômica do país. Além disso, possibilita uma melhor gestão do fluxo de caixa. Quando os recursos são arrecadados de forma ágil e eficiente, o governo e as empresas privadas têm uma previsão mais precisa do volume de recursos disponíveis, facilitando o planejamento financeiro e evitando problemas de liquidez (Barbosa Filho, 2016).

Quando existe a eficiência no processo de arrecadação, é possível que haja a captação adequada de recursos, a equidade fiscal, a transparência, a estabilidade econômica, a competitividade, o desenvolvimento regional, a estabilidade fiscal, a atratividade de investimentos, a responsabilidade na gestão dos recursos, o equilíbrio fiscal e a justiça social. Portanto, é fundamental que os governos e as empresas invistam em processos eficientes de arrecadação, promovendo assim uma gestão financeira sólida e sustentável (Machado, 2020).

2.2 MELHORIA DA EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO

A arrecadação eficiente contribui para uma série de benefícios. Em primeiro lugar, permite a captação de recursos necessários para o financiamento de políticas públicas, como investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança. No caso das empresas privadas

A implementação da inteligência fiscal tem-se tornado cada vez mais relevante para as empresas que desejam manter-se competitivas num mercado globalizado e altamente regulamentado. A tecnologia avançada permite automatizar processos, otimizar recursos e garantir o cumprimento das obrigações fiscais, proporcionando uma vantagem estratégica às organizações (Oliveira, 2017).

É necessário considerar a complexidade das leis fiscais e a diversidade das operações empresariais. As legislações fiscais são frequentemente intrincadas e sujeitas a interpretações, o que torna a análise e o acompanhamento da conformidade tributária um desafio constante (Huang et al., 2018).

É de extrema importância abordar os desafios e considerações envolvidos na implementação da inteligência fiscal, explorando as melhores práticas e estratégias que podem ajudar as empresas a obter resultados efetivos. Compreender esses aspectos é fundamental para aproveitar tudo que os avanços tecnológicos podem oferecer. A implementação da inteligência fiscal tem se tornado cada vez mais relevante para as empresas que desejam se manter competitivas em um mercado globalizado e altamente regulamentado. A tecnologia avançada permite automatizar processos, otimizar recursos e garantir o cumprimento das obrigações fiscais, proporcionando uma vantagem estratégica às organizações (Mangieri, 2015).

O cenário da inteligência fiscal: antes de mergulharmos nos desafios, é importante entender o cenário atual da inteligência fiscal. A transformação digital tem impulsionado o desenvolvimento de soluções inteligentes que automatizam tarefas fiscais, como a emissão de notas fiscais eletrônicas, a geração de relatórios contábeis e o controle das obrigações acessórias (Moura, 2019).

No entanto, a complexidade da legislação tributária e as constantes mudanças nas normas e nos regulamentos criam um ambiente desafiador para as empresas. Além disso, a variedade de sistemas de gestão utilizados pelas organizações dificulta a integração e a padronização dos processos fiscais (Martins, 2019).

Compreensão dos requisitos legais - Uma das etapas iniciais na implementação da inteligência fiscal é compreender os requisitos legais específicos para cada negócio. Cada país possui suas próprias normas tributárias e fiscais, e é essencial conhecer e adaptar-se a elas. Isso requer um profundo conhecimento da legislação vigente e a capacidade de interpretar e aplicar essas regras em um contexto empresarial (Saldanha, 2020).

Integração com sistemas existentes - A integração da inteligência fiscal com os sistemas existentes na organização pode ser um desafio significativo. Muitas empresas possuem uma infraestrutura complexa de TI, com diferentes sistemas de gestão em funcionamento. Garantir a integração adequada entre esses sistemas é fundamental para evitar problemas operacionais e garantir a eficiência dos processos fiscais (Costa, 2012).

A falta de padronização dos dados fiscais é um desafio importante na implementação da inteligência fiscal. As informações tributárias são frequentemente registradas e armazenadas de diferentes maneiras, seja em sistemas de contabilidade das empresas, em documentos físicos ou em formatos digitais diversos. Essa falta de padronização dificulta a análise e o cruzamento de dados, tornando o processo de detecção de irregularidades mais complexo (Dai et al., 2017).

Qualidade dos dados - A qualidade dos dados é um fator crítico para o sucesso da inteligência fiscal. É essencial garantir que os dados utilizados nas análises e automações sejam precisos, atualizados e confiáveis. Isso requer a implementação de processos adequados de coleta, validação e limpeza de dados, bem como a definição de regras de governança de dados para manter a qualidade ao longo do tempo (Machado, 2020).

A privacidade e a segurança dos dados são considerações essenciais na implementação da inteligência fiscal. O manuseio de dados sensíveis requer cuidados para garantir que as informações fiscais estejam protegidas contra acesso não autorizado e uso indevido. Mecanismos de segurança e protocolos adequados devem ser implementados para garantir a confidencialidade e a integridade das informações fiscais (Martins et al., 2019).

A falta de habilidades técnicas e conhecimento especializado é outro desafio enfrentado pelas autoridades fiscais na implementação da inteligência fiscal. A capacidade de interpretar e analisar os dados fiscais de maneira eficaz requer um conjunto de habilidades técnicas específicas, incluindo conhecimentos em estatística, análise de dados e tecnologias de inteligência artificial. O desenvolvimento e a capacitação da equipe são fundamentais para garantir que as análises fiscais sejam realizadas de forma adequada (Huang et al., 2018).

A resistência e a falta de cooperação por parte dos contribuintes também podem dificultar a implementação da inteligência fiscal. Alguns contribuintes podem estar relutantes em compartilhar seus dados fiscais ou em adotar sistemas de conformidade mais rigorosos. É essencial que as autoridades fiscais invistam em programas de conscientização e educação para mostrar aos contribuintes os benefícios da conformidade fiscal e da utilização da inteligência fiscal para a detecção de irregularidades (Rajasekar et al., 2020).

3 METODOLOGIA

A metodologia deste artigo baseia-se em um levantamento bibliográfico, que tem como objetivo coletar, analisar e sintetizar informações relevantes presentes em fontes bibliográficas sobre o tema “inteligência fiscal e a eficiência para os municípios”.

Inicialmente, foi realizada uma busca em bases de dados acadêmicas, como Google Scholar, Scopus e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando termos-chave relacionados, tais como “inteligência fiscal”, “gestão fiscal municipal”, “tecnologia na arrecadação”, entre outros.

A seleção dos artigos e livros foi feita por meio da leitura dos títulos, resumos e palavras-chave, buscando identificar aqueles que apresentavam maior relevância e abordavam diretamente a temática proposta. Para garantir uma abordagem abrangente, foram considerados trabalhos publicados nos últimos dez anos, abrangendo tanto a literatura nacional quanto a internacional.

Os critérios de inclusão adotados foram: artigos e livros que discutem a inteligência fiscal, a gestão fiscal municipal e a aplicação da tecnologia na arrecadação de municípios. Foram excluídas as publicações que abordavam outros aspectos não relacionados ao tema proposto.

Após a seleção dos materiais, foi realizada uma leitura crítica e minuciosa de cada obra, identificando conceitos-chave, abordagens teóricas, práticas e estudos de caso relevantes para a discussão. Foram extraídas as principais ideias, argumentos e exemplos que sustentam a relação entre inteligência fiscal, uso inteligente da tecnologia e eficiência na arrecadação dos municípios.

Os resultados obtidos a partir dessa análise bibliográfica foram organizados de forma a estruturar a fundamentação teórica do artigo, que servirá de base para a discussão e as conclusões apresentadas.

A citação das fontes utilizadas foi realizada de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), garantindo a integridade intelectual dos autores consultados e dando crédito às suas contribuições.

Dessa maneira, o levantamento bibliográfico permitiu a compilação de conhecimentos consolidados e atualizados sobre o tema proposto, fornecendo subsídios teóricos e embasamento para a discussão e análise aprofundada da relação entre inteligência fiscal, tecnologia e eficiência na arrecadação dos municípios.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A arrecadação de tributos em Curitiba é fundamental para garantir a sustentabilidade financeira dos municípios, permitindo a oferta de serviços públicos de qualidade à população. No entanto, a eficiência na arrecadação de impostos pode ser um desafio para muitos municípios, devido à complexidade das leis fiscais, à falta de recursos e ao aumento da evasão fiscal. Nesse contexto, a inteligência fiscal, aliada ao uso inteligente da tecnologia, surge como uma estratégia promissora para melhorar a eficiência na arrecadação e combater a evasão fiscal.

A implementação de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a análise de dados, pode fornecer aos municípios ferramentas poderosas para lidar com os desafios da arrecadação fiscal. Por meio da aplicação de algoritmos de machine learning e big data analytics, é possível analisar grandes volumes de dados fiscais, identificar padrões, tendências e anomalias, facilitando a detecção de possíveis casos de evasão fiscal (Silva et al., 2021).

A inteligência fiscal permite que os municípios obtenham uma visão mais abrangente e detalhada de suas bases tributárias, permitindo identificar setores de maior risco de evasão, contribuintes com comportamentos suspeitos e possíveis práticas de planejamento tributário agressivo. Essas informações são essenciais para direcionar os recursos de fiscalização e auditoria de forma mais eficiente, maximizando o retorno financeiro para o município (Lopes et al., 2019).

Além disso, pode ajudar os municípios a melhorarem a eficiência dos processos de arrecadação, reduzindo custos e tempo de trabalho. A automação de tarefas rotineiras, como a emissão de guias de pagamento e a análise de declarações fiscais, permite que os servidores municipais se concentrem em atividades de maior valor agregado, como o atendimento aos contribuintes e ações estratégicas de combate à evasão fiscal (Silva et al., 2021).

No entanto, a implementação da inteligência fiscal requer uma série de considerações e desafios a serem superados. Um dos desafios é a qualidade e integridade dos dados fiscais. É essencial que os municípios garantam a precisão e consistência dos dados coletados, uma vez que análises baseadas em informações imprecisas podem levar a resultados equivocados e decisões inadequadas (Lopes et al., 2019).

Outro desafio diz respeito à privacidade e segurança dos dados fiscais. Ao lidar com informações sensíveis dos contribuintes, é crucial que os municípios adotem medidas de proteção adequadas para garantir a confidencialidade e evitar o acesso não autorizado às informações fiscais (Silva et al., 2021).

Um obstáculo frequente diz respeito à capacitação dos servidores municipais. A implementação da inteligência fiscal requer conhecimentos técnicos especializados, tanto no que diz respeito às tecnologias utilizadas, quanto às leis fiscais e aos procedimentos de arrecadação. É fundamental investir em treinamentos e capacitações para garantir que os servidores tenham as habilidades necessárias para utilizar as ferramentas de inteligência fiscal de forma eficaz (Lopes et al., 2019).

Ademais, a conscientização e a colaboração dos contribuintes são elementos-chave para o sucesso da inteligência fiscal. Os municípios devem promover campanhas educativas para informar os contribuintes sobre a importância da arrecadação de impostos e os benefícios de uma relação de transparência e conformidade fiscal. Ao envolver os contribuintes nesse processo, é possível obter maior adesão voluntária ao pagamento dos tributos e reduzir os índices de evasão fiscal (Silva et al., 2021).

A implementação da inteligência fiscal também requer a integração de sistemas e a troca de informações entre diferentes órgãos governamentais. A colaboração entre as secretarias municipais de fazenda, as procuradorias jurídicas e os órgãos de controle são essenciais para garantir a eficiência na arrecadação e combater a evasão fiscal. A integração de sistemas e o compartilhamento de informações possibilitam uma visão mais abrangente do cenário fiscal e facilitam a tomada de decisões estratégicas (Lopes et al., 2019).

É importante ressaltar que a implementação da inteligência fiscal deve ser acompanhada por uma legislação clara e atualizada, a fim de garantir a conformidade com os princípios legais e éticos. Os algoritmos utilizados na análise de dados fiscais devem ser

transparentes e explicáveis, possibilitando aos contribuintes compreender como as decisões são tomadas e apresentar contestações, caso necessário. Além disso, mecanismos de controle e auditoria devem ser estabelecidos para garantir a imparcialidade e a correção dos resultados obtidos por meio da inteligência fiscal (Silva et al., 2021).

A inteligência fiscal, aliada ao uso inteligente da tecnologia, oferece grandes oportunidades para aumentar a eficiência na arrecadação de tributos municipais. A aplicação de algoritmos de inteligência artificial e análise de dados permite uma análise mais precisa das bases tributárias, identificação de padrões e comportamentos suspeitos, automação de processos e direcionamento mais eficiente dos recursos de fiscalização. No entanto, a implementação bem-sucedida da inteligência fiscal requer a superação de desafios, como a qualidade dos dados, segurança da informação, capacitação dos servidores e colaboração dos contribuintes (Oliveira, 2017).

Com uma abordagem cuidadosa e estratégica, os municípios podem colher os benefícios da inteligência fiscal, promovendo a eficiência na arrecadação e contribuindo para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades (Lopes et al., 2019).

Essas referências abordam diversos aspectos relacionados à inteligência fiscal e sua contribuição para a eficiência na arrecadação municipal. Os estudos mostram a importância da aplicação de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a análise de dados, na identificação de padrões de evasão fiscal e na otimização dos processos de arrecadação. Além disso, destacam a necessidade de capacitação dos servidores, a conscientização dos contribuintes e a integração entre órgãos governamentais como elementos fundamentais para o sucesso da inteligência fiscal.

A inteligência fiscal, quando utilizada de forma inteligente e estratégica, pode contribuir significativamente para a eficiência na arrecadação dos municípios. Por meio da aplicação de tecnologias avançadas e da adoção de boas práticas, os municípios podem melhorar a detecção da evasão fiscal, otimizar os processos de arrecadação, reduzir custos e direcionar os recursos de fiscalização de forma mais eficiente (Sakamoto, 2020).

No entanto, é importante ressaltar que a implementação da inteligência fiscal requer uma abordagem cuidadosa, considerando aspectos como a qualidade dos dados, a segurança da informação, a legislação vigente e a colaboração dos contribuintes. Os estudos e referências apresentados fornecem insights valiosos sobre as melhores práticas e os desafios relacionados à implementação da inteligência fiscal. Com base nesses conhecimentos, os municípios podem desenvolver estratégias personalizadas, adaptadas às suas necessidades específicas, visando melhorar a eficiência na arrecadação e promover um ambiente fiscal mais justo e sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo resolver o problema de pesquisa que foi citado anteriormente, que é investigar como o uso inteligente da tecnologia pode contribuir para a eficiência na arrecadação do Município de Curitiba, no contexto da inteligência fiscal. Ao longo da pesquisa, foi possível identificar diversas tecnologias que estão sendo utilizadas pela cidade para otimizar a gestão fiscal e combater a evasão tributária.

A implantação de sistemas informatizados, como o Sistema de Gestão Tributária (SGT), tem proporcionado uma centralização e automatização dos processos fiscais, tornando a arrecadação mais ágil e precisa. Além disso, a utilização de ferramentas avançadas de análise de dados e inteligência artificial tem permitido a identificação de padrões, tendências e comportamentos suspeitos, auxiliando no combate à evasão fiscal.

A inteligência fiscal em Curitiba tem permitido uma visão abrangente das bases tributárias, possibilitando a identificação de setores com maior risco de evasão e contribuintes que apresentam práticas de planejamento tributário agressivo. Isso direciona os recursos de fiscalização e auditoria de forma mais eficiente, maximizando o retorno financeiro para o município.

Além dos benefícios na identificação e no combate à evasão fiscal, a utilização inteligente da tecnologia tem melhorado a eficiência dos processos de arrecadação, reduzindo custos e tempo de trabalho. A implementação de canais digitais de atendimento ao contribuinte, como o Portal da Transparência e o aplicativo Curitiba App, tem facilitado o acesso às informações fiscais e proporcionado uma interação mais ágil e eficiente entre o município e os contribuintes.

Dessa forma, a pesquisa demonstrou que o uso inteligente da tecnologia é fundamental para impulsionar a eficiência na arrecadação do Município de Curitiba. A integração de sistemas, a análise de dados e o uso de ferramentas avançadas de inteligência fiscal são estratégias que permitem uma gestão mais eficiente, maior transparência e um combate efetivo à evasão tributária.

No entanto, é importante ressaltar que a evolução tecnológica é constante e novas soluções podem surgir no futuro. Portanto, é fundamental que o Município de Curitiba esteja atento às inovações e continue investindo na atualização e no aprimoramento de suas tecnologias, garantindo assim uma gestão fiscal eficiente e alinhada às demandas da sociedade.

Em suma, o estudo evidencia a importância do uso inteligente da tecnologia na arrecadação do Município de Curitiba, destacando seus benefícios e impactos positivos na eficiência fiscal. A partir desse enfoque, espera-se que os gestores públicos e demais envolvidos no processo de arrecadação compreendam a relevância de adotar estratégias tecnológicas avançadas, visando aprimorar a gestão fiscal e promover o desenvolvimento econômico e social de Curitiba.

Portanto, diante dos avanços tecnológicos e das demandas crescentes por uma gestão pública eficiente, a inteligência fiscal se apresenta como uma ferramenta indispensável para os municípios que buscam maximizar a arrecadação de tributos, promover a justiça fiscal e garantir o desenvolvimento sustentável de suas comunidades.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Rodrigo da Silva; **Inteligência Fiscal: Uma Análise Exploração das Aplicações em Gestão Tributária**. Revista Gestão e Desenvolvimento, v. 12, n. 1, p. 74-91, 2015.
- BONATTO, Fabrício; SANTOS, Marcelo de Oliveira. **A importância da inteligência fiscal na gestão pública**. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Disponível em <<< <https://doi.org/10.1590/1679-395173203>>>> v. 16, n. 63, p. 68-77, jul./set. 2011.
- BARBOSA, Alexandre et al. **Inteligência Fiscal na Administração Tributária: Uma Análise da Utilização do Sistema de Inteligência Fiscal (SIF) em Uma Prefeitura do Interior Paulista**. Disponível em>> In: Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2018.
- CERQUEIRA, Livia Maria. **Inteligência fiscal e combate à corrupção: uma análise do caso da Operação Lava Jato**. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 533-551, maio/jun. 2019.
- COSTA, Valéria Almeida. **O Uso de Tecnologia na Gestão Tributária: Um Estudo de Caso em um Município do Rio Grande do Sul**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 20, n. 1, p. 17-36, 2015.

- COSTA, José de Oliveira. *Inteligência fiscal no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERREIRA, Marcelo; NASCIMENTO, Antônio Sérgio Torres. *Inteligência fiscal: o que é e qual sua importância para a administração tributária*. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, p. 237-254, abr./jun. 2015.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 734.
- JORGE, Valdir de Oliveira. *O papel da inteligência fiscal no combate à sonegação fiscal*. In: *Revista Brasileira de Administração*, v. 54, n. 1, p. 32-42, jan./mar. 2014.
- MELLO, Edson Cândido. *Inteligência fiscal e gestão tributária: ferramentas de combate à evasão fiscal*. In: *Cadernos FGV Projetos*, v. 9, n. 33, p. 34-42, jan./mar. 2019.
- MANGIERI, Francisco Ramos. *Administração Tributária Municipal: Eficiência e Inteligência Fiscal*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2015.
- MARTINS, V. A. *O uso de drones na fiscalização tributária municipal: um estudo de caso no município de São Paulo*. Disponível em: <<< <http://engemasp.submissao.com.br/23/anais/arquivos/421.pdf?v=1684793754>>>>
- Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.
- ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.30.
- RODRIGUES, Marcos; ROCHA, Renato da. *Inteligência fiscal: o uso da tecnologia para o aumento da eficiência na arrecadação de tributos*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 11-28, 2019.
- SALDANHA, Douglas Morgan Fullin. *Transparência e accountability em serviços públicos digitais*. 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2020, p.93. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/38702>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- STAIR, Ralph M.; REYNOLDS, George W. *Princípios de sistemas de informação*. Trad. Harue Avritscher. 9. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- SOUZA, R. A. *Tecnologia da informação e eficiência na gestão fiscal dos municípios: um estudo comparativo entre São Paulo e Rio de Janeiro*. Disponível em: <<< <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/11546/1/texto%20completo.pdf>>>> Tese (Doutorado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.
- SOUZA, Luciano Pires de; PACHECO, Alex Sandro. *O Uso da Tecnologia da Informação como Ferramenta de Apoio à Gestão Tributária*. In: *Anais do Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação*, 2014.
- SAKAMOTO, Arthur. *Inteligência fiscal: o que é e qual sua importância para o combate à sonegação fiscal*. *Jusbrasil*, 2021. Disponível em: <https://arthur-sakamoto.jusbrasil.com.br/artigos/1126724759/inteligencia-fiscal-o-que-e-e-qual-sua-importancia-para-o-combate-a-sonegacao-fiscal>. Acesso em: 15 abril de 2023.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO

ADMINISTRATIVE MEASURES TO COUNTER DISINFORMATION

Fabiano Atsuhiko Yamada¹
Cibele Fernandes Dias²

RESUMO

Os efeitos negativos da desinformação ultrapassam a fronteira da previsibilidade, principalmente nas redes sociais, onde as notícias rapidamente ganham amplitude. Na contemporaneidade, é notável a preocupação das autoridades públicas sobre a disseminação das notícias falsas. Tal fato demonstra a necessidade de analisar as possíveis medidas administrativas capazes de mitigar as sequelas desse fenômeno, as quais podem evitar desdobramentos danosos que acabam por se estender no âmbito jurisdicional. Portanto, mostra-se relevante fomentar o debate no âmbito acadêmico, e analisar as principais medidas administrativas existentes para o combate à desinformação.

Palavras-chave: desinformação; enfrentamento; Administração Pública.

ABSTRACT

The negative effects of disinformation go beyond the boundary of predictability, especially in social networks, where news quickly gain amplitude. In contemporary times, it is notable the concern of public authorities about the dissemination of false news. This fact demonstrates the need to analyze the possible administrative measures capable of mitigating the consequences of this phenomenon, which can avoid harmful developments that end up extending to the judicial sphere. Therefore, it is relevant to foster the debate in the academic field, and analyze the main administrative measures to combat disinformation.

Keywords: disinformation. counter. Public Administration.

¹Graduado em Direito pela Unicuritiba, Pós-graduado em Direito Constitucional Pela ABDCConst. Assessor de Magistrado.

²Cibele Fernandes Dias. Formada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Constitucional no Curso de Especialização em Processo Constitucional da PUC/PR e da Esmafe. Assessora Especial no Gabinete do Prefeito de Curitiba. Presidente dos Conselhos de Administrativo de empresas estatais do Município de Curitiba (PARS, CURITIBA S/A, COHAB-CT e Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação). Advogada inscrita na OAB/PR sob n° 25.443.

1 INTRODUÇÃO

A propagação de fake news não é um fenômeno necessariamente novo no cenário brasileiro. Em momento pretérito, tal fato era utilizado pelos meios sensacionalistas de comunicação, os quais noticiavam informações distorcidas, exageradas ou desprovidas de autenticidade, com o objetivo de atrair a atenção do espectador.

Após a popularização do acesso à internet – principalmente com o crescimento das redes sociais –, o fenômeno da propagação de fake news ganhou força, em virtude da velocidade que as notícias circulam na rede mundial de computadores. Graças a isso, as convicções humanas ficaram vulneráveis às manobras manipuladoras direcionadas pelas pretensões dos detentores do poder de programação da IA (inteligência artificial), quando utilizada para disseminar notícias falsas (França, 2019, p. 408).

Por consequência, o exercício da democracia resta prejudicado, eis que a desinformação pode colocar em risco a confiança nas instituições democráticas, como o governo, os meios de comunicação e os processos eleitorais e legislativos. Fato que afronta diretamente o Estado Democrático de Direito (artigo 1º, da Constituição Federal de 1988).

A presente pesquisa tem como objetivo, sem pretensão de esgotar o tema, analisar as principais medidas administrativas – utilizadas por órgãos públicos – no enfrentamento aos efeitos negativos da desinformação.

2 FAKE NEWS E DESINFORMAÇÃO

2.1 CONCEITO

Segundo mapa divulgado pelo Google Trends³, o termo *fake news* teve um aumento considerável de busca a partir de novembro de 2016, o que demonstra o interesse mundial sobre as notícias falsas e seus desdobramentos.

Além disso, renomados dicionários da língua inglesa já possuem definição expressa de *fake news*. Collins, por exemplo, define a locução como “*false, often sensational, information disseminated under the guise of news reporting*” (Fake news, 2023). Por sua vez, o dicionário de Cambridge atribui a seguinte definição: “*false stories that appear to be news, spread on the internet or using other media, usually created to influence political views or as a joke*” (Fake news, 2023). Ainda, o dicionário de Oxford concede o seguinte significado: “*false reports of events, written and read on websites*” (Fake news, 2023).

No Brasil, o termo fake news pode ser traduzido como notícia falsa, de forma a incluir em seu significado “sátira, paródia, manchetes click-bait, o uso enganoso de legendas, elementos visuais ou estatísticas, bem como o conteúdo genuíno que é compartilhado fora de contexto [...]” (UNESCO, 2018, p. 47). O referido termo não é isento de críticas por ser “inadequado para explicar a escala de poluição de informação” (UNESCO, 2018, p. 47). Entende a Unesco que:

Infelizmente, o termo é inerentemente vulnerável a ser politizado e usado como uma arma contra a indústria de notícias, como uma maneira de enfraquecer os relatórios que as pessoas no poder não gostam. Em vez disso, recomenda-se usar os termos informação incorreta e desinformação (UNESCO, 2018, p. 47).

³Mapa sobre a pesquisa do termo fake news. Disponível em: <https://trends.google.com/trends/explore?date=today%205-y&q=fake%20news>. Acesso em: 14 mar. 2023.

Destaca-se que o signo da locução fake news inclui as espécies de desinformação e informação incorreta. A diferença entre elas encontra-se na intenção e no contexto em que são divulgadas. A desinformação refere-se à disseminação deliberada de informações falsas, enganosas ou distorcidas com o objetivo de enganar, manipular ou influenciar a opinião pública. Por outro lado, informação incorreta ocorre quando as informações repassadas são imprecisas, errôneas ou não atualizadas, mas que não, necessariamente, são disseminadas com a intenção de manipular o leitor (UNESCO, 2018, p. 7).

Nesses termos, insta destacar trecho do “Manual para Educação e Treinamento em Jornalismo” publicado pela Unesco:

Grande parte do discurso sobre fake news combina duas noções: informação incorreta e desinformação. Pode ser útil, no entanto, propor que a informação incorreta seja informação falsa que a pessoa que está divulgando acredita ser verdadeira. Desinformação é uma informação falsa e a pessoa que a divulga sabe que é falsa. É uma mentira intencional e deliberada, e resulta em usuários sendo ativamente desinformados por pessoas maliciosas (UNESCO, 2018, p. 7).

Gerardo de Icaza⁴, em palestra realizada no Seminário Internacional Fake News e Eleições, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2019, tece as seguintes considerações sobre a definição de desinformação:

A relatoria da liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em Washington, define a desinformação como “uma estratégia sistemática criada com o propósito deliberado de confundir a sociedade ou causar questionamentos quanto algum assunto em particular por meio da circulação massiva de notícias distorcidas ou falsas”. Essa é a melhor definição depois de alguns anos de estudo que a gente já conseguiu determinar (TSE, 2019, p. 64).

Assim, a presente pesquisa utilizará a palavra fake news e notícias falsas como gênero no qual incluem-se as espécies desinformação e informação incorreta, a fim de resguardar as peculiaridades dos termos mencionados, com base nos ensinamentos publicados pela Unesco, em sua obra “Jornalismo, Fake News e Desinformação”. Todavia, independentemente da distinção conceitual acima, as consequências desse fenômeno ocorrem de forma muito semelhante, oferecendo riscos de dimensões inimagináveis para a sociedade e ao Estado Democrático de Direito.

No próximo tópico, serão analisados casos emblemáticos, no que concerne aos efeitos nocivos das notícias falsas.

2.2 PERSPECTIVA EMPÍRICA SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DAS NOTÍCIAS FALSAS

As notícias falsas circulam cotidianamente nas mídias virtuais, sobre os mais variados assuntos, direcionados pelos algoritmos e dados captados do usuário durante sua navegação pela rede mundial de computadores. Os algoritmos criam uma proximidade virtual entre os usuários que possuem interesse sobre assuntos semelhantes, e fomentam o isolamento de opiniões correlatas e supostas certezas absolutas e inquestionáveis. Michiko Kakutani, em sua obra “A Morte da Verdade”, cita Renee DiResta e expõe:

⁴Mestre em Relações Internacionais e Comunicação e graduado em Direito. Autor de diversos artigos sobre promoção da democracia e assuntos eleitorais. Diretor do Departamento para Cooperação e Observação Eleitoral da OEA (Deco) desde março de 2014. Foi diretor-adjunto de Votos de Mexicanos no Exterior do Instituto Federal Eleitoral do México (atual INE), além de chefe de Assuntos Internacionais do Tribunal Eleitoral da Federação do México.

Mecanismos de recomendação, acrescenta ela, ajudam a conectar os teóricos da conspiração ao ponto de “já termos passado há muito tempo das bolhas e filtros meramente partidários e estarmos agora no mundo das comunidades isoladas que vivem a sua própria realidade e operam de acordo com seus próprios fatos”. Nesse ponto, conclui ela, “a internet não está mais apenas refletindo a realidade; mas sim moldando-a” (Kakutani, 2019, p. 60).

Observa-se que, em períodos eleitorais, a divulgação de fake news se intensifica, conforme exposto na reportagem “Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp”, publicada pela BBC News Brasil, na qual a jornalista Juliana Gagnani relata que:

Com ajuda de um sistema desenvolvido por pesquisadores brasileiros, passei sete dias acompanhando 272 grupos no aplicativo.

Meu objetivo era entender a lógica de distribuição do conteúdo político que chega a milhões de pessoas diariamente pelo WhatsApp, principalmente no período eleitoral.

Em uma semana, vi:

- Muita desinformação, como imagens no contexto errado, áudios com teorias conspiratórias, fotos manipuladas, pesquisas falsas
- Ataques à imprensa tradicional, como capas falsas de revistas e falsa "checagem" de notícias que, de fato, eram verdadeiras
- Imagens que fomentam o ódio a LGBTQs e ao feminismo
- Uma "guerra cultural" organizada, com ataques sistematizados a artistas em redes sociais
- Áudios e vídeos de gente comum ou de gente que se passa por gente comum, mas com identidade desconhecida, dando motivos para votar em um candidato (Gagnani, 2018).

É notório que o WhatsApp é um aplicativo muito popular. Atualmente, é comum pedir o número do “whats” e não mais do celular ou telefone. Tal fato evidencia a força de divulgação do aplicativo, tornando-o uma importante ferramenta para compartilhamento de informações, e, ao mesmo tempo, um foco de disseminação de notícias falsas. Nesse cenário, a jornalista Juliana Gagnani descreve como “surreal” a experiência reportada, ao considerar que em um período de 12 horas, recebeu mais de 13 mil mensagens enviadas em 28 grupos públicos (Gagnani, 2018).

No meio de tantas mensagens, a repórter destacou as seguintes situações com significativo potencial persuasivo e malicioso: a) link para uma suposta pesquisa online do Datafolha; b) imagens contra direito LGBTQ e das mulheres envolvendo candidatos políticos; c) linchamento virtual utilizando vídeos de famosos convocando atos contra personalidades políticas; d) utilização de capas das principais revistas do país com notícias falsas e manchetes forjadas, denominando um ex-presidente da República como nazista, divulgando propostas de campanhas falsas para tanto; e e) áudios de pessoa narrando supostos fatos pejorativos a candidatos políticos (Gagnani, 2018).

Entretanto, as notícias falsas não configuram problemas exclusivos do Brasil. Existem vários casos de fake news que colocaram em dúvida o resultado eleitoral em outros países⁵.

⁵Gerard de Icaza, em palestra ministrada no Seminário Internacional Fake News e Eleições, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, relata que o primeiro caso conhecido de interferência eleitoral, por intermédio de uma desinformação, ocorreu em 1972, no qual os assessores de Richard Nixon enviaram uma carta, denominada “The Connex Letter”, para um jornal, dizendo que um forte candidato, na primária de New Hampshire, era contra descendentes de canadenses e franceses, fato que foi crucial para o término da candidatura do alvo da desinformação (TSE, 2019, p. 65).

Destaca-se caso ocorrido nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, envolvendo a candidata Hillary Clinton, que ficou conhecido como “Pizzagate”, no qual um homem armado ingressou em uma pizzaria em Washington, para investigar por seus próprios meios se o local era um “quartel clandestino de sexo infantil, supostamente, administrado pela candidata à presidência [...]”. Posteriormente, as autoridades policiais do Distrito de Columbia divulgaram que a situação foi motivada por uma “teoria de conspiração fictícia”, disseminada em mídias sociais (Vasconcelos, 2019, p. 214).

Nesse exemplo, uma notícia falsa teve como resultado um atentado que colocou em risco vidas de inocentes, que jamais poderiam imaginar que foram alvos de uma notícia criada com o intuito de prejudicar uma candidata à presidência. Fato é que uma desinformação ou notícia falsa pode causar reações e danos sem precedentes, situação que justifica a importância de utilizar ferramentas digitais, na esfera administrativa, para obstar os efeitos negativos da desinformação, o que será analisado nos próximos tópicos.

3 EXEMPLOS DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO

3.1 PORTAL DE CHECAGEM DE FAKE NEWS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Considerando a gravidade do problema apresentado, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou o “Painel de Checagem de Fake News” em conjunto com associações da magistratura, tribunais superiores e imprensa. O intuito do projeto é auxiliar a população a verificar notícias com conteúdo duvidoso, prevenindo de imediato a circulação e compartilhamento das fake news.

Uma das iniciativas do Painel foi a campanha #FakeNewsNão, que divulgou posts, vídeos, textos e artes que esclarecem sobre os danos provocados por informações falsas e ajudam a população a identificar publicações suspeitas, impedindo a circulação de notícias falsas. Em apenas um mês de campanha, houve mais de 2 milhões de impressões (vezes em que os tweets com a hashtag #FakeNewsNão foram vistos) (CNJ, 2019).

Para tanto, as agências e os portais Aos Fatos, Boatos.Org, Conjur, Jota, Migalhas e UOL-Confere verificam o conteúdo suspeito relacionado às decisões dos Tribunais Superiores, bem como do CNJ e do Conselho da Justiça Federal, os quais “auxiliam na identificação e envio de material suspeito para checagem” (CNJ, 2019).

Também a iniciativa conta com um “Guia Prático⁶”, que expõe orientações úteis para identificação de notícias falsas e denúncia do conteúdo suspeito nas respectivas redes sociais, em que é veiculada a informação. Além de expor as notícias checadas, a página do CNJ oferece link direto aos portais parceiros que verificam as notícias com conteúdo suspeito, os quais divulgam seus contatos e as desinformações averiguadas.

Observa-se que a iniciativa revela que os fatos inverídicos não passam de boatos, fatos distorcidos ou intenções maliciosas contra o Poder Judiciário, o que impede possíveis repercussões negativas causadas por inverdades. Ao mesmo tempo, conscientiza a população sobre a necessidade de checar o conteúdo recebido antes do seu compartilhamento, bem como oferece ferramentas digitais – e de fácil acesso – para confirmar a veracidade dos fatos noticiados.

⁶<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/painel-de-checagem-de-fake-news/guia-pratico/>

Trata-se de um exemplo notável com significativa eficácia para prevenir as mazelas da desinformação, ao passo que expõe as notícias já verificadas contra o Judiciário e, ao mesmo tempo, oferece orientação aos jurisdicionados para que não sejam alvos de manipulação ou mesmo multiplicadores de notícias falsas.

3.2 PROGRAMA DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO (PCD) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

Desenvolvido para obstar as notícias maliciosas contra o Supremo Tribunal Federal, o Programa de Combate à Desinformação do STF consubstancia-se em projetos, ações e produtos para difundir informações corretas sobre o funcionamento e competências da Suprema Corte, no intuito de esclarecer e aproximar a sociedade do STF. Para tanto, o programa utiliza site, redes sociais e TV Justiça como instrumentos de relacionamento com o público.

Extraí-se do site do STF que o programa observa as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, em especial os direitos relacionados às liberdades de comunicação e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

[...] que determina que toda pessoa possui o direito a informações e ideias de toda natureza, mas ressalva a necessidade de coibir apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (STF, 2021).

Conforme destacado no portal do programa em análise, a iniciativa está no “contexto do Objetivo e Desenvolvimento Sustentável n.º 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)” (STF, 2023). O referido projeto possui dois pilares fundamentais para efetivar seus objetivos, quais sejam: atuação organizacional e ações de comunicação.

O primeiro se efetiva da seguinte maneira:

- Realização de reuniões periódicas para executar ações e monitorar os resultados do trabalho realizado pelo comitê gestor;
- Desenvolvimento e aquisição de recursos de tecnologia da informação para identificação mais célere de práticas de desinformação e discursos de ódio;
- Aproximação do grupo gestor com instituições públicas e privadas que atuam no combate à desinformação, órgãos de investigação, entidades e agências de checagem que buscam solucionar o problema da desinformação e dos discursos de ódio, bem como realização de eventos e seminários (STF, 2021).

Por sua vez, o segundo se concretiza por intermédio de três ações:

1. **Alfabetização midiática:** capacitação de servidores, funcionários terceirizados, jornalistas e influenciadores digitais para a identificação de práticas de desinformação e discursos de ódio e as formas de atuação para combatê-las;
2. **Contestação de notícias falsas:** publicação de notícias em página especial denominada #VerdadesdoSTF para contestar boatos ou desmentir notícias falsas sobre a Corte ou seus integrantes;
3. **Valorização da Corte:** ações constantes de comunicação, com materiais para públicos diversos, com a finalidade de disseminar informações verdadeiras e de produzir conteúdo que gere engajamentos positivos sobre o Tribunal (STF, 2021).

Na página do PCD, ainda constam vídeos educativos elaborados pela equipe de redes sociais do Supremo, com o objetivo de informar a população, mediante linguagem acessível, sobre a atuação do Tribunal, democracia e o papel do STF. O portal também disponibiliza e-mail para enviar casos de desinformação sobre a referida Corte ou seus ministros, para que o conteúdo suspeito seja analisado e verificado pelo próprio Tribunal.

Ante o exposto, tem-se mais um exemplo de medida administrativa eficaz contra desinformação, o qual informa a sociedade quanto às funções e à atuação do Supremo Tribunal Federal, bem como orienta a população contra os efeitos negativos das notícias inverídicas, fatores que resguardam a primazia do art. 37, § 1º da Constituição Federal, do Marco Civil da Internet, da Lei Geral de Proteção de Dados e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

3.3 PROGRAMA PERMANENTE DE ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (PPED)

Visando reduzir os efeitos nefastos da desinformação, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral (PPED), por intermédio da Portaria-TSE nº 510/2021. O principal objetivo da iniciativa consiste em preservar a integridade da Justiça Eleitoral e seus integrantes, o sistema eletrônico de votação, o processo eleitoral e os seus agentes.

Nesse sentido, ressalta-se a seguinte observação exposta no portal do programa em análise:

Estão excluídos de seu objeto, assim, os conteúdos desinformativos dirigidos a pré-candidatos, candidatos, partidos políticos, coligações e federações, exceto quando a informação veiculada tenha aptidão para afetar, negativamente, a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral (TSE, 2021).

No mesmo vértice, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Portaria nº 282/2022, instituiu o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral (Profi), com o intuito de fomentar a confiança social em relação à idoneidade do processo eleitoral brasileiro, “assim como a percepção em torno da imparcialidade, do profissionalismo e da fundamentalidade da Justiça Eleitoral” (TSE, 2021). Para tanto, no sítio eletrônico do PPED, encontram-se publicações, notícias, boletins, divulgação das instituições parceiras e vídeos que visam auxiliar nos objetivos do programa.

Entre as publicações, destacam-se os seguintes títulos: “Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação”, “Manual de Enfrentamento à Desinformação e Defesa Reputacional da Justiça Eleitoral” e os planos estratégicos do programa nas eleições de 2020 e 2022, todos disponíveis, na íntegra, para a sociedade, de maneira a facilitar a orientação e prevenção contra os efeitos negativos da desinformação.

Depreende-se que o PPED é mais um exemplo de medida administrativa contra desinformação, dirigido a orientar e educar a sociedade e, por consequência, resguardar a reputação do Tribunal Superior Eleitoral e de todos os agentes envolvidos no processo eleitoral.

3.4 PROGRAMAS E PROJETOS REALIZADOS POR MUNICÍPIOS CONTRA DESINFORMAÇÃO

3.4.1 MIGUÉNEWS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA (CMC) EM PARCERIA COM GRALHA AZUL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE/PR)

Durante o período eleitoral do ano de 2022, a Câmara Municipal de Curitiba, em parceria com o projeto Galha Confere, do Tribunal Regional Eleitoral (TRE/PR), elaborou o projeto denominado “MiguéNews”, no intuito de “reforçar o compromisso com a democracia e combater a desinformação” (CMC, 2022).

A Diretoria de Comunicação da Câmara Municipal de Curitiba criou a Família MiguéNews, retratada em “[...] enquetes gravadas para o Instagram e para o TikTok da CMC. Ao todo, a temporada contou com oito episódios” (CMC, 2022).

O mencionado projeto encerrou em 17/10/2022, destacando-se pela disposição satírica, voltada para as redes sociais, com o objetivo de conscientizar e educar os internautas sobre as mazelas da desinformação.

Além do conteúdo voltado para as plataformas digitais, a CMC produziu uma série de matérias que informam o leitor sobre os riscos das notícias falsas. Foram sete textos publicados, visando conscientizar a sociedade e evitar a proliferação de notícias falsas.

Destaca-se que o projeto parceiro da CMC, o Galha Confere, do TRE-PR, consiste em um verificador de desinformação, relacionada ao processo eleitoral. Criado pela Portaria nº 153/2022, objetiva-se difundir informações sobre o processo eleitoral e “auxiliar a cobertura jornalística das Eleições, esclarecer o eleitorado e manter a integridade do pleito, minimizando a esfera de influência da desinformação no Paraná” (TRE, 2022).

O site do projeto menciona que os conteúdos suspeitos podem ser enviados por intermédio do WhatsApp – (41) 9 8700-5100 –, sendo que as notícias serão selecionadas conforme a política do TRE/PR e as checagens serão publicadas no respectivo portal.

Depreende-se que as iniciativas em tela utilizam as redes sociais mais populares para combater as notícias falsas, divulgando informações relevantes sobre o tema e, por consequência, previne-se o engajamento de desinformação.

Especificamente, o MiguéNews, focado para as mídias virtuais em formato de vídeos, utiliza o Instagram e o TikTok com o objetivo de aproximar os usuários do processo eleitoral e, de forma concomitante, orientar sobre as consequências prejudiciais da desinformação, ao passo que utiliza uma linguagem descontraída e adequada às redes sociais mencionadas.

Por sua vez, o Galha Confere facilita a intermediação entre o TRE/PR e a sociedade, ao divulgar um número de WhatsApp específico para o envio de notícias suspeitas, com a consequente checagens das informações selecionadas, fato que esclarece os eleitores sobre a falsidade de notícias maliciosas e informa a realidade sobre a situação questionada.

3.4.2 PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO À DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES FALSAS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A Lei Municipal nº 13.242/22, de Porto Alegre, instituiu o Programa de Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas, e define o fenômeno como “aquelas que, por meio de manipulação de fatos ou dados, ações fraudulentas, trucagens ou ações semelhantes, busquem promover a desinformação, atacar ou desacreditar algo ou alguém, bem como distorcer a realidade” (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2022).

Ainda, a referida lei municipal prescreve as ações de conscientização do programa, em seu art. 3º, ao mencionar a realização de campanhas periódicas, por intermédio das fontes oficiais de divulgação, bem como a promoção de cursos, palestras e seminários nas escolas da rede municipal e entre os servidores da respectiva capital. Também prevê a possibilidade de firmar parcerias com outros órgãos públicos, instituições de ensino superior ou organizações da sociedade civil que promovam o enfrentamento à disseminação de notícias falsas.

A iniciativa visa regulamentar ações educacionais por intermédio de cursos, palestras, seminários e campanhas, contra a desinformação, no município de Porto Alegre, com o objetivo de instruir a população e servidores contra as manipulações causadas pelas notícias falsas.

Portanto, a medida em análise configura mais um exemplo efetivo contra a proliferação de desinformação, por intermédio do fomento à educação, promovido pela Administração Pública Municipal, assemelhando-se aos demais projetos analisados.

3.4.3 PROGRAMA DE COMBATE A FAKE NEWS DO MUNICÍPIO DE BARUERI

O Plenário da Câmara Municipal de Barueri aprovou o Projeto de Lei nº 020/2019 – publicado como Lei Municipal nº 2.677, de 13 de maio de 2019 –, o qual regula o programa de enfrentamento às informações falsas, divulgadas e compartilhadas na internet. O texto aprovado objetiva “conscientizar a sociedade sobre a gravidade e as consequências desastrosas do compartilhamento de falsas notícias, sobretudo por meio de computadores e celulares” (Câmara Municipal de Barueri, 2019).

A referida legislação disciplina a:

[...] divulgação periódica de campanhas de combate aos crimes relacionados às “*fake news*” em veículos de comunicação oficiais, de grande circulação e mídias sociais da Administração para atingir o maior número de pessoas.

No mesmo vértice, regulamenta medidas educativas nas escolas da rede municipal e órgãos do Poder Executivo, por meio de palestras e seminários. Também prevê a possibilidade de convênios com outros entes federativos, visando à promoção de políticas públicas contra a proliferação de notícias falsas.

Verifica-se a convergência desse projeto com os programas anteriormente analisados, o qual regula, por intermédio de lei municipal, a criação de medidas educativas no combate à desinformação, bem como prevê a possibilidade de celebração de convênios com outros órgãos públicos para ampliar a rede preventiva sobre o assunto em tela.

3.5 AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS CONTRA DESINFORMAÇÃO E A PRIMAZIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Após analisar as medidas administrativas de enfrentamento à desinformação, verifica-se que, além do objetivo em comum, existem similitudes nos pilares primordiais dos programas expostos. O primeiro consiste em informar o leitor, ao utilizar verificadores, os quais descortinam a falsidade do conteúdo suspeito, por consectário lógico, apresentam a verdade subjacente. O segundo ponto em comum encontra-se no viés educativo, eis que os exemplos retratados buscam capacitar a população para a identificação de *fake news*, de forma concomitante, obstar a disseminação.

É notório que as ferramentas verificadoras possuem funções significativas no enfrentamento às notícias falsas, ao passo que certificam – de forma precisa – a falsidade do conteúdo suspeito. Entretanto, à medida que a tecnologia avança, o fenômeno manipulador também evolui, tornando ainda mais complexa a identificação de conteúdo malicioso.

Com as medidas voltadas à educação, aprimora-se o senso crítico do leitor, blindando-o contra qualquer intenção manipuladora. Ao implementar tais medidas contra a desinformação, a Administração Pública resguarda o que determinam os artigos 37, § 1º e 205 da Constituição Federal, fato que concorre para preservar a primazia da democracia e da cidadania, nos termos do art. 1º, inciso II, da Constituição Federal, art. 2º, inciso II da Lei Federal nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) e art. 2º, inciso VII, da Lei Federal nº 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Além disso, a iniciativa está em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual visa promover Paz, Justiça e Instituições Eficazes, nos seguintes termos:

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

[...]

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime (Nações Unidas Brasil, 2023).

Nesse sentido, cumpre destacar trecho da obra “Comentários à Constituição do Brasil”, o qual relaciona a importância da educação com a manutenção da ordem democrática.

Segundo nos ensina Konrad Hesse, a democracia é “um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa de ignorantes, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem intencionados ou mal intencionados, sobre a questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade”.

Desta forma, são diversos os aspectos que envolvem o papel da Educação em um Estado democrático. Poder-se-ia dizer que a Educação (i) é um instrumento permanente de aperfeiçoamento humanístico da sociedade; (ii) promove a autonomia do indivíduo; (iii) promove a visão de mundo das pessoas, a forma como elas vão ver os acontecimentos na sua cidade, no seu país e no mundo. Ela deve ter a função de superadora das concepções de mundo marcadas pela intolerância, pelo preconceito, pela discriminação, pela análise não crítica dos acontecimentos; (iv) promove o sentimento de responsabilidade nas pessoas para com o mundo que vive, o sentimento de que o mundo que está a sua volta é um pouco resultado de suas próprias ações; (v) promove consciência de que viver em uma República não implica apenas desfrutar direitos, mas também compreende responsabilidades cívicas; e (vi) promove consciência pelo valor dos direitos individuais e sociais (Mendes *et al.*, 2017, p. 2042).

Ante o exposto, resta demonstrada a importância da educação midiática como forma eficaz no enfrentamento à desinformação, bem como na manutenção do Estado Democrático de Direito, em atenção às legislações supramencionadas.

Portanto, conclui-se que as medidas estudadas são exemplos eficazes contra as mazelas causadas pela disseminação de desinformação, principalmente, pela natureza educativa, a qual figura como uma possível blindagem contra manipulações massivas, assegurando, como consequência, a própria democracia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, foi realizada uma breve análise sobre o conceito de *fake news* e desinformação, com o objetivo de averiguar a semântica adequada dos termos. Na sequência, apresentou-se uma perspectiva empírica sobre a desinformação e suas consequências, ao retratar casos emblemáticos e reportagens sobre o tema.

Após, empreendeu-se um estudo sobre alguns exemplos de medidas administrativas – utilizadas por órgãos públicos – no intuito de enfrentar a desinformação, momento em que foram expostos os principais métodos empregados para tanto.

Inclinando-se ao fim, analisaram-se pontos em comum dos programas estudados e a relevância do fomento à educação midiática perante o Estado Democrático de Direito, fazendo jus ao que prescreve os artigos 1º, inciso II, 37, § 1º e 205 da Constituição Federal, art. 2º, inciso II da Lei Federal nº 12.965/14 e art. 2º, inciso VII, da Lei Federal n.º 13.709/18, além do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas.

Dessa forma, conclui-se que as medidas estudadas possuem o fomento público à educação como ponto similar e fundamental para a efetividade do objetivo principal, qual seja: enfrentar e obstar as consequências das notícias falsas.

Nesse sentido, de forma assertiva, verificou-se que a educação previne a manipulação por intermédio das notícias maliciosas, ao aprimorar o senso crítico do leitor, bem como promove a Cidadania e a Democracia, nos termos dos dispositivos legais citados acima.

Por fim, depreende-se que, ao utilizar programas educativos contra a desinformação, a Administração Pública qualifica os administrados, incluindo seus servidores, evitando a disseminação de notícias falsas e, por conseguinte, promove o próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Clayton da Silva, AGNOLETO, Giovanni Celso (org.). Combate às Fake News. São Paulo: Posteridade, 2019.

Câmara Municipal de Barueri. Câmara Municipal aprova criação de Programa de Combate a fake News. Disponível em: <<https://www.barueri.sp.leg.br/institucional/noticias/camara-municipal-aprova-criacao-de-programa-de-combate-a-fake-news>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

Câmara Municipal de Curitiba. Contra desinformação política, temporada do MiguéNews chega ao fim. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/contra-desinformacao-politica-temporada-do-miguenews-chega-ao-fim>> Acesso em 19 abr. 2023.

Câmara Municipal de Porto Alegre. Lei nº 13.242, de 14 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/136537/Lei_13242_-_Promulgada.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Painel de checagem de Fake News. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/painel-de-checagem-de-fake-news/>>. Acesso em 14 de março de 2023.

Fake news. In: Cambridge Dictionary. Disponível em <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>>. Acesso em 14 de março de 2023.

Fake news. In: Collins English Dictionary. Disponível em <<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/fake-news>>. Acesso em 14 de março de 2023.

Fake news. In: Oxford Dictionary. Disponível em <<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/fake-news>>. Acesso em 14 de março de 2023.

FRANÇA, Phillip Gil. Ato Administrativo, Consequencialismo e Compliance: Gestão de Riscos, Proteção de Dados e Soluções para o Controle Judicial na Era da IA. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019.

GRAGNANI, Juliana. Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742>>. Acesso em 14 de março de 2023.

KAKUTANI, Michiko, apud DIRESTA, Renee. A morte da Verdade, Notas sobre a Mentira na Era Trump. Tradução André Czarnobai, Marcela Duarte. 1. Ed. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2018.

MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; LTDA, I. C. E. P.; LTDA, I. C. E. P.; CANOTILHO, J. J. G.; LEONCY, L. F.; STRECK, L. L. Comentários à constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

Nações Unidas Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>>. Acesso em 17 maio 2023.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Journalism, 'Fake News' & Disinformation: Handbook for Journalism Education and Training. 2018.

Supremo Tribunal Federal. Programa de Combate à Desinformação. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/desinformacao/#sobrePCD>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Gralha Confere. Disponível em: < <https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/index.php/quem-somos/> >. Acesso em 19 abr. 2023.

Seminário Internacional Fake News e Eleições: anais. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5981>>. Acesso em: 19 abr. 2023.

Programa de Enfrentamento à Desinformação. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#desinformacao-sobre>>. Acesso em 30 mar. 2023.

METODOLOGIA DE DEFINIÇÃO DE LOCAIS PRIORITÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO SUSTENTÁVEL DE CALÇADAS EM CURITIBA

METHODOLOGY FOR DEFINING PRIORITY LOCATIONS FOR THE SUSTAINABLE IMPLEMENTATION OF SIDEWALKS IN CURITIBA

Mariah Viecelli Zago¹
Natália Alice de Oliveira Longen²
Rafael Mueller³
Rafael Kalinoski⁴

RESUMO

Este artigo estuda as calçadas de Curitiba com o objetivo de propor um método para definir os locais prioritários para implantação de melhorias na infraestrutura, por meio de solução sustentável e econômica. Foi realizado um levantamento de estudos anteriores sobre esse tema e sobre a legislação que abrange o assunto, sobretudo no que diz respeito à acessibilidade e mobilidade. Para definir o recorte empírico estudado em Curitiba, foram analisados documentos e mapas, e feitas visitas in loco. Após a definição, foram levantadas as principais demandas e ações necessárias para as melhorias nas calçadas. Conclui-se uma metodologia de calçamento utilizando material fresado como revestimento, aproveitando o material oriundo de manutenções frequentes de vias de Curitiba, com qualidade satisfatória e gerando sustentabilidade e economicidade ao processo. A relevância deste trabalho se dá pelo encontro de interesses entre demanda popular, gestão pública e apontamentos da literatura especializada. Além dos trechos prioritários, o trabalho sugere uma sequência de continuidade para a implantação do projeto de melhoria de calçamentos em diversos bairros da cidade de Curitiba.

Palavras-chave: calçadas; mobilidade urbana; cidade inteligente.

¹Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); arquiteta da Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU) da Prefeitura Municipal de Curitiba, pós-graduanda em Gestão de Cidades Inteligentes pela Escola de Administração Pública (EAP) do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (Imap), pós-graduanda em Gestão de Pessoas pela Faculdade Dom Bosco e em Design de Interiores pela Universidade Positivo.

²Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pós-graduanda em Gestão de Cidades Inteligentes pela Escola de Administração Pública (EAP) do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (Imap). Gestora municipal da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Curitiba.

³Graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Especialista em Gestão Urbana pela PUC-PR. Bacharel em Direito pela Universidade Curitiba do Paraná (Unicuritiba). Assessor técnico da Secretaria Municipal de Obras Públicas.

⁴Professor de Urbanismo na Escola de Administração Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba e no Centro Universitário de Tecnologia de Curitiba. É arquiteto e urbanista, mestre em planejamento urbano e doutor em gestão urbana. Atua como pesquisador visitante na PUCPR, e como consultor no escritório de arquitetura novaiorquino Rawlins Design.

ABSTRACT

This paper presents a study about sidewalks in Curitiba, PR, Brazil, aiming to define priority sites for implantation and improvement of sidewalks through a sustainable and economic solution. We conducted a review of previous studies on the subject and on the legislation concerning sidewalks, accessibility, and urban mobility. Documents and maps were analyzed and site visits were conducted to define the empirical framework of this study. After this definition, the main requirements and necessary actions for the improvement of the sidewalks were determined. A paving method was proposed, using milled material for the surface of new sidewalks. This material would come from frequent maintenance of roads in Curitiba, with satisfactory quality making the process sustainable and economical. In this work, it was found that there are interesting possibilities to carry out these improvements, since the interests of the population, public administration and literature coincide. It is proposed to continue the work and implement the improvement of the sidewalks in several neighborhoods of Curitiba.

Keywords: sidewalks; urban mobility; smart city; accessibility

1 INTRODUÇÃO

O conceito de cidades inteligentes, ou *smart cities*, vai muito além da instalação de dispositivos tecnológicos e interativos no ambiente urbano. Em uma interpretação mais ampla, a cidade inteligente é a que utiliza racionalmente e de forma sustentável os seus recursos, com foco no cidadão como centro do processo de planejamento e desenvolvimento, respeitando a diversidade cultural, estimulando a convivência e a troca de experiências entre os diferentes grupos sociais. Sendo assim, uma cidade que deseje ingressar no universo *smart city* deve levar em consideração não apenas a eficiência e a inovação tecnológica, mas também a sua função social. O emprego de tecnologias avançadas não é requisito essencial, mas caso sejam adotadas, devem ser acessíveis a todos os habitantes, independentemente de sua condição socioeconômica, idade ou habilidades, de forma a garantir a igualdade de oportunidades, a acessibilidade e a inclusão social (Morozov; Bria, 2019).

O deslocamento de pessoas dentro do ambiente urbano, denominado mobilidade urbana, é requisito básico para o desenvolvimento das atividades humanas. A mobilidade urbana pode ocorrer a pé, de bicicleta e por meio de veículos automotores e transporte coletivo. Contudo, enquanto o tráfego de veículos automotores cresce vertiginosamente, a competição pelo espaço urbano se intensifica, impactando negativamente o fluxo pedonal. Sendo assim, o crescimento contínuo da taxa de motorização pressiona o poder público a priorizar as soluções urbanas para os veículos, relegando as calçadas a segundo plano. Dessa forma, há uma contradição que permeia as políticas públicas: se por um lado existe a premissa quanto ao foco na mobilidade motorizada, por outro há cada vez mais relevância para a sustentabilidade na concepção de soluções urbanas, com foco maior da mobilidade e apropriação do pedestre dos espaços públicos, como política urbana integrada para desenvolver cidades mais saudáveis (Costa; Alcântara, 2020; Gehl, 2013; Maricato, 2016).

A integração com o transporte público fortalece o requisito de sustentabilidade da mobilidade urbana, pois quanto mais fácil se torna o acesso aos sistemas de transporte coletivo, mais os usuários se sentirão seguros e propensos a caminhar para os pontos de conexão. As calçadas são elementos fundamentais nesse processo, devendo ser projetadas e gerenciadas de forma a garantir a segurança e o conforto de todos os pedestres, incluindo pessoas com deficiência, idosos e crianças. No contexto das cidades inteligentes e sustentáveis, as calçadas são elementos essenciais, devendo ser consideradas as necessidades da população e o uso de materiais e tecnologias adequadas à realidade da região, melhorando a qualidade de vida e o desenvolvimento da cidade.

Com relação à responsabilidade pela execução e conservação de calçadas, há divergência de compreensão e interpretação legislativa, sendo necessário abordar a questão juntamente com o complexo normativo brasileiro. No presente trabalho, propomos o estudo e a

proposta de uma solução de calçadas padronizadas e de baixo custo na cidade de Curitiba, levando em consideração os conceitos de sustentabilidade e acessibilidade, visando à melhoria da mobilidade urbana de pedestres e da qualidade de vida dos cidadãos, resultando em uma cidade mais inteligente. Esses conceitos serão explorados nas quatro seções que estruturam este artigo, após esta introdução: revisão de literatura, métodos, resultados e conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Por ter uma bibliografia vasta sobre os assuntos aqui tratados, o referencial teórico será apresentado em cinco subitens, sendo eles: *Smart City* e a Lógica Capitalista, O Pedestre e o Automóvel, Calçadas e Acessibilidade, Mobilidade em Curitiba e Arcabouço Legislativo.

2.1 SMART CITY E A LÓGICA CAPITALISTA

Para Morozov e Bria (2019), existe uma lógica perversa no universo das cidades que se dizem inteligentes, ou *smart*, pois são estimuladas por corporações a ingressar nessa seara com objetivos notadamente financeiros, ignorando as necessidades sociais e resultando em pressão para que quantifiquem o desenvolvimento de suas partes constitutivas, a fim de torná-las mais confiáveis, competitivas e administráveis. A má administração dos recursos públicos, os ciclos das crises econômicas e os cortes orçamentários impostos pelo governo federal implicam na necessidade das administrações municipais contraírem empréstimos. Como os encargos financeiros das operações de crédito levam em consideração a existência de melhores indicadores de inovação tecnológica, conectividade e monitoramento, as cidades competem por obter indicadores e metas mais favoráveis. Essa dinâmica é imposta pelo complexo urbano-filantro-capitalista, que determina as restrições e os parâmetros gerais dentro dos quais as cidades competem (Morozov; Bria, 2019).

Segundo Reia e Cruz (2023), no Brasil o ecossistema de cidades inteligentes é composto por setor público, privado, sociedade civil e academia, e sua agenda se consolida a partir de relações de poder assimétricas entre atores estatais e não estatais, por meio de conflitos de interesses entre empresas, governos e comunidades. A implementação de tecnologias e sistemas de dados, considerada como inteligência urbana, é delimitada por visões de eficiência que raramente servem à maioria da população, ainda que algumas organizações têm atuado para otimizar recursos, expertises e estratégias na busca por cidades mais justas e com tecnologias inclusivas (Reia; Cruz, 2023).

2.2 O PEDESTRE E O AUTOMÓVEL

Ao observar fotografias de 100 anos atrás, vemos os pedestres dominando o espaço público das cidades, dividindo-o com poucas carruagens, bondes e carros, mas após a massiva chegada dos automóveis, os pedestres foram empurrados contra as fachadas dos prédios, em calçadas cada vez menores (Gehl, 2013). O automóvel foi o mais forte elemento a influenciar o modo de vida urbano a partir da industrialização, que inicialmente era uma opção para os mais ricos, mas que passou a ser uma necessidade de todos (Maricato, 2016). Gonsales (2005) afirma que em grande parte dos planos urbanísticos do século XX, as estruturas urbanas tiveram a rua como elemento fundamental, bem como Costa e Alcântara (2020), quando dizem que, no século XX, a preocupação estava centrada na capacidade das vias e velocidade das viagens, incentivando o uso do automóvel particular. Ferreira (2018) aponta que até hoje as metrópoles brasileiras são planejadas conforme o paradigma do automóvel que, por incorporar o espaço do pedestre, diminui a socialização das pessoas e o estímulo ao caminhar. Apesar disso, a autora afirma que estão surgindo novos discursos a favor da retomada do caminhar, buscando orientar a construção de espaços públicos para as pessoas. Para Costa e Alcântara (2020), por meio de uma

visão multimodal e interdisciplinar, a mobilidade é compreendida como resultado da interação entre condições de acessibilidade às atividades e oportunidades da cidade e as características individuais do local, sendo o “[...] fator essencial para as atividades urbanas – com poder de influenciar positiva ou negativamente indivíduos, atividades econômicas e configuração morfológica e sócio espacial territorial” (Costa; Alcântara, 2020, p. 2).

Em pesquisa feita por Montrezor e Bernardini (2019), foram identificados os atributos que tornavam as experiências dos pedestres mais interessantes, duradouras e potencializadoras de interações sociais, e entre eles é citada a qualidade espacial dos próprios passeios, suas configurações, suas dimensões e os elementos que os constituem. É verificada pelos autores uma tendência de crescente valorização da escala do pedestre no processo de planejamento urbano, observando que o campo do desenho urbano se relaciona com assuntos das esferas ambiental, ecológica e sustentável, visto que as ferramentas disciplinares do desenho urbano podem representar algumas chaves para a melhoria da qualidade ambiental nas cidades.

Oferecer boas oportunidades de caminhar é pré-requisito para a vida urbana, pois quando se reforça a vida a pé, oportunidades sociais e recreativas são criadas (Gehl, 2013). Para o autor, o ponto inicial de planejamento para a dimensão humana das cidades está em propiciar boas condições para que as pessoas caminhem, já que caminhar é, além de meio de transporte, um início potencial ou uma ocasião para outras atividades. Ferreira (2018) concorda que a vida social se dá nas ruas por meio das calçadas, onde as pessoas transitam e se relacionam, assim como Jacobs (2000), que discorre que as ruas e calçadas são os órgãos mais vitais de uma cidade e que, para que haja segurança urbana, faz-se necessária a existência de usuários transitando em suas calçadas.

A distância aceitável de caminhada, no entanto, é relativa. Enquanto alguns suportam caminhadas de quilômetros, outros têm dificuldades com curtos trajetos, mas a maioria das pessoas está disposta a percorrer trechos em torno de 500 metros. Entretanto, dependendo do percurso, considerando a qualidade das calçadas (material de revestimento, nivelamento e segurança), o conforto do pedestre e a condição de o trajeto ser interessante, os pedestres se tornam dispostos a realizar caminhadas mais longas (Gehl, 2013).

2.3 CALÇADAS E ACESSIBILIDADE

Montrezor e Bernardini (2019) selecionaram diversos artigos sobre o tratamento dos espaços públicos por meio do desenho urbano, visando à melhoria da qualidade do espaço urbano e da qualidade de vida das pessoas, com o objetivo de compreender o que tem sido abordado pelas pesquisas científicas mais recentes. O destaque foi o tema da mobilidade urbana, com a necessidade de maior acessibilidade, e da escala do pedestre, culminando na caminhabilidade e ressaltando sua ligação direta com os conceitos de saúde, bem-estar e transporte ativo.

De acordo com Costa e Alcantara (2020, p. 7), “em um bom planejamento urbano, aquele em que se busca uma concepção urbana ambientalmente sustentável, socialmente inclusiva e equitativa, a acessibilidade deve ser um dos principais focos”. A vasta legislação sobre acessibilidade é ignorada pela sociedade e pelas pessoas envolvidas no processo, resultando em exclusão em diversos âmbitos da sociedade (Batistel, 2020). A exclusão social pelo espaço ocorre quando a vida social é afetada por condições precárias de acessibilidade, inviabilizando o acesso a bens e serviços que normalmente fariam parte da condição de cidadão, sendo que a acessibilidade urbana de um município é condição básica para sua equanimidade social, e também um dos principais definidores da relação entre o homem e o espaço urbano, principalmente no que se refere ao pedestre e às calçadas (Muzillo, 2022). A autora considera o deslocamento a pé como o meio de transporte mais utilizado no Brasil:

[...] os impactos criados pela falta da acessibilidade podem atingir não apenas seu entorno imediato, como também a uma escala mais ampla da cidade, tendo em vista seu papel no deslocamento a pé e no encadeamento com os demais meios de transporte. Considera-se fundamental para o aprimoramento dessas condições o esclarecimento e maior atenção da população e dos órgãos de gestão e planejamento, de modo que a sociedade possa exigir, de maneira cada vez mais consciente, o cumprimento dessas responsabilidades pelo poder público e entidades privadas (Muzillo, 2022, p. 32).

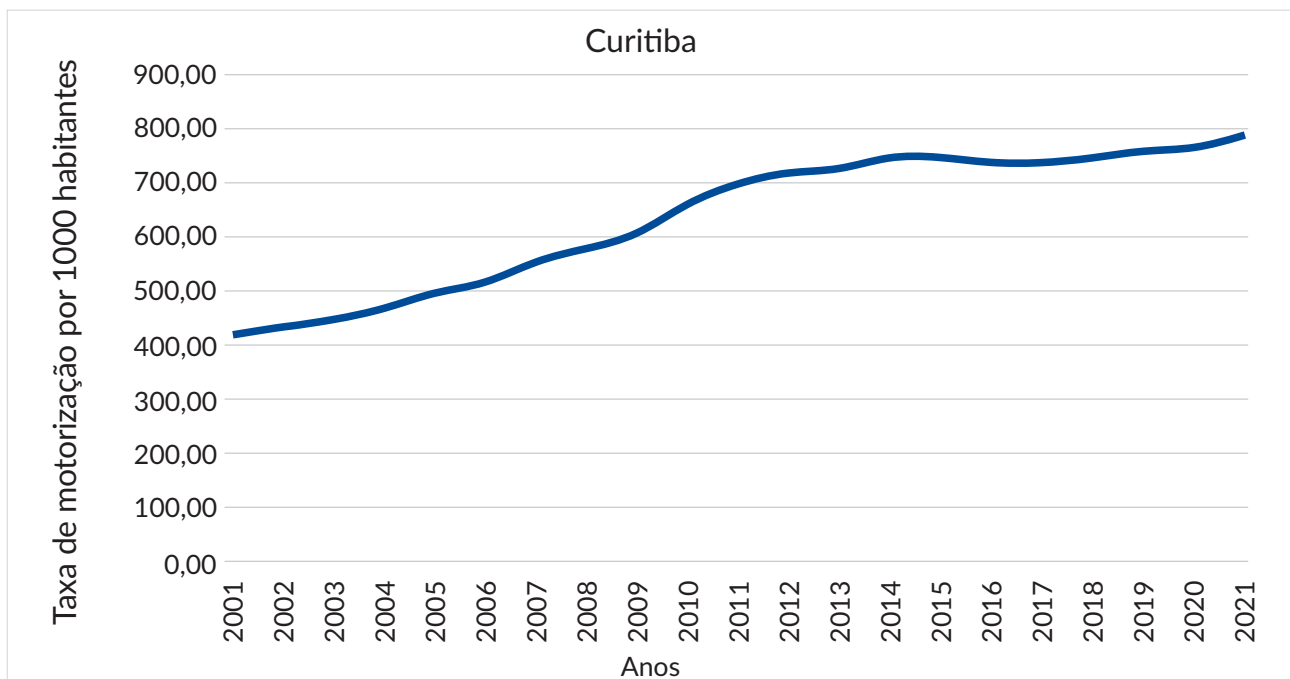
Grant (2013) afirma que, quando se prioriza a qualidade do espaço do pedestre, a consequência é de melhores condições de mobilidade urbana, vida, saúde pública, sustentabilidade ambiental e maior equidade social entre seus habitantes. As práticas instauradas pelo planejamento urbano ordenam os espaços, fomentam as relações sociais, o estímulo ao uso e à promoção da qualidade do espaço público das cidades. Sendo assim, novos discursos sobre o caminhar e sobre práticas urbanas orientadas à valorização da rua são necessários para a construção de espaços públicos em que as pessoas são o objeto central (Ferreira, 2018).

2.4 MOBILIDADE EM CURITIBA

Rosaneli (2016), em estudo produzido pelo Observatório do Espaço Público da Universidade Federal do Paraná (UFPR), constata que o tipo de espaço público mais presente na cidade de Curitiba é formado por ruas (em torno de 18% do território municipal). Outro estudo produzido pela autora sobre os passeios de Curitiba, indicou que mais de 50% dos quase 500 quilômetros estudados possuíam calçadas descontínuas ou inexistentes. Rosaneli (2016) observa que as ruas possuem qualidade superior nos bairros com maior renda familiar e mais próximos do centro, em comparação com os periféricos e/ou menos favorecidos economicamente, concluindo que as ruas são um retrato visível das desigualdades presentes no espaço urbano.

Segundo dados da organização não governamental Mobilidados, a taxa de motorização de Curitiba em 2021 era de 790,63 veículos automotores a cada 1.000 habitantes, ou 79,06%, conforme gráfico de evolução de 2001 a 2021 (Gráfico 1).

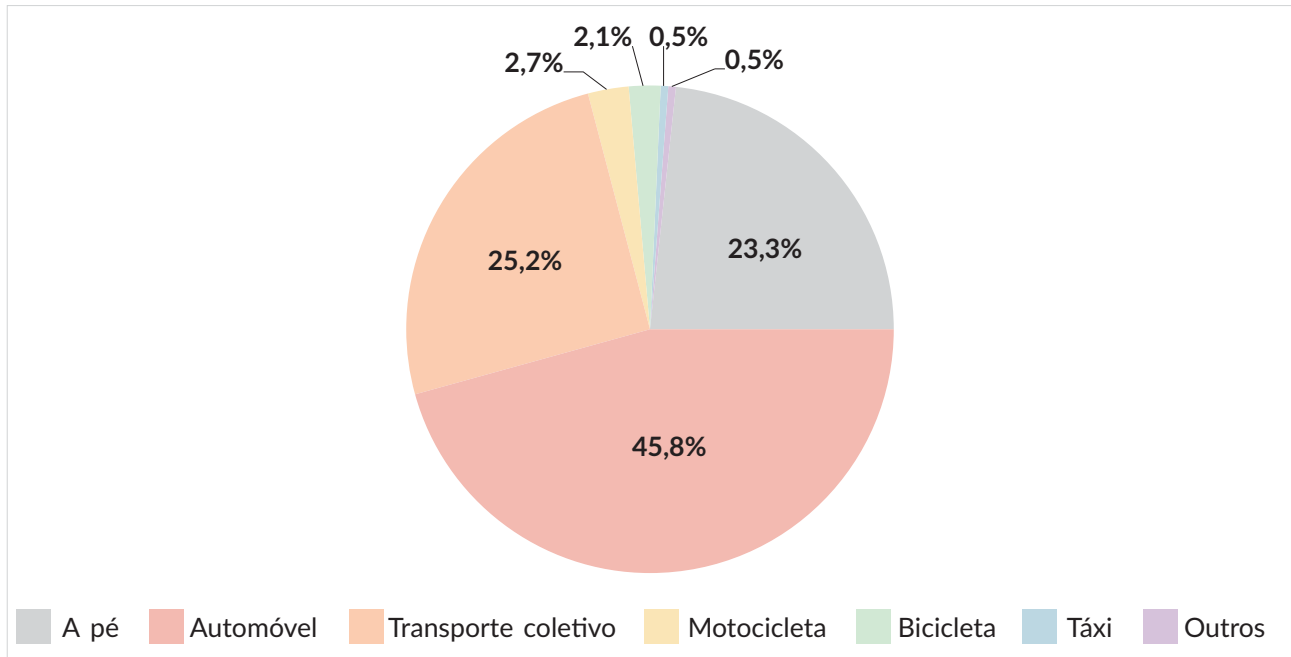
Gráfico 1 - Taxa de motorização - Curitiba



Fonte: Mobilidados (https://mobilidados.org.br/database?category_slug=dados-brutos-e-indicadores).

Em contrapartida, o Relatório da Campanha Calçadas do Brasil, realizado pelo Mobilize Brasil – Mobilidade Urbana Sustentável, indica que no Brasil cerca de 30% dos deslocamentos cotidianos são realizados exclusivamente a pé. Já no âmbito da capital paranaense, conforme dados obtidos da plataforma Mobilizados (também utilizado no Estudo Mobilize 2022), na cidade de Curitiba, 47,50% dos deslocamentos são realizados a pé e por transporte coletivo (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Distribuição modal dos deslocamentos - Curitiba



Fonte: Mobilizados (https://mobilizados.org.br/database?category_slug=dados-brutos-e-indicadores).

Ainda segundo o mesmo relatório decorrente do estudo Mobilize 2022, a nota média nacional da qualidade das calçadas é de 3,40, sendo que apenas 2,19% dos locais avaliados obtiveram nota acima do indicador mínimo considerando para uma calçada de qualidade aceitável que corresponde a 8,00. Reforçando a importância dos deslocamentos não motorizados, o Plano Municipal de Mobilidade de Curitiba identificou que, ao se considerar os deslocamentos diários da cidade de até um quilômetro compatíveis aos modos não motorizados, a participação do modal a pé representa 63,41% do total dos deslocamentos diários.

2.5 ARCABOUÇO LEGISLATIVO

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece em seu artigo 5 que:

[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No mesmo artigo, o inciso XV estabelece que é livre a locomoção no território nacional. A partir desse princípio constitucional, legitima-se o direito de qualquer pessoa transitar nos passeios públicos, sem ser impedida ou incomodada por qualquer obstáculo. Mais adiante, no artigo 23, há disposição quanto à competência comum da União, dos Estados, do

⁶<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/painel-de-checagem-de-fake-news/guia-pratico/>

Distrito Federal e dos Municípios em “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”.

Com relação à competência dos entes federados, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, que integram a política de desenvolvimento urbano, são responsabilidade dos municípios, considerando também que as calçadas, por integrarem o espaço urbano, devem ser tratadas como áreas públicas. Nesse contexto, evidencia-se a competência dos poderes públicos municipais em garantir a manutenção, a adequação e a acessibilidade das calçadas, além de fiscalizar seu uso adequado, assegurando o bem-estar da população.

Entre as legislações infraconstitucionais, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei Federal nº 9.503/1997, estabelece as normas de trânsito e de segurança viária para todo o território brasileiro, no qual as calçadas são mencionadas como parte integrante das vias públicas, tendo como objetivo garantir a circulação segura e livre de pedestres. Dessa maneira, é reforçada a noção de que as calçadas seriam áreas de responsabilidade dos municípios, a quem caberia assegurar sua manutenção e adequação para garantir a segurança e a mobilidade dos pedestres.

A crescente preocupação com o tema inspirou a Lei Federal nº 12.587/2012, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana como instrumento da política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município. É importante destacar que, apesar da relevância do deslocamento pedonal, inexistem no texto da lei as palavras “pedestre” e “calçada”, revelando a inconsistência jurídica referente ao tema na esfera federal e municipal.

Em conexão com a temática de pedestres e calçadas, a Lei Federal nº 13.146/2015, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, prevê em seu artigo 113, que é competência da União, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, promover, por iniciativa própria, programas de construção e melhoria dos espaços de uso público, incluindo calçadas e passeios públicos, tendo o dever de elaborar plano de rotas acessíveis, implantadas pelo poder público. Outro ponto incongruente no texto legal é que, mesmo sendo determinada a prioridade do transporte não motorizado sobre o motorizado, apenas o artigo 24 da Lei nº 13.146/2005 menciona o deslocamento de pedestres, apenas com texto que objetiva apontar qual deve ser o foco do plano de mobilidade urbana nos municípios.

Conforme diretriz constitucional, a competência para legislar sobre o uso e a ocupação do solo nas cidades é dos municípios, por meio do Plano Diretor, dando azo aos municípios a editarem legislações locais imputando ao proprietário do imóvel, residencial ou comercial, a responsabilidade pela reforma e conservação das calçadas, reservando para si a função de fiscalização a conservação da via pública.

Na cidade de Curitiba, o atual plano diretor, consubstanciado na Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, traz como um dos seus objetivos a consolidação e ampliação das calçadas e a diretriz urbana em “desenvolver uma política habitacional que proporcione o acesso à moradia, especialmente a população de baixa renda, em consonância com o planejamento da cidade”, conforme item IV do artigo 15. A mesma norma legal prevê no item III, do parágrafo 3 do artigo 4, que um dos planos estratégicos para a cidade é o “Plano de Pedestrianização e Calçadas”, que se vincula à diretriz de universalização da mobilidade e acessibilidade e consolidação e ampliação das “áreas de uso preferencial ou exclusivo de pedestres”, conforme item X do artigo 14 e item VI do artigo 17. Convergingo para as premissas do Plano Diretor, em 2017 ocorreu a publicação do Decreto Municipal nº 2078/2017, com o objetivo de estabelecer políticas, diretrizes e planos de ação relativos à mobilidade urbana.

Contudo, aparentemente desconectada das diretrizes fixadas no atual plano diretor, a Lei Municipal nº 11.596/2005 prevê, em seu artigo 1, que é responsabilidade do proprietário do terreno construir e manter a calçada em toda a extensão da testada de seu imóvel. Nesse cenário legislativo, a responsabilização do proprietário do imóvel lindeiro pela execução e manutenção das calçadas poderia, em tese, configurar-se como norma abusiva, que afronta diretamente o disposto no artigo 23, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o qual, ao tratar da competência administrativa, atribui aos entes federados, de maneira expressa, a competência quanto à conservação do patrimônio público.

Diante desse cipoal jurídico, as calçadas nos espaços públicos ficam sem receber uma política pública estruturante e, muitas vezes, acabam ficando sem dono. No Quadro 1, estão relacionadas as principais legislações relacionadas aos temas calçadas e acessibilidade:

Quadro 1 - Legislação vinculada ao tema acessibilidade e calçadas

Ato	Tipo	Origem	Descrição
6.766/1979	Lei Federal	Governo Federal	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.
7.853/1989	Lei Federal	Governo Federal	Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.
8.160/1991	Lei Federal	Governo Federal	Dispõe sobre a caracterização de símbolo que permita a identificação de pessoas portadoras de deficiência auditiva.
9.503/1997	Lei Federal	Governo Federal	Institui o Código de Trânsito Brasileiro.
10.098/2000	Lei Federal	Governo Federal	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
10,257/2001	Lei Federal	Governo Federal	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
5296/2004	Decreto Lei	Governo Federal	Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
6.766/1979	Lei Federal	Governo Federal	Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em atendimento à determinação constitucional que a União institui as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, além de tratar de questões da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

Ato	Tipo	Origem	Descrição
NBR 9050	Norma técnica	ABNT	Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.
13.146/2015	Lei Federal	Governo Federal	Estatuto da Pessoa com Deficiência.
14.771/2015	Lei Municipal	Governo Municipal	Dispõe sobre a revisão do plano diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do estatuto da cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município.
11.596/2005	Lei Municipal	Governo Municipal	Dispõe sobre a construção, reconstrução e conservação de calçadas, vedação de terrenos, tapumes e stands de vendas, cria o programa caminhos da cidade - readequação das calçadas de Curitiba e o fundo de recuperação de calçadas - Funrecal, revoga a lei nº 8.365 de 22 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
2078/2017	Lei Municipal	Governo Municipal	Aprova o plano de Mobilidade Urbana.

Fonte: Autores (2023).

As diretrizes extraídas dos textos normativos federais pressupõem que as cidades devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o Plano Diretor no qual está inserido, dispendo sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

Em face dessas considerações teóricas, o artigo apresenta agora os procedimentos metodológicos para o estudo no recorte empírico em questão.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi estruturada em três etapas: (I) análise de documentos e mapas, (II) visita in loco com elaboração de análise técnica, e (III) definição dos trechos de rua a serem contemplados pelo programa proposto. As técnicas adotadas foram pesquisa bibliográfica, análise documental e observação de campo direta, com abordagem quantitativa e qualitativa.

No que cabe detalhar a etapa III, iniciamos com a análise dos dados censitários de renda da população por bairros, colhidos no ano de 2010 e fornecidos pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Identificamos o bairro Cidade Industrial de Curitiba (CIC) como sendo o bairro com menor renda familiar (663 pessoas com idade a partir de 10 anos com renda de até 1/4 do salário-mínimo), sendo por isso eleito para o presente trabalho. Foi efetuado o mapeamento das vias atendidas pela Rede Integrada de Transportes (RIT), bem como a identificação de equipamentos públicos que gerem atração de pessoas, como unidades básicas de saúde, hospitais e escolas estaduais e municipais.

Posteriormente, foi feita a análise dos dados mais atualizados de demandas da população, obtidos nas audiências públicas (Fala Curitiba), fornecidos pelo Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (Imap), identificando as maiores incidências de solicitações por melhoria ou implantação de calçadas, no bairro em questão e por trechos de ruas, cujos dados foram obtidos entre 07/03/2022 à 27/05/2022 (Quadro 2). O programa Fala Curitiba foi lançado em maio de 2017 e ocorre a cada ano em duas etapas, para definir os temas principais que irão compor a lei de diretrizes orçamentárias, bem como o detalhamento das prioridades para a lei orçamentária anual. Na listagem prévia de demandas do bairro CIC, foram solicitadas por 65 pessoas melhorias em relação às calçadas do bairro, sendo que 42 delas foram referentes ao calçamento adequado das vias, possibilitando acessibilidade e também foram observadas diversas solicitações de implantação de calçadas acessíveis no entorno de escolas do bairro.

Quadro 2 - Demandas da população obtidas nas audiências públicas

REGIONAL	BAIRRO	POLÍTICA PÚBLICA	COMENTÁRIO	Nº SOLICITAÇÕES
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Acessibilidade das calçadas na Av. Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Asfaltamento e melhora de calçada na Rua Lodovico Kaminski	5
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçada ao lado da Escola Maria Balbina	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçada entorno da Escola Mansur Guérios	5
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçada na Rua Cidade de Timbo	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçada na escola Municipal Sidonio Muralha	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçadas ao lado da Escola Mansur Guérios	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçadas em torno do CMEI Caiuá	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçamento adequado das vias possibilitando acessibilidade	42
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçamento em torno do Av. Nossa Senhora da Luz	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçamento entorno das escolas	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Calçamento na Rua Laura Schreiber	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Construção de trincheira calçamento no entorno da escola	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Melhorar calçadas perto do ponto de ônibus carbom afra	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Melhoria na calçada entre o terminal do Caiuá e festival	1
CIC	CIDADE INDUSTRIAL	OBRAS PÚBLICAS	Não tem calçadas na rua da horta comunitária	1

Fonte: IMAP(2023)

Em visita *in loco*, elaboramos uma análise técnica da situação, identificando se as vias possuem pavimento definitivo, verificando o estado do revestimento da pista de veículos, a existência de rede de drenagem, meios-fios e seu alinhamento, posição das caixas de captação,

topografia das áreas de passeio, sinalização vertical, obstáculos, existência, tipos e traçados de calçadas, pontos de embarque e desembarque de passageiros e outros elementos relevantes para o planejamento de implantação ou adequação das calçadas.

Com base em todas essas informações, definimos os trechos de calçadas com piores condições de circulação, totalizando aproximadamente 1000 metros. Em cada trecho, foram determinadas as ações a serem adotadas para a adequação das áreas de passeio, de forma a permitir a circulação de pessoas, com critérios de acessibilidade, priorizando metodologia e materiais de baixo custo, com o objetivo de oferecer de forma ágil e objetiva uma alternativa à Administração Pública Municipal, na identificação de regiões mais carentes de rotas acessíveis para pedestres, próximas a terminais de transporte coletivo, ponto de parada, unidades de ensino e de saúde.

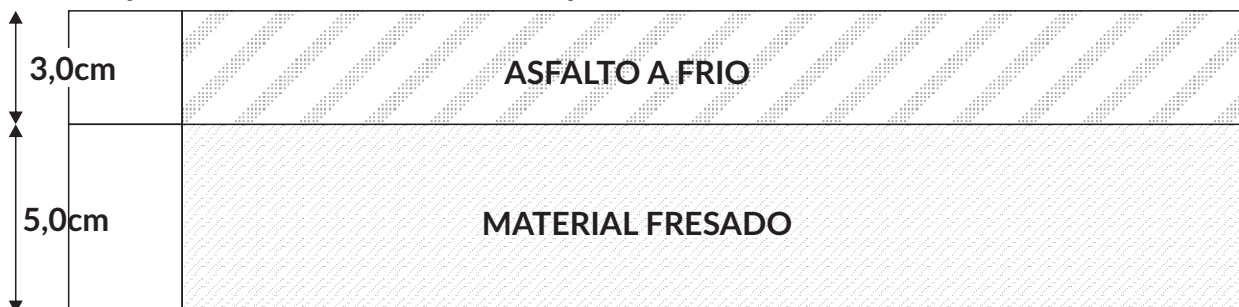
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Sem adentrar nos meandros da responsabilização legal, o poder público pode realizar uma programação de intervenções em calçadas com o reaproveitamento de resíduo do processo de requalificação de vias urbanas, utilizando a metodologia da fresagem de pavimento asfáltico. Considerando que o serviço de fresagem é um procedimento permanente e necessário na manutenção e restauração das vias do município, que esse processo gera expressivos volumes de material fresado de revestimento asfáltico (em torno de 15.000 m³ ao ano), que atualmente são estocados sem reutilização e que a reciclagem do resíduo tem custo muito inferior ao custo dos padrões de calçadas definidos na legislação municipal, a proposta do presente trabalho consiste na utilização desse material fresado para a elaboração de calçadas em Curitiba, resultando em um positivo impacto socioambiental, econômico e sustentável.

Segundo diretrizes utilizadas pela Unidade Técnica de Infraestrutura de Pavimentação da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Curitiba, para a execução dessa calçada utiliza-se uma base de material fresado com espessura média de cinco centímetros, e um acabamento com três centímetros de revestimento em asfalto frio, composto por material fresado com separação granulométrica e ligante, que seria a emulsão asfáltica catiônica de ruptura lenta - RM ou RM-1C, como é conhecida comercialmente. Dessa maneira, temos uma espessura total de oito centímetros de calçada, como apresentado na seção transversal da Figura 1.

Foi realizado um orçamento dessa calçada executada com reaproveitamento de material contemplando os insumos e a mão de obra de acordo com as tabelas de referência da Secretaria Municipal de Obras Públicas. O custo médio verificado foi de R\$ 4,67/m², muito inferior ao custo verificado para outros tipos de calçadas padrão, cujos orçamentos realizados pela mesma planilha base resultaram em R\$ 44,79/m² para calçadas em concreto e R\$ 68,59/m² para calçadas em blocos de concreto pré-fabricados ou paver. Dessa maneira, verifica-se que há economia quando da utilização de calçada com os materiais propostos pelo presente trabalho.

Figura 1 - Seção transversal do modelo de calçadas com fresado



Fonte: Autores (2023)

Na cidade de Curitiba, já foi executado um trecho de calçadas utilizando o material fresado, com as camadas conforme descrito anteriormente, localizado à Rua Professor Nilza Antônia Carvalho Ganz, no bairro Butiatuvinha (Figura 2 a Figura 5). Esse trecho foi executado entre maio e junho de 2022 pela Unidade Técnica de Infraestrutura de Pavimentação da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP-Utip).

Figura 2 - Calçada em material fresado executada pela SMOP-Utip



Figura 3 - Calçada em material fresado executada pela SMOP-Utip



Fonte: Autores (2023)

Figura 4 - Calçada em material fresado executada pela SMOP-Utip



Figura 5 - Calçada em material fresado executada pela SMOP-Utip



Fonte: Autores (2023)

Para a identificação da situação das calçadas no bairro CIC, foram realizadas visitas em locais com alta concentração de moradias, linhas de ônibus e unidades de ensino e de saúde. A visita comprovou a precariedade da situação das rotas de circulação dos pedestres sobre as calçadas, que quando existem, não são padronizadas, apresentam inclinação acima do ideal para caminhada, com obstáculos e descontinuidade. Apesar das demandas da população, não há um plano de ação a curto e médio prazo para adequação das calçadas na região.

Os trechos de ruas vistoriados estão grifados em roxo, totalizando aproximadamente 950 metros de calçadas (Figura 6). Os trechos referem-se às ruas Lea Moreira de Souza Moura (300 m), Padre Gaston (250 m), Izallino Buozi (200 m), Agenor Pierri (100 m), Cícero Franca (100 m) e Diógees Dacheux Stori (50 m) e incluem os seguintes equipamentos urbanos: Terminal do CIC, Casa da Leitura Paulo Leminski, CMEI Oswaldo Cruz I, UBS Oswaldo Cruz, Colégio Estadual Professor Alcyone Moraes de Castro Vellozo e Praça Doutor Lysandro Santos Lima (Figura 6). Sendo assim, estão de acordo com duas das solicitações feitas nas audiências públicas, por estarem no entorno do Terminal do CIC e da UBS Oswaldo Cruz I.

É possível observar que em alguns trechos inexitem calçadas e os pedestres transitam pela rua (Figura 7). Em outros, há obstáculos impedindo a passagem, desníveis formando degraus no passeio e passeio danificado, impedindo a acessibilidade (Figuras 8 a 12).

A implantação da calçada no trecho proposto, utilizando o material supracitado, é capaz de resolver algumas das demandas verificadas e também das levantadas pela população nas audiências públicas, combatendo as desigualdades e promovendo acessibilidade no entorno de equipamentos públicos, de maneira economicamente viável ao município e de modo a promover sustentabilidade na cidade.

5 CONCLUSÕES

Considerando que cidade inteligente é aquela que utiliza de forma racional e sustentável os seus recursos, que possui foco nas pessoas, na acessibilidade e na inclusão, este artigo buscou identificar que as áreas destinadas a pedestres devem ser cada vez mais priorizadas no contexto de uma política urbana integrada, com o objetivo de desenvolver cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis, culminando na caminhabilidade e garantindo o direito à cidade.

A mobilidade urbana é requisito básico para o desenvolvimento das atividades humanas. Além disso, a qualidade das calçadas é fundamental para que ocorra integração com o transporte público. Foram observados indicadores de qualidade de calçadas muito baixos, e também que as ruas são um retrato das desigualdades presentes no espaço urbano, quando vimos que as ruas possuem qualidade superior nos bairros com maior renda familiar e mais próximos do centro. As visitas in loco comprovaram a precariedade da situação das rotas de circulação dos pedestres nas calçadas. Sendo assim, independentemente do emaranhado jurídico vinculado à questão da mobilidade, acessibilidade e responsabilidade pelas áreas de calçadas, há oportunidades para melhorias contínuas na gestão urbana, com protagonismo da Administração Pública e de baixo impacto orçamentário e financeiro, como a identificada neste trabalho, que contribuem para melhores condições de circulação e apropriação do espaço urbano.

Em pesquisas sobre o tema, não foram encontrados outros estudos como este, que se revela então inédito, aplicável e realista, levando em consideração o limite orçamentário público. Observando as informações apresentadas da demanda da população coletadas pelo Fala Curitiba, é possível verificar que há uma demanda real da população em relação à

melhoria das calçadas e que também há uma preocupação não somente em relação a sua execução, mas também em relação à acessibilidade. Diante disso, é constatado que, no presente trabalho, a gestão pública, a literatura acadêmica e a demanda popular se encontram. Percebe-se também a importância da participação da comunidade nas audiências públicas, que validam as necessidades apontadas.

Para futuros trabalhos, sugerimos a realização de visitas a trechos de ruas dos demais bairros de renda per capita inferior à média da cidade, para avaliação dos resultados. Se forem considerados os demais dez bairros com menor renda da cidade, além do bairro CIC, que são Campo de Santana, Santa Cândida, Xaxim, Alto Boqueirão, Pinheirinho, Boqueirão, Tatuquara, Uberaba, Cajuru, Sítio Cercado, os resultados seriam similares, portanto, a proposta de um plano contínuo e gradativo, iniciando pelas áreas mais deprimidas economicamente, com metodologia de baixo custo, pode ser uma alternativa para a superação de preocupações orçamentário-financeiras, não desabastecendo áreas importantes como saúde, educação e segurança.

Figura 9 - Rua Cícero França (com degraus)



Fonte: Autores (2023)

Figura 10 - Rua Izzalino Buozzi (pavimento danificado)



Fonte: Autores (2023)

Figura 11 - Rua Lea Moreira de Souza Moura (pavimento danificado)



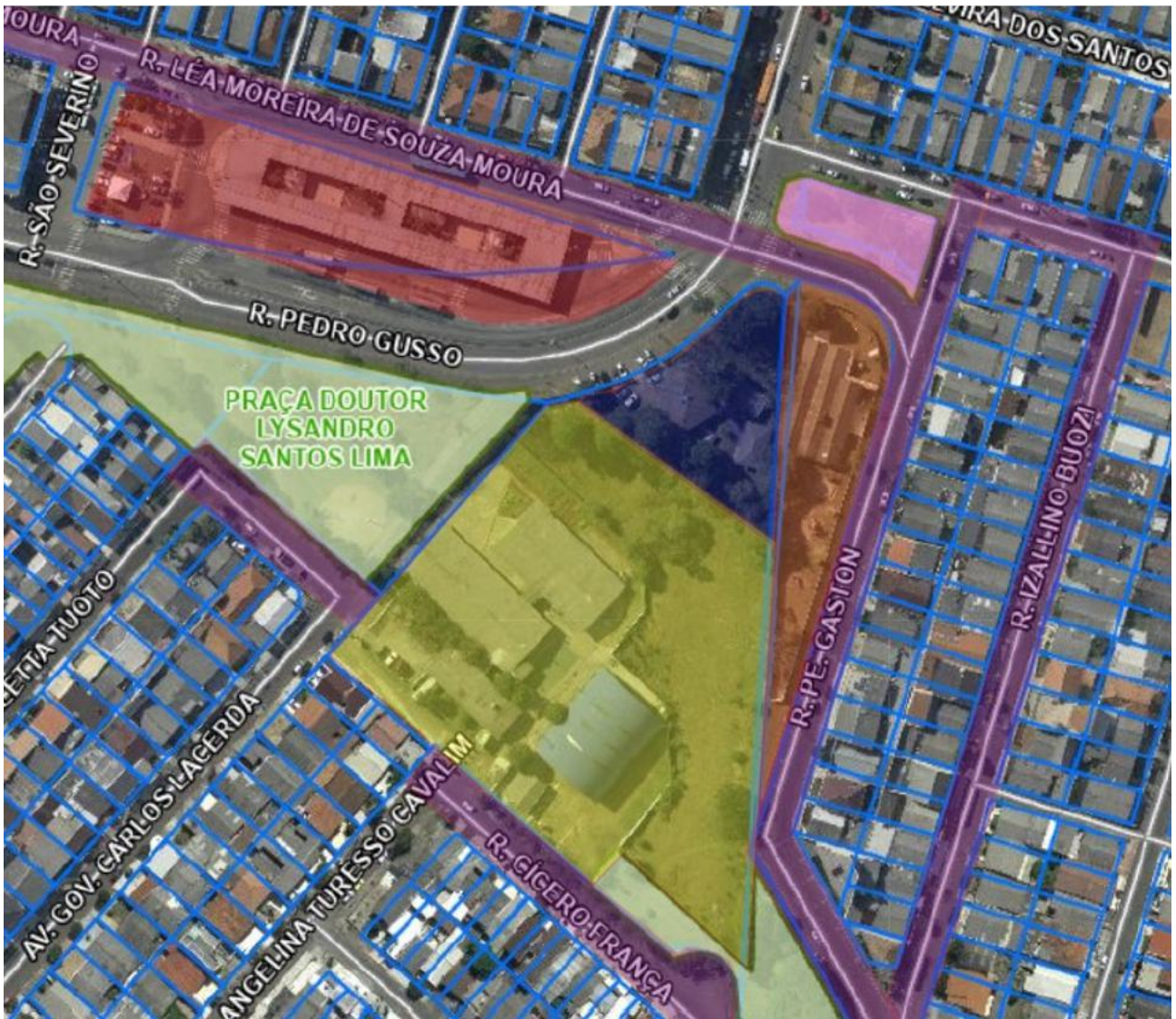
Fonte: Autores (2023)

Figura 12 - Rua Padre Gaston (pavimento danificado)









Fonte: Autores (2023)

Figura 6 - Mapeamento de intervenção



LEGENDA

- | | | | |
|---|--------------------------------|---|---|
|  | Casa da Leitura Paulo Leminski |  | Colégio Estadual Professor Alcyone Moraes de Castro Vellozo |
|  | CMEI Oswaldo Cruz I |  | Praça Doutor Lyssandro Santos Lima |
|  | UBS Oswaldo Cruz |  | Terminal CIC |

Fonte: Mapa cadastral do GeoCuritiba editado pelos autores (2023).

Figura 7 - Rua Agenor Pierri (sem calçadas)



Fonte: Autores (2023)

Figura 8 - Rua Diogenes Dacheux Stori (com obstáculos)



Fonte: Autores (2023)

REFERÊNCIA

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, ABNT, 2015.
- BATISTEL, J. **A acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência em centros de esporte e lazer de Curitiba: um estudo de caso**. Dissertação (Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5418/1/acessibilidadeinclusaodeficienciaesporte.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2022.
- BORGES, T. **Análise da aderência da acessibilidade dos equipamentos urbanos na cidade de Curitiba à luz da NBR 9050/2015**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5127/1/acessibilidadeequipamentosurbanoscureitiba.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 12587/2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n°s 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, e das Leis n°s 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 16 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei n. 13146/2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mar. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 6766/1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1979. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mar. 2022.
- CAVALARO, J.; DE ANGELIS, B. L. D.; LEMOS, S. Nível de Serviço e Qualidade das Calçadas. In: SEURB: II SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS: A DINÂMICA DAS CIDADES E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO. Ago. 2013. Disponível em: <http://www.fecilcam.br/anais/ii_seurb/documentos/cavalaro-juliana.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.
- COSTA, M.; ALCANTARA, D. Mobilidade na periferia metropolitana fluminense: transporte ativo posto à prova em São João de Meriti, RJ. **URBE**, Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, e20190286, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/345777650_Mobilidade_na_periferia_metropolitana_fluminense_transporte_ativo_posto_a_prova_em_Sao_Joao_de_Meriti_RJ>. Acesso em: 03 maio 2023.
- CURITIBA (PR). **Lei n. 14771/2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do estatuto da cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Curitiba, PR: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: leismunicipais.com.br. Acesso em: 22 maio 2023.
- CURITIBA (PR). **Lei n. 11596/2005**. Dispõe sobre a construção, reconstrução e conservação de calçadas, vedação de terrenos, tapumes e stands de vendas, cria o programa caminhos da cidade - readequação das calçadas de Curitiba e o fundo de recuperação de calçadas - Funrecal, revoga a lei n° 8.365 de 22 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Curitiba, PR: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: leismunicipais.com.br. Acesso em: 10 abr. 2023.
- FERREIRA, K. N. **O caminhar no espaço público do plano massa de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/56769/R%20-%20D%20-%20KAREN%20NENCY%20FERREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 maio 2023.
- GRANT, B. Getting to Great Places. **SPUR Report**. Dez. 2013. Disponível em: <https://www.spur.org/sites/default/files/2013-12/SPUR_Getting_to_Great_Places_spreads.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- GONSALES, C. H. C. Cidade moderna sobre cidade tradicional: movimento e expansão – parte 2. **Revista Vitruvius Arqutextos**, 059.04, abr. 2005. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/05.059/473>. Acesso em: 07 abr. 2023.
- GEHL, J. **Cidade Para Pessoas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- MARICATO, E. O automóvel e a cidade. **ArchDaily Brasil**, ISSN 0719-8906, 23 set. 2016. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/795885/o-automovel-e-a-cidade-erminia-maricato>>. Acesso em: 06 abr. 2023.

MOBILIZE BRASIL. Relatório final da campanha e estudo realizado pelo Mobilize. **Campanha Calçadas do Brasil**. Ago. 2012. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/relatorio-calcadas-do-brasil---jan-2013.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MOBILIZE BRASIL. Mobilidade Urbana em dados e nas ruas do Brasil. **Estudo Mobilize 2022**. 2. ed. Set. 2022. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/resumo-do-estudo-mobilize-2022.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MOBILIDADOS. **Repositório Github com código para cálculo de indicadores**.

Disponível em: <<https://mobilidados.org.br/capitais>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MONTREZOR, D. P.; BERNARDINI, S. P. Planejamento e desenho urbanos: uma conciliação possível?. **URBE**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180133, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/335901152_Planejamento_e_desenho_urbanos_uma_conciliacao_possivel>. Acesso em: 07 maio 2023.

MOROZOV, E.; BRIA, F. **A cidade inteligente – Tecnologias urbanas e democracia**. Tradução: Humberto do Amaral. São Paulo: Ubu Editora, 2019.

MUZILLO, P. Análise das condições de acessibilidade urbana das guias rebaixadas para pedestres em área central de Curitiba- Paraná. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**. V. 05, n. 33, p. 20-35, 2017. Disponível em: <<http://www.tecnologia.ufpr.br/portal/lahurb/wp-content/uploads/sites/31/2018/11/An%C3%A1lise-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-acessibilidade-urbana-das-guias-rebaixadas-para-pedestres-em-%C3%A1rea-central-de-Curitiba-Paran%C3%A1.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

ROSANELI, A. F. As ruas são 18% do espaço público de Curitiba e merecem atenção. **Gazeta do Povo**, Paraná, 11 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/as-ruas-sao-18-do-espaco-publico-de-curitiba-e-merecem-atencao-cwzrrt94fezies6jxrupusiav>>. Acesso em: 05 abr. 2023.

REIA, J. e CRUZ, L. Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 25, n. 57, pp. 467-490, maio/ago. 2023. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/58979/42005>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MODULAÇÃO DE EFEITOS NA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

APPLICABILITY OF THE MODULATION OF THE EFFECTS OF INVALIDATION OF ADMINISTRATIVE ACTS

Emily Cristina Zandoná Peixoto¹
 Luis Miguel da Carcova Gutierrez²
 Cibele Fernandes Dias³

RESUMO

O presente artigo aborda a aplicabilidade dos dispositivos da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro na modulação dos efeitos da nulidade de atos administrativos, ainda que lei específica não a preveja. A análise demonstra o reconhecimento da possibilidade de modulação dos efeitos da nulidade desde sua inserção no ordenamento pátrio, por meio das leis que versam sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Lei nº 9868/99) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Lei nº 9882/99), bem como pela sua previsão expressa na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21). Busca-se demonstrar a necessidade de ponderação das consequências da declaração da nulidade em todas as decisões administrativas e judiciais, sob o risco de a legalidade estrita impedir a concretização do interesse público.

Palavras-chave: modulação de efeitos; nulidade; proporcionalidade.

ABSTRACT

This article addresses the applicability of the provisions of the Law for the Introduction of Norms of Brazilian Law in modulating the effects of the nullity of administrative acts, even if a specific law does not provide for it. The analysis demonstrates the recognition of the possibility of modulating the effects of nullity since its insertion in the country's order, through the laws that deal with the Direct Action of Unconstitutionality (Law No. 9882/99), as well as its express

¹Advogada especialista em Direito Público Aplicado. Servidora pública na Fundação Social de Curitiba.

²Procurador do Município de Curitiba.

³Cibele Fernandes Dias. Formada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Constitucional no Curso de Especialização em Processo Constitucional da PUC/PR e da Esmafe. Assessora Especial no Gabinete do Prefeito de Curitiba. Presidente dos Conselhos de Administrativo de empresas estatais do Município de Curitiba (PARS, CURITIBA S/A, COHAB-CT e Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação). Advogada inscrita na OAB/PR sob nº 25.443.

provision in the new Bidding Law (Law No. 14.133/21). It seeks to demonstrate the need to weigh the consequences of the declaration of nullity in all administrative and judicial decisions, under the risk of strict legality preventing the realization of the public interest.

Keywords: modulation of the effects; nullity; proportionality.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa demonstrar a aplicabilidade da modulação de efeitos da nulidade de atos administrativos, sob influência do art. 20 da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro (LINDB), para além daqueles atos que possuem previsão expressa em lei.

A segurança jurídica constitui um dos princípios basilares do Estado de Direito. No entanto, observa-se o uso desarrazoado de valores jurídicos abstratos para embasar decisões acerca de atos administrativos. Entre as críticas, constam a contaminação de decisões por concepções políticas e opiniões pessoais, a indefinição nos limites da competência pelos órgãos de controle e o viés punitivista resultante de interpretação estrita da legalidade do administrador público.

Nesse contexto, a Lei nº 13.655/18 alterou a LINDB e acrescentou 11 artigos com o propósito de conferir maior segurança jurídica na regulamentação, interpretação e aplicação da legislação de Direito Público. O fato de a LINDB ser uma lei que orienta a interpretação das demais normas do ordenamento jurídico pátrio confere maior efetividade às alterações realizadas em todo o Direito Público, e colmata eventuais lacunas presentes em leis especiais esparsas.

O artigo 20, da LINDB, veda que as decisões tomadas na esfera administrativa sejam tomadas com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Exige, ainda, que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, inclusive em face das possíveis alternativas. É importante esclarecer que a regra objetiva a realização de uma avaliação adequada, ampla e profunda do caso concreto, com justificativa que traduza a avaliação dos reflexos da decisão.

As alterações na LINDB determinam também que, ao decretar a invalidação de um ato, sejam indicadas, de forma expressa, suas consequências jurídicas e administrativas, fornecendo condições para que a regularização ocorra de maneira proporcional e equânime, levando em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Além disso, prevê-se a existência de um regime de transição em qualquer decisão que inove a interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo um novo dever ou novo condicionamento de direito.

A pesquisa foi realizada por meio de uma revisão bibliográfica baseada na doutrina, jurisprudência e legislação pátria. A análise considerou o reconhecimento da modulação dos efeitos da nulidade, desde sua previsão no ordenamento pátrio, abrangendo a previsão nas Leis da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Lei nº 9868/99) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Lei nº 9882/99), bem como sua previsão expressa na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Ao compreender a relevância das teorias da anulabilidade e nulidade para a segurança jurídica e ponderar a necessidade de avaliar a proporcionalidade, procurou-se também examinar as diversas facetas da aplicabilidade da modulação para incluir a definição pertinente do lapso temporal e para que a modulação dos efeitos não resulte na mera convalidação da nulidade.

Por fim, o objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade de ponderar as consequências da declaração da nulidade em todas as decisões administrativas, inclusive as de controle, sob o risco de a estrita legalidade prejudicar a concretização do interesse público.

2 SURGIMENTO DA MODULAÇÃO DE EFEITOS NO ORDENAMENTO PÁTRIO

O ordenamento jurídico pátrio é constituído por um conglomerado de normas que devem guardar harmonia com os preceitos constitucionais. Portanto, “nenhum ato normativo que dela decorre pode modificá-la ou suprimi-la”⁴, pois a Constituição é dotada de supremacia e vincula todos os poderes e seus respectivos atos.

No Brasil, o controle de constitucionalidade foi estruturado, no nível constitucional, na Constituição de 1891⁵, embora já estivesse previsto no Decreto nº 848, de 1890, que atribuiu a todos os juízes e tribunais o poder para declarar a inconstitucionalidade da lei no caso concreto. Inspirado no modelo norte-americano, as únicas opções de decisão eram a declaração de constitucionalidade da norma jurídica em questão ou a declaração de inconstitucionalidade e a consequente aplicação do dogma da nulidade⁶. Nesse último caso, a norma inconstitucional perdia qualquer eficácia jurídica, assim como os atos dela derivados.

Para Carvalho⁷, o constitucionalismo contemporâneo não mais se satisfaz com a solução dicotômica clássica proposta pela jurisdição constitucional. Assim, o autor explica que:

[...] o caráter ortodoxo das decisões tomadas no seio do contencioso constitucional, que ficou enclausurado durante muito tempo em um sistema binário, deve ceder lugar a modelos de decisão alternativos, como a interpretação conforme a Constituição, a modulação temporal de efeitos da decisão de inconstitucionalidade e a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade.

Nesse contexto, com o objetivo de equilibrar os interesses envolvidos e evitar prejuízos desproporcionais, a técnica da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, por não encontrar respaldo expressamente disposto na Constituição Federal de 1988, vinha sendo modestamente empregada pelo Judiciário. Sua incorporação formal ao ordenamento pátrio ocorreu por meio do artigo 27 da Lei nº 9.868/99, que dispôs sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, in verbis:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (grifo nosso).

⁴MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 803.

⁵Art. 59 da Constituição de 1891: “Ao Supremo Tribunal Federal compete: III rever os processos, findos, nos termos do art.81 §1º Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal; b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas”.

⁶CARVALHO FILHO, J. S. Declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade: estudo de caso sobre a criação inconstitucional de municípios. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 57, n. 225, p. 152, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p151.pdf. Acesso em: 16 maio 2023.

⁷Ibid., p. 153.

Na sequência, o legislador também consignou a técnica da modulação dos efeitos no artigo 11 da Lei nº 9.882/99, que trata do processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental; no artigo 4º da Lei nº 11.417/06, que regulamentou o art. 103-A da Constituição Federal, estabeleceu as regras para a edição, revisão e o cancelamento de enunciados de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal; e no art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015, aplicável aos casos de controle difuso julgados em regime de repercussão geral⁸.

Dessa forma, em um julgamento de embargos declaratórios na ADI 5709, o Supremo Tribunal Federal declarou que:

[...] configuradas as estritas condições materiais previstas no art. 27 da Lei nº 9.868/1999 – razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social –, cumpre ao Supremo Tribunal Federal, no desempenho do seu papel de Corte Constitucional, lançar mão do **poder-dever de harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Fundamental** que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão. Notadamente impõe-se o juízo de proporcionalidade dos valores da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé objetiva, expressões do devido processo legal e do Estado de Direito⁹ (grifo nosso).

A modulação de efeitos de inconstitucionalidade consiste em uma técnica jurídica pela qual o Tribunal Constitucional pode limitar os efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de um ato normativo, a fim de evitar que uma decisão judicial abrupta possa causar prejuízos graves e irreversíveis.

3 MODULAÇÃO DE EFEITOS APLICADA À NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A modulação dos efeitos da nulidade dos atos administrativos, seguindo a lógica empregada à modulação dos efeitos de inconstitucionalidade, consiste em uma forma de atenuação à teoria clássica da nulidade. Conforme Medauar, como ato administrativo tem-se:

[...] decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade¹⁰.

São considerados nulos os atos que violam a lei, ou seja, aqueles que possuem vícios que os tornam ilegais. Assim, de acordo com a teoria clássica da nulidade, tanto o ato declarado nulo quanto os atos derivados dele perderiam sua eficácia, sem gerar quaisquer consequências no âmbito jurídico.

Por outro lado, a modulação restringe a eficácia temporal da declaração de nulidade, projetando os efeitos da decisão que declara a nulidade do ato para um momento futuro, levando em consideração as consequências práticas resultantes da declaração de invalidade.

⁸Ibid., p. 10.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5709 ED Distrito Federal (Embargos Declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade). Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário. Julgamento: 24.08.20. Publicação: 17.09.20.

¹⁰MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 169.

A necessidade de ponderação das consequências nas decisões judiciais e administrativas ganhou destaque com o novo Código de Processo Civil de 2015. O parágrafo único do art. 489 do CPC/2015, que trata dos elementos essenciais da sentença, especialmente o inciso II do § 1º, estabelece que uma decisão judicial não será considerada fundamentada se utilizar conceitos jurídicos indeterminados sem explicar o motivo concreto de sua aplicação ao caso. É importante ressaltar que essa determinação é aplicável ao direito administrativo, uma vez que o CPC tem aplicação subsidiária aos processos e procedimentos administrativos¹¹.

Outrossim, o dever de fundamentação encontra-se elencado no artigo 93, IX da Constituição, sendo compreendido como um direito fundamental de todo cidadão, pois visa impedir decisões abusivas e arbitrárias.

Apesar de o dever de fundamentação estar expresso nos dispositivos mencionados anteriormente, o legislador optou por inserir na Lei de Introdução às Normas do Direito um mandamento expresso nesse sentido, por meio do seu artigo 20, segundo o qual “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

As alterações na LINDB, especialmente aquela trazida pelo artigo 20, têm o intuito de frear a utilização generalizada de princípios abstratos no exercício da competência decisória e ratificam a apreciação prudencial sob os efeitos práticos da decisão. Além disso, conferem um poder discricionário necessário para as tomadas de decisões, como se verifica na ótica do Supremo Tribunal Federal:

Plausibilidade na alegação de limitação na receita orçamentária para implementar reformas em todas as escolas indicadas pelo parquet, em razão do tempo exíguo. Precedentes desta corte em casos análogos. Vedação ao julgador de adotar medidas sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Necessidade de consideração dos impactos no orçamento público e no planejamento da gestão administrativa do município. Aplicação dos artigos 20 e 22 da LINDB, com redação da lei 13.665/18. Sentença reformada. Apelação do município provida. Reexame necessário prejudicado¹².

A observância ao princípio da legalidade, apesar de necessária para o bom funcionamento da Administração Pública, não pode ser colocada à frente da razoabilidade e da proporcionalidade, que também são princípios basilares das ações estatais, sob pena de a adoção do brocardo “faça-se justiça ainda que pereça o mundo¹³”, importar graves prejuízos ao interesse geral e à justiça almejada.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho¹⁴ explica que:

[...] a técnica da proporcionalidade se aplica inclusive à invalidade de atos administrativos. Portanto, o desfazimento do ato administrativo defeituoso não deriva da simples constatação de sua incompatibilidade com norma jurídica hierarquicamente superior. O mero reconhecimento da ausência de requisito de validade é insuficiente para autorizar a pronúncia do vício e o desfazimento do ato administrativo. É indispensável avaliar os efeitos concretamente produzidos pelo ato defeituoso, tomando em vista os aspectos da adequação e (especialmente) da necessidade. Se o desfazimento do ato viciado for apto a comprometer os fins buscados pela Administração ou se existir uma solução menos nociva para os interesses envolvidos, será obrigatória a preservação do ato ou a adoção de providências destinadas a promover o seu saneamento.

¹¹O Código de Processo Civil de 2015 traz expressamente em seu artigo 15, que na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

¹²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1364830 Paraná. Relator: Min. Edson Fachin. Decisão monocrática. Julgamento: 17/02/2023. Publicação: 24/02/2023.

¹³*Fiat justitia, paret mundus*. Frase atribuída ao imperador romano Ferdinando I.

¹⁴JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Edição especial: Direito Público na Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de

O artigo 21 da LINDB estabelece que as decisões que decretarem a invalidação de ato deverão indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

A introdução desses artigos na LINDB confere-lhe um peso significativo, mesmo que pudessem ser objeto de lei autônoma ou estarem presentes de certa forma em outras legislações. A LINDB tem como objetivo proporcionar maior segurança jurídica ao ordenamento legal brasileiro, e estabelecer princípios e diretrizes para a interpretação e aplicação das normas. Ela é considerada uma norma de superdireito. Nesse sentido, Bocchi ressalta que:

[...] há, portanto, uma importantíssima opção político-legislativa contida no fato de a Lei nº 13.655/2018 ser um diploma alterador e não um diploma legal autônomo. Isso, por si só, é suficiente para se perceber que as normas que, apesar de infraconstitucionais, estão acima do universo normativo que se colhe dos textos dos diplomas infraconstitucionais de um modo geral.

O conteúdo do artigo 20 da LINDB é fundamental para garantir que as decisões judiciais e administrativas sejam mais efetivas e justas, levando em conta as consequências reais das medidas adotadas. Desse modo, os magistrados e administradores públicos devem ponderar os interesses das partes envolvidas e considerar as implicações das decisões para a sociedade como um todo, observando não só o texto legal, como os valores jurídicos envolvidos. Inclusive, pode haver a superação do texto legal para que decisões sejam ponderadas pelas suas consequências, observando os requisitos para tal, sem, absolutamente, instaurar violação sistemática ao princípio da legalidade, frise-se.

A disposição do artigo 20 da LINDB é importante para evitar a aplicação mecânica e formalista do direito, que, muitas vezes, leva a resultados injustos e desproporcionais. Ao levar em conta as consequências práticas da decisão, os julgadores e administradores públicos podem adotar uma abordagem mais flexível e adequada às circunstâncias específicas de cada caso, garantindo uma aplicação mais justa e efetiva do direito.

No entanto, a modulação dos efeitos da nulidade deve ser medida excepcional e aplicada de forma fundamentada, ou seja, somente em casos em que a segurança jurídica ou o interesse público justifiquem essa medida. Isso visa evitar que a exceção se torne a regra e que a administração pública abuse do poder discricionário para manter atos inválidos em vigor. É preciso encontrar um equilíbrio entre a proteção dos direitos dos administrados e a preservação do interesse público e de outros princípios, levando em conta as circunstâncias específicas de cada caso.

Em decorrência da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro de 2019, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, nos artigos 147 e 148, tornou tal aplicação mais imperativa e com situações de aplicação mais delineadas, avançando no que está previsto no art. 20 da LINDB. Além disso, é mais específica do que o CPC, que é norma geral e aplicável supletivamente ao direito administrativo.

¹⁵BOCCHI, O. H. A Lei 13.655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78562/a-lei-13655-2018-e-as-alteracoes-da-lindb-interpretacao-dos-novos-dispositivos-artigo-por-artigo>. Acesso em: 16 maio 2023.

Os artigos 147 e 148 da Lei nº 14.133/2021 obrigam os agentes públicos a realizarem, no processo licitatório ou de execução contratual, a análise das consequências, bem como os balizamentos para se aferir o conceito jurídico abstrato do interesse público, em especial, de maneira mais detalhada. Esses dispositivos trazem para o direito positivo aplicável à seara judicial e administrativa vários elementos que devem ser observados para se objetivar minimamente o conceito abstrato do interesse público nessas esferas¹⁶.

O art. 148 da Nova Lei de Licitações e Contratos reafirma a noção de consequencialismo ao afastar a aplicação automática da nulidade, modulando a invalidade do ato ou norma. Por meio dessa inovação legislativa, os efeitos da declaração de nulidade, que normalmente retroagiriam para o momento do ato ou norma fulminada pela nulidade (efeito *ex tunc*), podem ser postergados ou até evitados sem a consequente declaração de invalidade.

Assim, mesmo ao declarar a nulidade, o ato ou norma não é invalidado automaticamente, permitindo que a nulidade seja postergada para um momento oportuno, de forma a não comprometer a situação consolidada sob a égide do ato nulo.

Essa situação se aplica especialmente às contratações públicas, que são o foco principal da Lei nº 14.133/2021. Tomando como exemplo a nulidade de um contrato de grande montante, como o de coleta e transporte de resíduos sólidos (coleta de lixo), no qual houve uma grande mobilização de maquinário e pessoal, é importante considerar que a mobilização para a prestação desse serviço, dadas suas características e porte, não é fácil nem rápida. Mesmo em uma contratação emergencial, é provável que não haja interessados para um período curto, ou, caso contrário, os preços seriam elevados e não condizentes com a vantajosidade necessária para atender ao interesse público.

Dessa forma, visando à continuidade da atividade administrativa, a autoridade poderia decidir manter a vigência de um contrato declarado nulo por um prazo determinado e suficiente para reorganizar a atividade. Após o término desse prazo, os efeitos da declaração de nulidade passariam a ser efetivos¹⁷.

É evidente que essa inovação expressa no direito positivo brasileiro tem origem na prática trazida especialmente pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, e pela necessidade de ajustar a norma à necessidade prática e lógica da administração pública. Isso evita, principalmente, decisões tomadas de maneira muitas vezes irracional apenas para cumprir rigidamente a norma estabelecida, ou até mesmo soluções legislativas inadequadas para a situação.

Ao mesmo tempo, traz maior liberdade ao gestor público na escolha da melhor alternativa para dada situação com a finalidade de atender ao valor jurídico do interesse público, vantajosidade, eficiência, entre tantos outros perseguidos, observando o melhor resultado-consequência, sem que venha a ser responsabilizado por se afastar dos rigores da lei estritamente considerada.

¹⁶NOHARA, I. P. D. Nova Lei de Licitações e Contratos comparada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 493-495: "A nova lei, ao tratar da nulidade dos contratos, procura trazer elementos para serem ponderados no tocante as consequências da invalidação, que deve ser adotada apenas quando não for possível o saneamento da irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual. Assim, no tocante à possibilidade de suspensão ou de declaração de nulidade do contrato, deve haver medida de interesse público, com a ponderação de inúmeros aspectos que são trazidos exemplificativamente no rol do art.147 da Lei".

¹⁷Art. 148, § 2º, Lei 14.133/2021: "Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez".

Nesse sentido, Marçal Justen Filho afirma que:

[...] a decisão adotada deverá tomar em vista não apenas os valores incidentes, mas também todos os elementos pertinentes à solução do caso concreto. Isso envolve, de modo mais evidente, a incidência de normas jurídicas de diversas ordens¹⁸.

O que conduz à inserção de mais elementos – necessários e relevantes – à decisão, além dos formalmente apresentados como fundantes da subsunção do fato às normas.

3.1 APLICAÇÃO EXTENSIVA DO ART. 148 DA LEI Nº 14.133/2021 AOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL

Questão relevante diz respeito à possível abrangência dos artigos 147 e 148 da Lei nº 14.133/2021 e sua possível extensão para situações além das previstas expressamente pelo diploma legal.

O art. 1º da Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Embora destinada a situações delimitadas no artigo 1º, a interpretação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) também é influenciada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Assim, considerando a natureza da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo “norma das normas”, e que a partir dela, e obviamente em consonância com a mesma, foi introduzida a Lei Federal nº 14.133/2021, de caráter nacional e aplicação compulsória para contratos e licitações, tem-se que o art. 147 e 148 podem ter sua aplicação estendida para todo o direito administrativo, considerada a Lei de Licitações e Contratos como norma geral e especial não só para licitações e contratos, mas potencialmente para todo o direito administrativo.

No entanto, é importante observar que os requisitos relativos à modulação de efeitos e aplicação de critérios, incluindo as consequências para postergar uma eventual declaração de nulidade de ato ou norma – tanto da LINDB quanto da NLLC –, podem entrar em conflito com outras normas de direito que não preveem essa modulação, resultando em uma antinomia jurídica¹⁹.

Segundo Diniz:

[...] ante a importância de se saber qual das normas antinômicas deve ser aplicada de preferência, a ordem jurídica prevê uma série de critérios para a solução de antinomias no direito interno, que são: a) o hierárquico [...] b) o cronológico [...] c) o da especialidade [...]²⁰

Mas nem sempre os três critérios estariam penderes para uma norma, sendo que a presença da prevalência de critérios distintos para normas opostas inauguraria uma antinomia “qualificada”.

¹⁸JUSTEN FILHO, op. cit., p. 32.

¹⁹DINIZ, M. H. Conflito de normas. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 85: “6) a antinomia jurídica, na lição de Tércio Sampaio Ferraz Jr., é a oposição existente entre duas normas (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável, pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um dado ordenamento”.

²⁰Ibid., p. 39-44.

Portanto, em uma antinomia jurídica em que a NLLC está em conflito com uma determinada norma administrativa anterior a ela e à LINDB, e que não permite a adoção do critério clássico *ex nunc* para evitar a retroatividade da norma, ou seja, para não postergar sua invalidade, se for declarada nula, podemos aplicar o critério cronológico e a aplicação suplementar da NLLC para estender sua aplicação a situações de direito administrativo, além daquelas relacionadas a contratos e licitações.

Claramente, se houver uma colisão entre uma norma da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e uma norma hierarquicamente superior, como aquelas de natureza trabalhista que regem a contratação de servidores públicos, de matriz constitucional e com jurisprudência consolidada que valida diversas normas que regulam a matéria, a antinomia seria resolvida aplicando-se o critério hierárquico e da especialidade. Nesse caso, a NLLC seria afastada e o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) seria aplicado como a regra especial, mesmo que cronologicamente inferior.

No entanto, considerando as consequências do ato, o julgador pode, devidamente justificado e ponderando as consequências práticas da invalidação, postergá-la para um momento futuro. Isso traz a aplicação dos artigos 147 e 148 da NLLC também para áreas em que objetivamente não seria possível transigir minimamente em relação ao texto expresso da lei.

Avançando na temática, surge uma questão relevante quando mais de um critério é considerado para cada norma em aparente conflito. Embora os critérios analisados previamente possam resolver as questões relacionadas a conflitos normativos, vale destacar que também podem surgir situações em que os próprios critérios entram em conflito. Nesses casos, dois critérios podem ser aplicáveis a um conflito de normas, mas não simultaneamente, pois a aplicação de um deles resultaria na preferência por uma norma e a aplicação do outro resultaria na escolha da outra norma. Assim, “por exemplo, em um conflito entre uma norma constitucional anterior e uma norma ordinária posterior, o critério hierárquico favoreceria a primeira norma, enquanto o critério cronológico favoreceria a segunda norma”²¹.

Para a situação descrita como a antinomia de antinomias, ou seja, uma antinomia de segundo grau, destacam-se, entre as possíveis variáveis em relação aos critérios, a colisão entre os critérios hierárquico e cronológico, entre os critérios de especialidade e cronológico, e entre o critério hierárquico e o de especialidade.

A resolução de antinomias, especialmente as de segundo grau, não tem uma diretriz uniforme e hegemônica. Contudo, entende Diniz que:

O critério dos critérios para solucionar as antinomias seria o do princípio supremo da justiça. Por se tratar de assunto dominado por razões de ordem prática, o logismo absoluto na aplicação dos critérios para sua solução poderia levar a injustiças e iniquidades²².

Nesse sentido, no caso de considerar a aplicação da NLLC para introduzir o elemento consequência nas decisões administrativas em relação a uma determinada norma específica estabelecida, é necessário analisar as normas consideradas conflitantes – os artigos 147 e 148 da NLLC – com outra disposição administrativa que não permita a análise das consequências para validar o valor jurídico abstrato estabelecido, especialmente o do interesse público, para se estabelecer a possibilidade ou não de extensão de tais artigos a outras matérias administrativas que não se refiram aos contratos e licitações²³.

²¹*Ibid.*, p. 53.

²²*Ibid.*, p. 87.

De onde se conclui que, mesmo diante da escolha entre normas aparentemente conflitantes em relação aos efeitos da nulidade de normas ou atos defeituosos, e considerando a possível extensão dos artigos 147 e 148 da NLLC a outras situações além das previstas pela Lei nº 14.133/2021, a solução para uma eventual antinomia jurídica de segundo grau que defina sua abrangência no direito administrativo deve também levar em conta o valor jurídico abstrato da justiça e equidade.

A noção de considerar as consequências trazidas pelos artigos 147 e 148 da NLLC para situações de normas declaradas nulas não apenas atende a valores jurídicos concretos necessários, mas também preenche, inclusive sob o ponto de vista administrativo, outros valores jurídicos abstratos, como o princípio do interesse público, da economicidade, da vantajosidade e da eficiência. Esses valores devem ser observados ao se avaliar a escolha diante de uma norma inadequada para uma situação específica, autorizando, assim, a aplicação dos artigos 147 e 148 da Lei nº 14.133/2021 em todo o direito administrativo positivado, caso o critério hierárquico prevalente para a solução de conflitos normativos seja superado.

A análise casuística, com base nos critérios doutrinários estabelecidos para a resolução de conflitos aparentes de normas, considerando especialmente a superação do critério hierárquico para uma determinada situação, deve ter como direcionamento as consequências práticas a serem supridas pela aplicação da regra apropriada.

Portanto, é necessário concretizar os valores jurídicos abstratos, ou seja, os princípios, na sua máxima extensão, lógica e razoável, levando em consideração a realidade dos fatos e o interesse público mais legítimo e efetivo envolvido, sem desconsiderar a norma existente, mas adaptando-a para uma situação específica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei deve ser compreendida como um instrumento para alcançar o bem comum. No entanto, ao analisar a falta de uniformidade nas normas de direito administrativo, que são múltiplas e não possuem uma regência única, exceto pelos princípios constitucionais, nota-se que não existe uma consolidação semelhante à da legislação trabalhista (CLT), tributária (CTN), civil (CC) e penal (CPB).

Nesse contexto, o artigo 20 da LINDB desempenha um papel importante na interpretação e aplicação das normas, uma vez que busca modular a invalidade dos atos nulos levando em consideração não apenas os valores jurídicos abstratos, como os princípios, e a noção clássica de retroatividade absoluta do ato declarado nulo, mas também esses valores, considerando as consequências práticas decorrentes de uma eventual declaração de nulidade.

Assim, tanto os gestores públicos quanto os órgãos judiciários são obrigados a aplicar o direito concreto levando em consideração as consequências práticas de suas decisões. A interpretação, à luz do artigo 20 da LINDB, pode e deve ser aprimorada no âmbito administrativo, integrando-se, como diretriz normativa, os artigos 147 e 148 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Isso ocorre porque esses artigos derivam do artigo 20 e estão mais alinhados com as demandas administrativas, a fim de atender melhor aos valores jurídicos abstratos que devem ser protegidos, destacando-se, para a modulação de efeitos, o interesse público, a eficiência e a economicidade, conferindo-lhes uma abordagem prática, útil, efetiva e justa.

²³Note-se que quando se está a falar dos art. 147 e 148 da NLLC, claramente, por estar contida na orientação principiológica maior do art. 20 da LINDB, se está a falar igualmente destes.

Por fim, reafirma-se a ampla aplicação obrigatória da LINDB em todo o direito administrativo, exceto em situações em que a não declaração de invalidade (ou sua postergação), conforme previsto no artigo 20 da LINDB, não seja possível. Isso ocorre nos casos em que a Constituição estabelece uma restrição clara para essa modulação, como no caso da proteção de servidores contra a declaração de nulidade de ato ou de norma que impeça a transferência de cargos ou a nomeação para cargos públicos sem aprovação em concurso público.

Mas sua ampla utilização é ferramenta necessária para a boa aplicação do direito em todas as suas dimensões, trazendo elementos, antes não positivados, como o resultado prático de determinada decisão para o cotidiano das decisões administrativas e judiciais.

Em conformidade com o artigo 20 da LINDB, os artigos 147 e 148 da NLLC, que claramente são influenciados por esse mesmo artigo, devem ter sua aplicação estendida para além do procedimento licitatório e de execução contratual regidos pela Lei nº 14.133/2021. Isso ocorre porque, embora estejam absolutamente em consonância com a LINDB e voltados principalmente para a legislação administrativa, que primariamente regulamenta as situações de licitações e contratos, o diploma licitatório possui a capacidade de ser uma norma geral do direito administrativo, uma vez que é mais recente cronologicamente. Portanto, é aplicável a todo o direito administrativo, exceto em situações em que haja legislação especial que restrinja sua aplicação.

É importante ressaltar que não se pretende afastar a necessidade de considerar os valores jurídicos abstratos expressos pelos princípios, mas, sim, reafirmá-los tendo em vista as consequências práticas quando são invocados para alcançar a justiça. Ao invés de rejeitar ou afastar esses valores jurídicos abstratos, busca-se refiná-los e aprimorá-los ao mensurar as consequências práticas para validá-los.

REFERÊNCIAS

BOCCHI, O. H. A Lei 13.655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/78562/a-lei-13655-2018-e-as-alteracoes-da-lindb-interpretacao-dos-novos-dispositivos-artigo-por-artigo>>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso: 05 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 14.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso: 05 maio 2023.

CARVALHO FILHO, J.S. Declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade: Estudo de caso sobre a criação inconstitucional de municípios. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 57 n. 225, p. 151-163 jan./mar. 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p151.pdf>. Acesso: 16 maio 2023.

DINIZ, M. H. Conflito de Normas. São Paulo: Saraiva, 1987.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, Edição especial: Direito Público na Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº13.655/2018). Rio de Janeiro, 2018, p. 13-41.

MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832>. Acesso em: 21 jul. 2021. >. Acesso em: 11 mai. 2023.

MORAES, A. de Direito Constitucional. 38. São Paulo: Atlas, 2022.

NOHARA, I. P. D. Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 493-495.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5709 ED Distrito Federal (Embargos Declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade). Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário. Julgamento: 24.08.20. Publicação: 17.09.20 Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837228>>. Acesso em: 15 maio 2023.

O USO DA TECNOLOGIA PELA PESSOA IDOSA PARA O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NA SMART CITY CURITIBA

THE USE OF TECHNOLOGY BY ELDERLY PEOPLE TO ACCESS PUBLIC POLICIES IN SMART CITY CURITIBA

Cristina Ton Ribas Nunes¹
Elaine Rodrigues Leal²

RESUMO

O envelhecimento da população impõe novos desafios e exige que o poder público se prepare para bem atender o cidadão com mais de 60 anos. Partindo desste cenário, é importante refletir sobre o acesso aos serviços que a Administração Pública oferece para esse universo de pessoas, nas diversas políticas, e que, em seu conjunto, proporcionam a melhoria da qualidade de vida para que se mantenham ativos, integrados e usufruindo de seus direitos com autonomia. O aumento da expectativa de vida do cidadão e a experiência de Curitiba em ser uma smart city, elegeu o tema deste estudo, que é a crescente disponibilização de ferramentas tecnológicas para acesso aos serviços públicos e as possíveis dificuldades que a pessoa idosa encontra para utilização dos mesmos. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica aliada a uma análise dos principais serviços da Prefeitura Municipal de Curitiba, com destaque para aqueles com único ou principal acesso realizado por meio tecnológico. A pesquisa realizou um cruzamento de dados constantes sobre as atividades voltadas para a pessoa idosa junto aos órgãos do município, com as facilidades ou não de uso desstes serviços. Há um duplo desafio para a gestão pública, que se moderniza introduzindo o uso de ferramentas tecnológicas e, ao mesmo tempo, necessita proporcionar conhecimento/habilidades para a inclusão digital e, assim, “não deixar ninguém para trás”.

Palavras-chave: pessoa idosa; tecnologia; serviços públicos.

ABSTRACT

The aging of the population imposes new challenges and demands that the public power be prepared to better serve the citizen over 60 years of age. Based on this scenario, it is important to reflect on the access to the services that the Public Administration offers to this universe of people, in the different policies, and that, as a whole, provide an improvement in the quality of life so that they remain active, integrated and enjoying of their rights autonomously. The increase in the citizen's life expectancy and the experience of Curitiba in being a smart city, elected the theme of this study, which is the increasing availability of technological tools for accessing public services and the possible difficulties that the elderly person encounters in using the same. The methodology used was bibliographical research combined with an analysis of the main services of the Municipality of Curitiba, with emphasis on those with the only or main access performed by technological means. The research carried out a cross-referencing of constant data on the activities aimed at the elderly with the municipal bodies with the facilities or not of using these services. There is a double challenge for public management that modernizes itself by introducing the use of technological tools and, at the same time, needs to provide knowledge/skills for digital inclusion and, thus, “not leaving anyone behind”.

Keywords: elderly; technology; digital inclusion; autonomy; public services.

¹Profissional de Educação Física, licenciatura plena, graduada pela PUC-PR. Especialista em Ciências do Esporte na Promoção da Saúde pela PUC-PR; eEspecialista em Gestão Pública pela Facel. Orientadora de Esporte e Lazer na SMELJ.

²Turismóloga graduada pela Unicuritiba. Especialista em Gestão Pública com ênfase em TI pela PUC-PR; eEspecialista em Gestão de Pessoas pela SPEI. Analista em Turismo no IMT.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública passa por constantes modificações para se adequar às necessidades da população e com o propósito de garantir que o atendimento ao cidadão funcione de maneira eficiente, cada vez mais as cidades estão lançando mão de ferramentas tecnológicas para aprimorar a busca pela inovação em seus processos. A cidade de Curitiba vive um período de crescimento da população de 60 anos ou mais, sendo esse mais acelerado que a média do Brasil. Esse segmento populacional nos dias de hoje, apresenta-se ativo e participante. (Curitiba, 2023).

Partindo desse cenário, é salutar refletir sobre a temática das dificuldades, para a pessoa idosa, no acesso aos serviços públicos e na garantia dos seus direitos. Essas dificuldades se evidenciam principalmente nos serviços que utilizam ferramentas tecnológicas como porta de interação com o poder público. Conforme cita Leme (2020), isso tem gerado uma possível tensão diante da necessidade de interação da população idosa com a informática e suas ferramentas na busca e obtenção dos seus direitos. Da mesma forma, o Estatuto da Pessoa Idosa, no artigo 21, menciona que o poder público é responsável pela inclusão tecnológica para integração à vida moderna. (Brasil, 2022).

Curitiba caminha na direção da modernização de seus serviços e na melhoria da gestão para consolidar sua posição como uma smart city e, com o objetivo de iniciar uma reflexão, foi elaborada a pesquisa deste estudo sobre o uso da tecnologia para o acesso, por pessoas idosas, aos serviços públicos e, também, aprofundar o conhecimento sobre as possíveis dificuldades que estas enfrentam na era das inovações tecnológicas para a manutenção de sua autonomia.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica aliada à uma análise dos principais serviços da Prefeitura Municipal de Curitiba, com destaque para aqueles com único ou principal acesso realizado por meio tecnológico. A pesquisa realizou um cruzamento de dados sobre as atividades voltadas para a pessoa idosa, com o intuito de localizar os que são mais buscados pela população e identificar aqueles em que o principal acesso é por via digital.

O campo de estudo sobre o envelhecimento da população aponta a necessidade de um olhar atento sobre os modelos de atendimento e serviços públicos disponibilizados à população, para que a modernização dos mesmos não resulte em exclusão digital e se torne um obstáculo para o acesso aos direitos dessa parcela da população.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Com o intuito de analisar as dificuldades enfrentadas pela pessoa idosa no uso da tecnologia, em contraponto com inovações desenvolvidas pela Administração Pública de Curitiba, na revisão da literatura será abordada uma breve descrição sobre o conceito de pessoa idosa e, a relação desta numa cidade inteligente no que diz respeito ao uso de ferramentas tecnológicas. A gestão pública tem um duplo desafio: melhorar o acesso aos serviços públicos por meio de tecnologias e tornar a cidade inteligível para toda a população.

Para a concepção sobre o envelhecimento da população, a argumentação está amparada em autores como Camarano (2013) e Santos (2009), e em documentos do Ministério da Saúde e Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, que fundamentam as políticas públicas. Na definição de smart city, foi utilizado o conceito da Carta das Cidades Inteligentes (2021), do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, bem como Cunha (2016), que traz a temática de cidades inteligentes para a pessoa com mais de 60 anos.

Para a reflexão sobre as dificuldades da pessoa idosa no uso da tecnologia, foram utilizadas as pesquisas de Leme (2020) e de Camargo (2017), as quais apontam para as possíveis dificuldades que estas pessoas enfrentam na era digital, onde em que ambos trazem à luz a questão da pessoa idosa e o uso da tecnologia.

2.1 QUEM É A PESSOA IDOSA

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a pessoa idosa como todo e qualquer indivíduo acima de 60 anos de idade. O termo também se encontra presente na Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei Federal nº 8.842, de 1994 e, no Estatuto do Idoso, - Lei nº 10.741, de 2003, este, recentemente modificado para Estatuto da Pessoa Idosa, pois o termo “pessoa” inclui a necessidade de combate ao preconceito e à desumanização diante da questão do envelhecimento e, reflete a importância de respeito e tratamento digno à essa parcela da população. A Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022, substitui em toda a Lei de 2003, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente.

E considerando o critério cronológico, que segundo Santos (2009) é um dos mais utilizados para estabelecer quem é a pessoa idosa para o desenho de políticas públicas e oferta de serviços, será abordado o conteúdo deste artigo. A abordagem pela idade visa à reflexão sobre a garantia de acesso aos serviços públicos pela pessoa idosa, de hoje, que não tem o aprendizado tecnológico na sua vivência, e, sobre o desafio de uma cidade estar preparada para atendê-los.

Não obstante, o envelhecimento não pode ser entendido com o fim de uma vida produtiva, onde em que os termos utilizados para a pessoa idosa podem trazer ideias equivocadas sobre as suas capacidades. Essa é uma visão distorcida, pois hoje em dia as pessoas se mantêm atuantes e com autonomia por muito mais tempo. Segundo Kachar (2001) “hoje, a pessoa idosa não vive mais, necessariamente, recolhida, pode ser ativa, produtiva e participativa.” (apud Leme, 2020).

Outra questão diz respeito ao conteúdo do conceito de “idoso”. Em geral, esse conceito é associado a características biológicas. O que se sabe é que a definição de idoso contém um elevado poder prescritivo. O status de idoso pode ser atribuído a indivíduos com determinada idade, mesmo que estes não apresentem características de dependências associadas à velhice e que recusem esse status. (Camarano, 2013, p. 10).

Apesar de todos os vieses sobre a hipótese de a pessoa idosa sentir-se ou não afetada com o avanço da idade, o critério cronológico é adotado na elaboração de políticas públicas, como uma régua de corte para desenvolver ações voltadas à esta crescente população.

O Caderno de Atenção Básica do Ministério da Saúde, intitulado “Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa”, menciona que o envelhecimento, antes considerado um fenômeno, hoje, faz parte da realidade da maioria das sociedades. A Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) define envelhecimento como:

[...] “um processo sequencial, individual, acumulativo, irreversível, universal, não patológico, de deterioração de um organismo maduro, próprio a todos os membros de uma espécie, de maneira que o tempo o torne menos capaz de fazer frente ao estresse do meio-ambiente e, portanto, aumente sua possibilidade de morte”. (Brasil, 2006, p. 8).

Dados da OMS afirmam que até 2050, um quinto das pessoas do mundo terá mais de 60 anos. O envelhecimento da população é um fato a ser considerado no planejamento de uma cidade, não apenas para o futuro, como também para os dias atuais. Um exemplo da necessidade de planejamento para esse público a curto prazo próximo é Curitiba, pois “em 2021, 16,93% dos curitibanos eram sexagenários ou com mais idade, enquanto a porcentagem nacional das pessoas nesta faixa etária alcançava 14,69%.” (Curitiba, 2023).

Segundo o periódico, “Cenários da Cidade: Curitiba Longevidade” (IPPUC, 2023), estima-se que a população da cidade de Curitiba tende a alcançar mais de 20% de pessoas com mais de 60 anos até 2030, podendo chegar ao número de 435.646 pessoas idosas. E por essa razão, é necessário pensar na adaptação desse público, em curto prazo, aos serviços acessados por tecnologias, devido à importância de se desenvolver políticas públicas para viabilizar a equidade no acesso aos direitos e à inclusão da pessoa idosa.

2.2 SMART CITY PARA A POPULAÇÃO IDOSA

Uma cidade “*smart*” se destaca pelos seus índices de crescimento, mobilidade sustentável, transformações digitais e inovações eficientes dos serviços públicos. Já o enfoque de “cidade inteligente” é a busca pela sustentabilidade das suas ações e o uso da informação e tecnologia como um instrumento no processo de planejamento visando à melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Cidades Inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação. (Brasil, 2021, p. 28).

São inúmeras as soluções trazidas pelos avanços tecnológicos das smart cities, e os governos têm se preocupado em incluir os componentes de uma cidade inteligente em todos os seus serviços. À medida que as cidades se modernizam tecnologicamente e proporcionam novas formas de atendimento aos seus cidadãos, uma parcela destes necessita se adaptar a essas mudanças. Uma delas é a falta de familiaridade com as ferramentas, por não ter nascido na era da revolução tecnológica, somada às desigualdades de acesso.

O assunto do uso de recursos tecnológicos pelas pessoas com mais de 60 anos está na pauta de estudiosos que disseminam as práticas de cidades inteligentes em suas publicações. Muitos já sinalizam para as adequações necessárias nos serviços acessados pela população idosa que lançam mão de recursos tecnológicos. De acordo com Leme (2020), é importante que a Administração Pública esteja atenta a esse cidadão e que possa direcionar suas ações de forma a atender às necessidades desses novos usuários. Portanto, as soluções tecnológicas das cidades inteligentes necessitam ser construídas com cuidado, para que não se tornem um obstáculo no acesso aos serviços públicos e no desenvolvimento de planos voltados para as pessoas com mais de 60 anos. Da mesma forma, é necessário um período de transição que incorpore tanto os novos aprendizados quanto a manutenção das formas de acesso anteriores, quando houver a possibilidade.

É desejável um olhar atento dos governos ao público atendido e ao desenho de soluções tecnológicas para atingir o cidadão com mais de 60 anos, que mesmo ativo e participativo na sociedade, pode ter dificuldade, pois cresceu em uma época em que o seu aprendizado não envolvia a tecnologia. É necessário que as cidades, que inspiram ser de fato inteligentes e sustentáveis, incluam em seu planejamento as necessidades e dificuldades da pessoa idosa para além daquelas de saúde e previdência.

Soluções tecnológicas que caracterizam grandes transformações precisam de planejamento estratégico, ser integradas e pensadas na realidade local, para que se tornem verdadeiramente sustentáveis, provendo segurança e facilitando a usabilidade dos serviços públicos eletrônicos.

Uma cidade inteligente não pode se basear unicamente nas capacidades tecnológicas das empresas integradoras de sistemas ou na visão dos gestores urbanos, por melhor intencionados ou mais competentes que sejam. A cidade inteligente precisa gerar compromisso com o cidadão. Uma aliança entre a cidade e seus grupos de interesse consegue que a cidadania se envolva e se comprometa ao ver sua cidade como um projeto comum, importante e seu. (Cunha et al., 2016, p. 34).

Uma cidade inteligente não pode se basear unicamente nas capacidades tecnológicas das empresas integradoras de sistemas ou na visão dos gestores urbanos, por melhor intencionados ou mais competentes que sejam. A cidade inteligente precisa gerar compromisso com o cidadão. Uma aliança entre a cidade e seus grupos de interesse consegue que a cidadania se envolva e se comprometa ao ver sua cidade como um projeto comum, importante e seu. (Cunha et al., 2016, p. 34).

As diretrizes das *smart cities* estão alterando as configurações das cidades e, desafios surgem para manter a autonomia da pessoa idosa., A cidade realmente inteligente é aquela que, além das inovações para maior eficiência nos serviços, é a que trata a pessoa idosa como um grande ativo da cidade e, se compromete com essa crescente população, para a manutenção da sua autonomia e melhoria de sua qualidade de vida.

2.3 UM CIDADÃO INTELIGENTE PARA A INCLUSÃO DA PESSOA IDOSA

Nesse No ano de 2023, Curitiba recebeu o Certificado Internacional da Rede Global de Cidades e Comunidades Amigas da Pessoa Idosa criada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Este compromisso qualifica a cidade como um ambiente acolhedor para a população acima de 60 anos e enaltece Curitiba como grande provedora de serviços e garantias em prol da qualidade de vida destes cidadãos valiosos para o município.

Muitas das soluções acolhedoras foram desenvolvidas para assegurar e garantir o atendimento da população com mais de 60 anos, principalmente no período de isolamento da pandemia, para dar continuidade às atividades físicas e aos atendimentos médicos. Com o intuito de um melhor atendimento, se utilizaram-se de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), mantendo por meio delas, de forma *online*, grande parte das ações. Nesse período, evidenciou-se o fato que pessoas idosas apresentam maior dificuldade na utilização de ferramentas eletrônicas e sua dificuldade ao acessar os serviços ofertados pelo setor público.

A utilização de tantas ferramentas de TICs exige uma atenção especial do poder público municipal no sentido de que estas facilitem o acesso e favoreçam a autonomia da pessoa idosa diante das novidades tecnológicas, de forma que melhorem a sua capacidade de circular livremente, elemento fundamental na inclusão social.

É importante que a administração pública esteja atenta a essas questões relacionadas a um público em constante crescimento, e que possa direcionar suas ações de forma a atender às necessidades desses novos usuários, facilitando sua interação com as novas tecnologias, assegurando-lhes a acessibilidade e usabilidade dos e-serviços públicos. (Leme, 2020).

A tecnologia não pode ser um limitador do acesso às ações de garantias de direitos. O desafio da gestão pública municipal é repensar a organização dos serviços acessados por meio de suas TICs e, não deixar para trás a pessoa com mais de 60 anos, que pode apresentar dificuldade com o uso de tecnologias. A Carta Brasileira das Cidades Inteligentes (2021, p. 51), chama a atenção sobre a exclusão digital quando cita a necessidade de pensar em soluções para os fatores de exclusão digital que dificultam a universalização do acesso à internet e às tecnologias digitais.

As cidades inteligentes se encontram em um momento de transformação, em que as TICs implantadas para modernização dos serviços miram na população conectada às mudanças, mas por outro lado, estas melhorias podem dificultar o acesso, principalmente para as pessoas com mais de 60 anos. Muitas pessoas idosas podem deixar de utilizar serviços que são acessados unicamente por meio de ferramentas tecnológicas, seja por falta de afinidade com as soluções ou falta de conhecimento para a utilização delas.

Incluir o idoso no processo de informatização é uma forma de incluí-lo em outros meios de comunicação, de promover a sua autonomia, de incentivar sua participação social e é também uma forma de quebrar estereótipos e preconceitos diante do aprendizado permanente, independente da faixa etária. (Camargo et al., 2017, p. 450).

Em Curitiba, ações inovadoras na busca pela eficiência, fazem parte da cultura da política pública. A *smart city* Curitiba necessita aliar a modernidade de uma cidade inteligente com a real necessidade da pessoa idosa da atualidade, para que ela não deixe de acessar serviços importantes dentro das suas atividades. Assim, Curitiba se reafirma como uma *smart city* que facilita o acesso aos serviços básicos a toda a população, de maneira inclusiva e humana, propiciando a quebra de resistência ao uso destas ferramentas, para que também, a pessoa idosa se sinta ativa e pertencente à cidade.

A divisão digital é latente em países em desenvolvimento como o Brasil, ocorre quando determinada camada da sociedade não se insere na sociedade digital com autonomia, isto é, são consumidores de produtos digitais, mas não dispõem de habilidades para a utilização do produto como um todo. (Camargo et al., 2017, p. 451).

O município necessita buscar a inclusão digital das pessoas idosas de hoje, com o uso de tecnologias eficientes e de fácil manuseio, eliminando o medo ou a frustração desse universo novo, em prol de sua autonomia e qualidade de vida.

Para que haja inclusão digital não basta que a pessoa esteja em contato com as tecnologias, é necessário que tais tecnologias estejam aplicadas a processos que tragam o fortalecimento das atividades econômicas, da capacidade de organização, do nível de educação e que, sobretudo, auxilie na comunicação com grupos diversos, entidades e serviços. Assim, a inclusão digital poderá propiciar uma melhora na qualidade de vida da população, sobretudo, na qualidade de vida da pessoa idosa. (Camargo et al., 2017, p. 451).

Desenvolver ferramentas tecnológicas amigáveis para pessoas idosas é uma ação importante de inclusão sociodigital. Ou seja, um fator de proteção social e uma forma de fortalecer a cidadania, pois são meios para que as pessoas acessem serviços ligados à garantia de direitos, como: saúde, esporte e lazer, assistência social, transporte, mobilidade, dentre outros que envolvem a qualidade de vida.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica para a revisão da literatura relacionada à temática abordada, somada ao levantamento feito pelo Instituto Municipal de Administração Pública (Imap), órgão da Prefeitura de Curitiba, o qual registrou os serviços ofertados à população idosa pela municipalidade. Este estudo realizou uma seleção com foco nos serviços para essa faixa etária, evidenciando aqueles em que o principal acesso é por via digital.

Foram analisadas publicações sobre o envelhecimento da população e estudos de caso que apontam as possíveis dificuldades enfrentadas pelas pessoas idosas, por meio de levantamento de material acadêmico, disponibilizado digitalmente, onde em que as palavras de busca foram “envelhecimento”, “pessoa idosa”, “idoso” e “terceira idade”. Na busca de pontos pertinentes para a inclusão tecnológica da população 60+, foram identificadas publicações envolvendo este público e selecionados aqueles onde em que o foco foi o uso da tecnologia pela pessoa idosa e inclusão digital.

Os dados apresentados foram retirados de um levantamento sobre serviços direcionados à pessoa idosa em todos os órgãos da Prefeitura, realizado em 2023 pelo Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (Imap), na busca pela certificação de Curitiba no Programa Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Para a análise, que nesta pesquisa auxiliou no entendimento da facilidade e/ou dificuldade de acesso a determinados serviços, optou-se por um cruzamento dos dados do levantamento realizado pelo Imap com a pesquisa das atividades ofertadas ao cidadão por meio do aplicativo Curitiba App, priorizando as políticas públicas mais afeitas à pessoa idosa e que são acessadas por portais e/ou aplicativos.

Já, dentro do Curitiba App, foi observado o método ao acessar os serviços disponibilizados na tela inicial do aplicativo, pois em suma, são os de maior interesse do cidadão. Em um segundo momento, foram utilizadas, no local de busca sinalizado no aplicativo por uma lupa, palavras-chave de atividades e serviços mais conhecidos do curitibano.

Dessta maneira, com uma análise qualitativa do acesso às ferramentas eletrônicas, foram destacados os serviços e ações ofertados à população com mais de 60 anos por meio digital e, ainda, classificados com base nos indicadores de qualidade de vida do “Guia Global das Cidades Amigas da Pessoa Idosa”.

4 RESULTADOS

A Prefeitura Municipal de Curitiba é reconhecida nacional e internacionalmente pelas boas práticas em administração pública. Isso faz com que a cidade carregue, em seu cotidiano, grandes desafios para manter a inovação e a qualidade na prestação dos seus serviços e continuar o seu legado como cidade referência na solução de problemas urbanos e no atendimento da população.

O período da pandemia trouxe novos problemas para toda a Administração Pública e, para solucionar as demandas urgentes de atendimento da população, decorrentes das necessidades de distanciamento social em 2020, o Município de Curitiba acelerou o processo de uso da tecnologia, que tornou possível o acesso remoto para serviços importantes com a disponibilização de novas ferramentas tecnológicas.

Este estudo traz o recorte dos principais serviços da Prefeitura Municipal de Curitiba disponibilizados à população, destacando-se aqueles utilizados pela população 60+. Os serviços selecionados foram classificados com base nos oito eixos propostos pelo “Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas” (OMS, 2020).

As diretrizes descritas pela OMS nesse documento orientam as Cidades Amigas da Pessoa Idosa para um planejamento favorável a essa população e refletem determinantes do envelhecimento ativo que estão corroboradas nos objetivos da “Carta Brasileira de Cidades Inteligentes” em evitar a exclusão de qualquer cidadão a seus direitos e garantias. Neste estudo, esses dois documentos são norteadores no propósito de avaliar qualitativamente a funcionalidade e acessibilidade dos aplicativos e portais da Administração Pública de Curitiba que são utilizados pela população.

Na avaliação realizada, percebeu-se que isso tudo exige uma capacidade de adaptação da Administração Pública, com atenção redobrada no planejamento das políticas públicas, para evitar ou reduzir diversos problemas sociais enfrentados por esse público e a necessidade de adaptar as ferramentas sob a ótica de facilitar ao máximo sua utilização por todos os municípios.

A Figura 1, a seguir, elenca os eixos do “Guia Global das Cidades Amigas da Pessoa Idosa”, distribuídos entre características do ambiente, serviços e políticas públicas para a pessoa com mais de 60 anos. Buscou-se, nesse sentido, distribuir as atividades oferecidas pela Prefeitura de Curitiba seguindo a mesma classificação, para obter um melhor entendimento daquelas disponibilizadas por ferramenta tecnológica.

Figura 1 - Eixos atendidos pelas Cidades Amigas das Pessoas Idosas



Fonte: Guia Global das Cidades Amigas da Pessoa Idosa (2020).

Os eixos do guia destacam as áreas em que a Administração pública deve ter especial atenção para o atendimento efetivo da pessoa idosa e mostra como eles se convergem no propósito de garantir a qualidade de vida desse público.

Assim como os determinantes do envelhecimento ativo, esses oito aspectos da vida urbana se sobrepõem e interagem. Respeito e inclusão social se refletem na acessibilidade de prédios e espaços públicos e na gama de oportunidades que a cidade oferece para os idosos em termos de participação social, entretenimento ou emprego. A participação social, por sua vez, influencia a inclusão social e o acesso à informação. A moradia afeta as necessidades dos serviços de suporte da comunidade, ao passo que, a participação social, cívica e econômica depende, em parte, da acessibilidade e da segurança dos espaços abertos e prédios públicos. Em especial, o transporte e a comunicação e informação interagem com as outras áreas: sem transporte ou 14 meios adequados de se obter informações que permitam as pessoas se encontrar e conectar-se, outras facilidades urbanas que ajudariam a proporcionar o envelhecimento ativo são simplesmente inacessíveis. (Guia Global das Cidades Amigas da Pessoa Idosa, 2020, p. 10).

Em todo o mundo, a prestação de serviços públicos on-line se tornou uma realidade consolidada, onde em que diversos atendimentos são oferecidos de forma eletrônica. A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns dos serviços disponibilizados ao cidadão curitibano e abrangem um rol

de atividades oferecidas pela Prefeitura Municipal de Curitiba, pontuando as diferentes possibilidades de atendimento, acesso e interação da pessoa idosa com o poder público, demonstrando a crescente oferta de serviços on-line que podem influenciar no acesso às políticas públicas que garantem direitos de cidadani.

Tabela 1- Serviços de Curitiba

Eixo	Atendimento ao serviço	Acesso ao serviço	Serviço e políticas públicas
Participação Social	Atendimento presencial e Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	FAS, SGM
			Curitiba Protege 60+: lazer e passeios na cidade.
	Portal Curitiba em Movimento e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	SMELJ
			Curitiba Viva Bem: disponibilização de atividades que gerem movimento corporal e mental. Idoso em Movimento: Envelhecimento ativo, atividades físicas, esportivas de lazer e sociabilização.
	Portal Fundação Cultural e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	FCC
			Eventos: Calendário de eventos com programação, data e local de eventos, peças teatrais, etc.
Respeito e Inclusão	Atendimento presencial, Portal Fala Curitiba e Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	IMAP, SGM
			Fala Curitiba: sugestões da população no direcionamento de verbas e ações do Município.
	Atendimento presencial, Site da Prefeitura e Redes Sociais (Instagram e Facebook)	Presencial e Ferramenta Eletrônica	PMC, Conselho Municipal da Pessoa Idosa
			Campanhas Informativas e de Sensibilização: a ação valoriza a vivência e busca garantir qualidade de vida aos idosos, informando os serviços ofertados.
	Atendimento presencial, Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	FAS, SGM
			Curitiba Protege 60+ e Olhar Digital: oficinas de inclusão digital, potencialidades e limitações da tecnologia no cotidiano da Pessoa Idosa.
Comunicação e informação	Atendimento presencial e Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	SME
			Curitiba LÊ: Literatura com bibliografias de Interesse da Pessoa Idosa
	Central de atendimento, App 156 e Curitiba App	Telefone e Ferramenta Eletrônica	PMC
			156: Solicitações, reclamações, elogios, dúvidas e informações sobre serviços.

Eixo	Atendimento ao serviço	Acesso ao serviço	Serviço e políticas públicas
Apoio Comunitário e Serviços de saúde	Aplicativo Saúde Já e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	SMS
			Saúde Já: agendamento de consultas e informações de saúde.
	Central de Atendimento, aplicativo Saúde Já e Curitiba App		SMS
			Teleatendimento: Informações sobre sintomas e vacinas para covid-19
Participação Cívica e Emprego	Atendimento presencial e Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	FAS, SGM
			Programa Mobiliza: conhecimento sobre técnicas que podem gerar renda e de apoio à empregabilidade
	Portal Curitiba Criativa	Ferramenta Eletrônica	FAS, IMT
			Feiras de Artes e Artesanato: Produtos artesanais ou artísticos (artes plásticas), feitos pelo próprio expositor.
Habitação	Portal Curitiba Criativa	Ferramenta Eletrônica	SMF
			Consulta de débitos e boletos
Espaços Abertos e Prédios	Atendimento presencial, Portal Curitiba em Movimento, Portal Fundação Cultural e Curitiba App	Presencial e Ferramenta Eletrônica	FAS, SGM, FCC, SMELJ
			Curitiba Protege 60+ e Passos da História oferece oficinas de caminhada e história sobre os Espaços da Cidade e a Pessoa Idosa
	Aplicativos Estar e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	SMDT
			Estar: Mobilidade, garantia de direitos em espaços destinados a estacionamentos públicos.
Transporte	Central de Atendimento, e-mail, Portal Transporte Acesso e Curitiba App	Telefone e Ferramenta Eletrônica	FAS
			Transporte Acesso: destinado ao transporte com fins de saúde ou ação socioassistencial não continuada (abertura de conta em banco, retirada de carteira de identidade, etc).
	Portal URBS e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	URBS
			Informações do Transporte Coletivo: Informações de pontos e linhas e seus respectivos horários
	Portal GIT e Curitiba App	Ferramenta Eletrônica	SMDT
			Multas de trânsito: Recursos e orientações sobre multas de trânsito

SMS- Secretaria Municipal de Saúde, SMDT- Secretaria Municipal de Defesa Social e Transito, URBS- Secretaria de Urbanização, FAS – Fundação de Ação Social, FCC – Fundação Cultural de Curitiba, SGM- Secretaria de Governo Municipal, SMF- Secretaria

Municipal de Finanças, IMT- Instituto Municipal de Turismo, SME- Secretaria Municipal de Educação, IMAP- Instituto Municipal de Administração Pública, SMSAN- Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, SMELJ- Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude, PMC- Prefeitura Municipal de Curitiba.

Os serviços elencados estão concentrados entre agendamentos em diversas áreas, solicitações, informações do transporte público, programas de saúde e lazer, entre outros. É importante ressaltar que, nesta leitura, foram relacionadas as formas mais utilizadas para acesso e uso deles, mas que, estas não excluem outras maneiras de atendimento quando existe a necessidade pontual, avaliadas as dificuldades de algumas pessoas, de modo geral, em acessar as políticas públicas ofertados pela Administração. As informações da tabela acima estão divididas pela forma de acesso dos serviços, sendo elas: atendimento presencial, central de atendimento, acesso por meio de portais e aplicativos próprios da ação e pelo aplicativo *Curitiba App*.

Vale destacar que todos os acessos que estão no *Curitiba App*, necessitam de cadastro prévio no E-cidadão. O aplicativo foi construído com o propósito de funcionar como um centralizador de serviços em um único ambiente, mas na realidade, não se consolida como a única porta de entrada para todas as ações da Administração Pública. Foi observado ainda, que na busca das informações e dos diversos programas destinados à população, dentro do tema de interesse, muitos possuem palavra-chave restrita, o que resulta em certa dificuldade para ser encontrado dentro do aplicativo.

Das ações na tabela, todas possuem ferramentas tecnológicas como meio de acesso e utilização dos serviços, na forma de portais ou aplicativos próprios. Estas ferramentas tecnológicas foram desenvolvidas com o intuito de facilitar o atendimento, bem como por necessidade da gestão pública na obtenção de relatórios e dados fidedignos do cidadão, como número de usuários e informações sobre idade, sexo e modo de utilização por eles. No entanto, a multiplicidade de finalidades de uso das ferramentas tecnológicas nem sempre é uma equação fácil de ser resolvida e, não raro, necessita de adequações.

Dos 17 serviços oferecidos, dez têm a forma combinada de atendimento entre presencial e eletrônico e sete são acessados exclusivamente por ferramenta tecnológica. Entre estes, destacam-se: o Saúde Já, para agendamento de consultas e exames; Curitiba em Movimento, para participação em atividades físicas; portal da FCC sobre eventos culturais; Curitiba Criativa, para participação em feiras de artesanato; Estar, para utilização de vagas de estacionamento nas vias públicas; Portal da URBS, para informações sobre o transporte público; e Portal GIT, para recursos e orientações sobre multas de trânsito.

Estes setores da Administração Pública aceleraram sua transformação principalmente durante a pandemia, para evitar a paralisação dos atendimentos à população em isolamento. E, desta maneira, garantir a segurança sanitária do usuário na utilização dos serviços públicos, antes apenas no formato presencial, e atualmente, com atendimento somente por via eletrônica.

Os serviços selecionados acima não se referem à totalidade das atividades da Prefeitura Municipal de Curitiba, pois se excluem aqueles destinados às obras de infraestrutura em ruas e calçadas, reformas, iluminação e manutenção urbana.

5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A Administração Pública oferece para as pessoas idosas diversas políticas para o atendimento de suas necessidades, e que, em seu conjunto, proporcionam a melhoria da qualidade de vida, para que se mantenham ativos, integrados e usufruindo de seus direitos com

autonomia. Conforme citam Camargo et al. (2017, p. 448) “várias políticas públicas têm sido discutidas mundialmente para promover a autonomia, integrar e garantir a participação efetiva da pessoa idosa na sociedade.”

Curitiba assumiu a responsabilidade de tratar de maneira acolhedora e eficiente a pessoa idosa curitibana ao ser certificada dentro da Rede Global de Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas. A inclusão, se deu pelos esforços do município, em proporcionar melhores condições de vida para as pessoas com mais de 60 anos.

A modernização da cidade por meio da tecnologia é notada assim como o cuidado em garantir um atendimento com qualidade e quantidade adequados a população 60+, com a preocupação em proporcionar segurança e conforto ao cidadão. Diversas foram as ações de mobilidade pensadas e desenvolvidas ao longo dos anos para a pessoa idosa, assim como, a disponibilização de serviços priorizados para manter este público participativo, ativo e saudável.

A cidade, sem dúvida, avançou em inovações que uma *smart city* pode oferecer, porém, necessita estar atenta a algumas questões que envolvem este público, pois a maioria das pessoas idosas têm receio com a internet por medo ou por falta de conteúdo adaptado, diversos por desigualdades socioeconômicas, somado ao nulo ou baixo acesso do direito à educação e falta de conhecimento. Segundo dados do IPPUC (2023, p. 22) “a proporção de pessoas idosas sem instrução e ensino fundamental incompleto era de 52,65%, enquanto esse percentual era de 31,69 para a população total.” A menor escolaridade destes indivíduos acentua as dificuldades em manusear as ferramentas tecnológicas, fazendo com que a pessoa idosa deixe de buscar os serviços públicos que mais necessita, e talvez para essa faixa etária a dificuldade no atendimento possa vir a afetar sua qualidade de vida.

Sem a familiaridade de ter nascido na era da revolução tecnológica, a pessoa 60+ da atualidade, pode não encontrar compreensão na linguagem de ferramentas eletrônicas para acesso a alguns serviços comuns em sua rotina, como saúde, atividade física, mobilidade, renda e, por consequência, a garantia e equidade de seus direitos, sentindo-se, por vezes, excluída e à margem da evolução.

[...] é necessário compreender que o processo é diferente, quando se trata da inclusão digital dos idosos, pois quando comparados a crianças e jovens adultos, já que geralmente os idosos necessitam de tempo maior para manusear e assimilar as funcionalidades dos dispositivos tecnológicos. (Pelages; Teixeira, 2022, p. 11).

Os serviços disponibilizados pela Prefeitura de Curitiba de maneira eletrônica exigem o cadastro no E-Cidadão, como primeiro passo em seus aplicativos e portais, mas isso não garante a facilidade no uso.

As ferramentas possuem diferentes níveis de interação com o cidadão na busca pelo atendimento, o que pode causar certa confusão e, talvez, influenciar na permanência na atividade pela pessoa idosa. A dificuldade encontrada no uso de ferramenta tecnológica se dá pela falta de clareza das informações, que precisam estar dispostas de forma a facilitar a compreensão sobre as formas de atendimento dos serviços disponíveis ao cidadão 60+.

No entanto, os modelos híbridos de acesso o fazem buscar a ajuda de outras pessoas para utilizar o serviço, comprometendo a segurança de dados pessoais devido à falta de autonomia digital.

Nos últimos anos tem sido recorrente a discussão sobre a necessidade de se realizar a inclusão digital para os indivíduos que não tem acesso às tecnologias da informação (TIC's), como também para os que possuem o acesso, mas ainda não utilizam tais tecnologias de forma autônoma. (Castells, 2003, *apud* Camargo *et al.*, 2017, p. 451).

Ainda, na análise realizada, observou-se, que existem serviços acessados exclusivamente por meio eletrônico, acendendo um alerta para a exclusão digital que pode ocorrer com uma parte do público com mais de 60 anos, que são aquelas pessoas que não tiveram a aprendizagem digital no curso de suas vidas.

A variedade de possibilidades de atendimento humaniza o contato com o cidadão, mas se faz necessária a reorganização dos acessos aos serviços com clareza de informações, para que a busca do que se deseja seja mais simples para esta parcela da população, considerando as questões cognitivas e, até mesmo, as preferências da pessoa idosa. maior vulnerabilidade e risco social.

O envelhecimento é uma fase natural e que acontece na vida de todas as pessoas, e junto com ele, surgem novas experiências e novos desafios, que envolvem a vida cotidiana, e que por muitas vezes para a pessoa idosa, devido às limitações físicas e cognitivas é difícil acompanhar e adaptar a todas as mudanças que vão surgindo, principalmente sobre a tecnologia e seus dispositivos tecnológicos. (Pelages; Teixeira, 2022, p. 17).

Nesse cenário de mudança nas características da população, é importante organizar um modelo de transição dos atendimentos por ferramentas tecnológicas. O período, que se configura entre o atendimento presencial e as novas soluções, necessita da implementação de diversas adaptações às inovações, para que a administração passe a ser um componente de inclusão digital.

Alguns acessos se tornam imprescindíveis à pessoa idosa, pois impactam diretamente em sua qualidade de vida, como: o Saúde Já, na proteção de sua saúde; o Curitiba em Movimento, com seus diversos programas que envolvem atividade física e sociabilização; o Estar, que impacta na sua mobilidade pelas ruas da cidade quando este depende da utilização de veículo próprio; o Curitiba Criativa, como um viabilizador do empreendedorismo pela pessoa idosa.

Por essa razão, os órgãos municipais, que desenvolvem aplicativos e portais, precisam ter maior atenção com esses usuários, que são novos na utilização de ferramentas eletrônicas, e necessitam do poder público para a garantia dos seus direitos, tendo preferencialmente um plano de ação para esse período de transição com orientações técnicas voltadas ao atendimento do cidadão.

Recomenda-se que a *smart city* Curitiba e a Curitiba Cidade Amiga da Pessoa Idosa olhem na mesma direção, para que as soluções tecnológicas não se tornem um obstáculo no acesso aos serviços públicos para essa faixa etária. Curitiba tem o dever de adequar-se para maior aderência e manutenção da pessoa idosa aos serviços municipais.

E como *smart city*, aliar a modernidade às necessidades desses cidadãos, afinal, eles não utilizam de maneira tão natural as ferramentas tecnológicas. Assim, a melhor maneira de transformar a cidade em um ambiente acolhedor para a pessoa idosa, considerando as diferentes realidades sociais dos seus cidadãos, é promover uma política inclusiva nestes serviços.

Uma cidade inteligente e amigável ao indivíduo com mais de 60 anos, almeja ser um ambiente onde a pessoa idosa interage com os sistemas e tecnologias de forma independente, para ser atendida de maneira efetiva, satisfatória e segura em suas necessidades. Segundo Camarano (2004, p. 288), “qualquer política dirigida à população idosa deve fazer parte de uma política nacional de desenvolvimento sustentável, objetivando o bem-estar de toda a população”.

O acesso não pode ser apenas um atendimento pontual ou pessoal de um servidor, mas um processo planejado e organizado com orientações técnicas pertinentes para facilitar a adesão desse público, mantendo-os ativos e integrados à sociedade para assim, não deixar ninguém para trás.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização tecnológica apresenta desafios à gestão pública em adequar suas ações para atender toda a população com mais rapidez, equidade, transparência e responsabilidade. Para a pessoa idosa, as mudanças e inovações que ocorrem com o incremento de ferramentas digitais para atendimento do cidadão, criam certo receio e alguma insegurança, como se esta fosse excluída das atuais ações da cidade, ficando, por vezes, à margem destas melhorias.

Aprender a utilizar a tecnologia digital e adicioná-la a vida cotidiana é uma experiência desafiadora e impactante em qualquer idade, mas principalmente no público da terceira idade, pois muitos enxergam como um grande desafio a ser vencido, o que pode proporcionar insegurança e resistência em relação às mudanças e adaptação. (Pelages; Teixeira, 2022, p. 19).

O objetivo deste estudo foi a reflexão sobre a dificuldade da população com mais de 60 anos dos dias de hoje, que precisa utilizar ferramentas tecnológicas para ter acesso aos serviços da Administração Pública de Curitiba. A pesquisa também buscou aumentar o conhecimento sobre o quanto este modelo de atendimento impacta na autonomia da pessoa idosa. O assunto traz ainda considerações para repensar as questões sobre a garantia de direitos da população idosa, pois a vida das pessoas é impactada pela nova dinâmica das cidades inteligentes ou *smart cities*, seja com externalidades positivas ou negativas.

A disponibilização de serviços por meio da tecnologia precisa ser construída de forma estratégica. Os gestores públicos necessitam estar conscientes do processo de transformação pelo qual suas cidades estão passando e preparar políticas públicas considerando o cidadão como centro na busca de soluções dos problemas. A recomendação, para o desenvolver de qualquer ação inovadora, é pensar no público 60+ como parte do ambiente, com uma análise da facilidade de acesso versus a usabilidade.

Visando a um ambiente favorável à pessoa idosa, espera-se que as ferramentas tecnológicas sejam adaptadas com linguagem de informação e acesso mais facilitado. Desta forma, pode-se reduzir a distância entre as necessidades e dificuldades desse público e o uso da tecnologia, em direção ao seu conforto e segurança, com soluções disponibilizadas com equidade de direitos e garantias.

Pode-se dizer, que uma *smart city* não deve ser exatamente como a cidade dos “Jetsons”, só precisa facilitar o acesso da população a serviços básicos usando a tecnologia de maneira estratégica. *Smart City* é a cidade do futuro, que irá integrar soluções e serviços de

forma inteligente, pensando no bem-estar da população e, dando à pessoa idosa um papel participativo na construção do processo de desenvolver inovações sustentáveis e assim fazer uso delas em seu dia -a -dia.

A busca pelo conhecimento sobre as dificuldades da população idosa no acesso a serviços públicos e garantia de direitos, lança algumas questões à luz deste estudo: como os serviços já existentes podem ser organizados e apresentados à população idosa para que ela possa usufruir dos mesmos sem receios? Como preparar a pessoa idosa para que futuras inovações ao beneficiem? Como envelhecer na cidade do futuro sob a ótica da autonomia e sendo participativo para viver melhor esse ciclo da sua vida?

Todas essas questões visam proporcionar reflexões e iniciativas adequadas aos cidadãos com mais de 60 anos de hoje. Uma melhor relação com a administração pública confere à pessoa idosa uma maior integração na sociedade, com mais autonomia, qualidade de vida e cidadania.

REFERÊNCIAS

- AMIGA do idoso, Curitiba supera percentual nacional de população com mais de 60 anos. **Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba**. Mar. 2023. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/amiga-do-idoso-curitiba-supera-percentual-nacional-de-populacao-com-mais-de-60-anos/67957>. Acesso em: 05 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 192 p. il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos) (Cadernos de Atenção Básica, n. 19).
- BRASIL. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, 2021. 180 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 31 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Estatuto da Pessoa Idosa**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. 68 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/pessoa-idosa/estatuto-da-pessoa-idosa.pdf/view>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- CAMARANO, Ana Amélia. **Estatuto do idoso: avanços com contradições**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: 2013: Ipea. 32 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1279/1/TD_1840.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.
- CAMARANO, Ana Amélia. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Os Novos Idosos Brasileiros Muito Além dos 60?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: 2004: Ipea. 604 p. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3012>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- CAMARGO, Daniel; CAMARGO, Felipe M. de; REIS, Kalleb E.; MOTTA JR, Marcio F. da; SERGIO, Mário; CRUZ, Renato A.; AMARAL, Elaine; SABINO, Eliney. **Estudo de Caso Inclusão Digital para Terceira Idade em Registro-SP**. Revista Gestão em Foco. Ed. N. 9. 2017. Disponível em: https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/06/048_estudo1.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.
- CUNHA, Maria A; PRZEYBILOVICZ, Erico; MACAYA, Javiera F. M.; BURGOS, Fernando. **Smart Cities: transformação digital de cidades**. Programa Gestão Pública e Cidadania – PGPC. São Paulo: 2016. 161 p.
- IPPUC, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Cenários da Cidade: Curitiba Longevidade**. Curitiba, mar. 2023. Disponível em: <https://ippuc.org.br/storage/uploads/daac3b63-ce6f-49d6-805b-876ef3b3df3a/Curitiba-Longevidade.pdf>. Acesso em 05. abr. 2023.
- LEME, Karina. O. **Acessibilidade Do Idoso Aos Serviços Públicos Eletrônicos No Estado De São Paulo**. Revista Âmbito Jurídico: 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/internet-e-informatica/acessibilidade-do-idoso-aos-servicos-publicos-eletronicos-no-estado-de-sao-paulo>. Acesso em: 07 mar. 2023.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas**. OPAS: Washington: jun. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documents/global-age-friendly-cities-guide>. Acesso em: 07 abr. 2023.

SANTOS, Silvana S. C. **Concepções teórico-filosóficas sobre envelhecimento, velhice, idoso e enfermagem gerontogerátrica**. Revista Brasileira de Enfermagem. Rio Grande: 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/9H43x4GWRnd8sJXHYPW6b8x/?lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2023.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM CIDADES INTELIGENTES: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE CONSULTAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS DE CURITIBA E SÃO PAULO

CITIZEN PARTICIPATION IN SMART CITIES: ANALYSIS OF DIGITAL PUBLIC BUDGET CONSULTATION PLATFORMS IN CURITIBA AND SÃO PAULO

Letícia Codagnone Ferreira Raymundo¹
Tainane Ritta Coelho²

RESUMO

Este artigo visa contribuir no estudo e no aperfeiçoamento das inovações institucionais voltadas à promoção de práticas participativas nas smart cities. Cidades inteligentes valorizam o protagonismo dos cidadãos e incorporam as tecnologias digitais para engajar a população, oportunizando a participação popular no planejamento e na gestão pública. A partir das experiências participativas nos municípios de Curitiba e São Paulo, e de suas plataformas de e-participação - programas Fala Curitiba e Participe+, a pesquisa buscou, por meio da técnica Web content analysis, responder à pergunta de pesquisa: como o desenho das plataformas de e-participação pode interferir na participação dos cidadãos? O estudo permite concluir que, embora haja um esforço dos gestores municipais para oportunizar a participação cidadã, as plataformas digitais de consulta pública dos municípios pesquisados apresentam limitações, já que o engajamento popular é pouco expressivo e não há indícios nas plataformas sobre o que é feito com as sugestões apresentadas pela população. As contribuições da população podem auxiliar os gestores na elaboração do planejamento das cidades, contemplando inovações e demandas que tragam as pessoas sempre para o centro das decisões. Com isso, a pesquisa contribui para o aprimoramento da governança participativa, ao correlacionar os princípios da transparência, da equidade, da confiabilidade e da prestação de contas aos modelos de consultas públicas digitais adotados pelos municípios de Curitiba e São Paulo.

Palavras-chave: E-participação. Cidades Inteligentes. Consultas públicas.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the study and improvement of institutional innovations promoting participatory practices in smart cities. Smart cities value the protagonism of citizens and incorporate digital technologies to engage the population, providing opportunities for popular participation in planning and public management. Based on participatory experiences in the municipalities of Curitiba and São Paulo and their e-participation platforms - Fala Curitiba and Participe+, the research sought, through the Web content analysis technique, to answer the research question: how does the design of e-participation platforms interfere with citizen participation? The study allows us to conclude that, although there is an effort by municipal managers to provide opportunities for citizen participation, the digital public consultation platforms have limitations since widespread engagement is not very expressive. There are no indications on the platforms about what is done with the suggestions made by the population. The population's

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. Assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Consultora de Produtos e Serviços Externos para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - Itcr@bol.com.br

² Doutora em Administração FGV-EAESP, ênfase em administração e análise de TI, e Mestre pela UFPR, na área de tecnologia e inovação - taianecoelho@gmail.com

contributions can help managers prepare city planning, contemplating innovations and demands that always bring people to the center of decisions. With this, the research contributes to the improvement of participatory governance by correlating the principles of transparency, equity, reliability, and accountability with the digital public consultation models adopted by the Curitiba and São Paulo municipalities.

Keywords: *E-participation. Smart Cities. Public consultations.*

1 INTRODUÇÃO

A participação cidadã é uma estratégia essencial para a construção de cidades inteligentes e sustentáveis, que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (BOUSKELA et al., 2016). Nessas cidades, a tecnologia tem um papel importante e pode fornecer ferramentas para facilitar e ampliar a participação da sociedade nas decisões públicas. Os agentes públicos precisam incluir as pessoas no planejamento estratégico das cidades, explorando caminhos inovadores para alcançar a plena inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Para tanto, ouvir os habitantes e os usuários da cidade é uma das premissas da boa governança nas smart cities (PRZEYBILOVICZ et al., 2018).

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm um papel significativo na promoção de práticas democráticas participativas, fornecendo ferramentas e plataformas que possibilitam a comunicação e a interação entre os cidadãos e as instituições do Estado, permitindo que as vozes da sociedade sejam ouvidas e contribuindo para tornar os processos de tomada de decisão mais eficientes e transparentes. No entanto, é preciso que estas ferramentas façam parte de um projeto mais amplo, que fomente o envolvimento político da população (MARQUES, 2008).

Wampler e McNulty (2011) argumentam que a participação digital (também conhecida na literatura como e-participação) pode contribuir para a promoção da cidadania democrática ao ampliar a participação dos cidadãos nos processos políticos e ao permitir que as pessoas se envolvam de maneira mais direta e ativa nas tomadas de decisão. Além disso, os autores afirmam que a e-participação pode ajudar a promover a transparência e accountability no governo, ao permitir que os cidadãos monitorem as ações dos governantes e exijam mais prestação de contas.

Neste sentido, os cidadãos também têm um papel central a desempenhar na solução dos desafios enfrentados pelas cidades inteligentes. Hoje mais do que nunca, as cidades precisam buscar ouvir e engajar as pessoas a participarem de seu planejamento estratégico, pois é somente desta forma que é possível explorar caminhos para a inovação e priorizar as questões mais importantes para o desenvolvimento sustentável (IESE, 2022).

As cidades inteligentes aproveitam as TICs também para gerar diversas oportunidades e possibilidades colaborativas. Nelas, todos têm um papel importante e a participação cidadã é valorizada, resultando na melhor identificação das necessidades da cidade e seus habitantes, gerando aumento das oportunidades de aprendizado, transparência e aplicação de políticas públicas mais flexíveis (IESE, 2022).

Considerando este contexto, esta pesquisa busca investigar se os esforços empreendidos pelos gestores públicos municipais são suficientes para permitir a participação cidadã efetiva, a transparência e a prestação de contas, além de incentivar a população a continuar participando no formato digital. Mais especificamente, busca responder o seguinte questionamento: como o desenho das plataformas de e-participação pode interferir na participação dos cidadãos? Para responder a questão, se utilizou a técnica Web content

analysis (WCA) para estudar as plataformas digitais dos programas de consultas públicas orçamentárias Fala Curitiba e Participe+, entre os anos de 2020 e 2022, empregando metodologia qualitativa de análise dos dados disponíveis nos sites da Prefeitura de Curitiba e da Prefeitura de São Paulo, além de análise dos instrumentos de planejamento orçamentário municipais. A análise partiu do disposto na legislação nacional sobre a participação cidadã na gestão pública. No Brasil há marcos legais que preconizam que as políticas públicas sejam formuladas, implementadas, acompanhadas e avaliadas com a participação social. É o caso do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pretende-se, com esta pesquisa, contribuir para o aprimoramento das plataformas de consultas públicas orçamentárias municipais, reforçando a importância da participação cidadã na governança das cidades inteligentes.

O trabalho apresenta, além desta introdução, mais quatro seções, onde apresenta-se a fundamentação teórica, o percurso metodológico, a apresentação e discussão dos resultados, que são seguidos pelas considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta o referencial teórico que sustenta o artigo e é formado por sínteses da literatura sobre a participação cidadã em diversos contextos, sobre a governança participativa em cidades inteligentes assim como sobre plataformas de e-participação.

2.1 CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL

A participação cidadã é um tema que ganha cada vez mais relevância na atualidade e está prevista na Constituição Federal de 1988, que já no seu primeiro artigo estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 1988). O texto constitucional também estabelece diversos mecanismos de participação cidadã, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que permitem que os cidadãos participem diretamente das decisões políticas. Além disso, prevê a realização de audiências públicas e consultas populares para discutir questões relevantes para a sociedade, além da instituição dos conselhos de políticas públicas, como mecanismo de participação e controle social (BRASIL, 1988).

Assim, a legislação infraconstitucional trouxe mecanismos que visam garantir a transparência e a participação no processo de elaboração do planejamento público. As audiências e consultas públicas estão previstas no Art. 48 da Lei Complementar n.º 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Art. 44 da Lei n.º 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade.

Com a previsão legal da gestão democrática das cidades foram instituídos mecanismos para controlar que os representantes eleitos defendam os interesses da população e não apenas os interesses dos detentores de poderes econômicos, que naturalmente teriam capacidade de influenciar as decisões políticas (BARDDAL et al., 2019; PARKINSON, 2015). A partir das instâncias participativas instituídas no Brasil, Avritzer (2008, p.44) afirma que “temos hoje no país o que podemos denominar de uma infraestrutura de participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”, com instâncias que oportunizam a partilha do poder entre o Estado e representantes da sociedade civil, além do controle social.

De acordo com documento elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Rodrigues (et al., 2020) apresentam que são princípios da governança pública organizacional: 1) capacidade de resposta; 2) integridade; 3) transparência; 4) equidade e participação; 5) accountability; 6) confiabilidade; e 7) melhoria regulatória.

No que se refere à participação, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda que os gestores públicos levem em consideração os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas durante os processos de tomada de decisão (RODRIGUES et al., 2020). Assim, a participação cidadã se constitui como um elemento essencial para o fortalecimento da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

2.2 PARTICIPAÇÃO NAS CIDADES INTELIGENTES

Bouskela et al. (2016) sugerem que as cidades vivenciam mudanças caracterizadas pela interseção de dois elementos que exercem um impacto significativo no planejamento e na administração das cidades: o rápido crescimento da urbanização global e a revolução digital. A fim de possibilitar melhorias nas cidades, é essencial que os governantes estejam em sintonia com as transformações rápidas proporcionadas pelo avanço das tecnologias digitais, da internet e dos dispositivos móveis. Os autores também apontam que as cidades inteligentes estão adotando sistemas integrados de gestão, que permitem a centralização e integração de serviços públicos, como transporte, segurança, saúde e educação. Esses sistemas facilitam a coordenação e o planejamento, melhorando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

O caminho para tornar as cidades mais inteligentes não pode ser trilhado sem a participação ativa dos cidadãos. As plataformas digitais e os aplicativos móveis são cada vez mais utilizados para envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão. Os moradores podem relatar problemas, sugerir melhorias, participar de consultas públicas e interagir diretamente com as autoridades municipais. Essa participação colaborativa é essencial para garantir que as soluções implementadas atendam às necessidades e prioridades da população. (PRZEYBILOVICZ et al., 2018; BOUSKELA et al., 2016).

Desta forma, mudanças tanto nas estruturas governamentais como nos modelos de comunicação e participação precisam ser implementadas. A possibilidade cada vez mais concreta de transformar uma cidade tradicional em uma cidade inteligente, ou smart city, pode oportunizar uma evolução no campo da governança, combinando tecnologias, pessoas e processos de formas inovadoras, com uso mais eficientes dos recursos (BOUSKELA et al., 2016).

Uma Cidade Inteligente é aquela que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento, incorpora tecnologias da informação e comunicação na gestão urbana e utiliza esses elementos como ferramentas que estimulam a formação de um governo eficiente, que engloba o planejamento colaborativo e a participação cidadã. Smart Cities favorecem o desenvolvimento integrado e sustentável tornando-se mais inovadoras, competitivas, atrativas e resilientes, melhorando vidas (BOUSKELA et al., 2016).

As tecnologias da comunicação e da informação (TICs) desempenham um papel relevante na dinamização das práticas democráticas participativas. O uso de ferramentas, plataformas e iniciativas passa por dispositivos de comunicação, desde o provimento de informações que subsidiem os debates até a digitalização dos processos de manifestação de preferências e sistematização das prioridades, passando pela aproximação entre arenas formais e informais de modo a transformar questões difusas em demandas concretas.

2.3 PLATAFORMAS DE E-PARTICIPAÇÃO

A e-participação é uma forma de participação cidadã que se utiliza de tecnologias digitais para ampliar espaços e possibilidades de interação entre a população e o poder público. Essa forma de participação pode ser utilizada em diversas etapas do processo de gestão pública, desde a formulação de políticas públicas até a avaliação das ações implementadas (COELHO, et.al, 2021; WAMPLER, 2011)

Wampler (2011) defende que a e-participação é uma ferramenta fundamental para a promoção da transparência e accountability na gestão pública, além de ser uma forma eficaz de aumentar o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões governamentais. Segundo ele, a e-participação pode ajudar a superar as barreiras geográficas e econômicas que muitas vezes dificultam a participação cidadã, permitindo que pessoas que não teriam condições de comparecer a reuniões presenciais possam participar de forma remota.

No entanto, Wampler (2011) e Marques (2010) apontam que a e-participação não é uma solução mágica para todos os problemas da participação cidadã na gestão pública. É importante que os mecanismos de e-participação sejam desenvolvidos de forma cuidadosa e que levem em consideração as características específicas da população que será atingida, para evitar a exclusão digital e outras formas de desigualdade. Além disso, é necessário que a e-participação seja integrada a outros mecanismos de participação cidadã já existentes, para que sejam complementares e possam produzir resultados mais eficazes.

No ranking das smart cities apresentado em 2022 pelo relatório “IESE Cities in Motion”, tanto as seis cidades do mundo que ocupam as melhores posições como as seis cidades brasileiras mais bem colocadas dentre as 183 ranqueadas, apresentam plataformas de e-participação, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Plataformas Digitais Nas Cidades Inteligentes

Posição	Cidade	Plataforma	URL
1°	Londres	Talk London	https://www.london.gov.uk/talk-london/
2°	Nova Iorque	The People’s Money	https://www.participate.nyc.gov/
3°	Paris	Décider	https://decider.paris.fr/decider/jsp/site/Portal.jsp
4°	Tokio	MyGov Tokyo	https://www.tokyo-icc.jp/gov/portal/
5°	Berlin	meinBerlin	https://smart-city-berlin.de/en/competencies-solutions/projects/detail-projects/translate-to-en-meinberlin
6°	Washington	Civic Engagement	https://opendata.dc.gov/pages/civic-engagement
130°	São Paulo	Participe+	https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/
136°	Rio de Janeiro	participa.rio	https://participario-pcrj.hub.arcgis.com/
153°	Curitiba	Conecta	https://conecta.curitiba.pr.gov.br/fala-curitiba/login
159°	Brasília	ParticipaDF	https://ouvidoria.df.gov.br/
169°	Salvador	Fala Salvador	http://www.falasalvador.ba.gov.br/
172°	Belo Horizonte	OP Digital ³	https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo

Fonte: Elaboração Própria

³Suspensão em 2017

As plataformas digitais de participação cidadã podem ser ferramentas importantes para fortalecer a democracia participativa e promover uma maior transparência na gestão pública. Ao dar voz aos moradores e permitir que eles se envolvam ativamente nas decisões e políticas da cidade, os gestores públicos têm a oportunidade de construir uma governança mais inclusiva e responsiva às necessidades da população, porém estas iniciativas não devem ser isoladas e devem fazer parte de um projeto amplo de envolvimento, onde os cidadãos possam exercer o debate público, em condições iguais de participação (MARQUES, 2008).

2.4 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PÚBLICO

No Brasil, o sistema de planejamento e orçamento foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, sendo composto de três instrumentos: o plano plurianual – PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA⁴. A execução orçamentária está sujeita a requisitos constitucionais e legais que exigem a integração entre o planejamento e a gestão financeira. Portanto, é fundamental que os gestores, ao desenvolverem e planejarem políticas públicas, assegurem a inclusão correspondente das despesas no orçamento. Assim, o processo de elaboração do planejamento público se restringe à previsão de recursos estabelecidos nas leis orçamentárias, estabelecendo uma estreita relação entre planejamento e orçamento. Essa integração fortalece a consistência do sistema orçamentário quando alinhado ao processo de planejamento (GIACOMONI, 2012; VALLE, 2018).

A relação entre planejamento e finanças, conforme estabelecida na Constituição Federal, não apenas promove a eficiência, mas também garante o controle dos resultados. Nesse sentido, a participação social desempenha um papel fundamental na estruturação e monitoramento da execução do orçamento público. Por meio da participação dos cidadãos é possível promover a transparência, a *accountability* e o engajamento da sociedade na gestão dos recursos públicos. Essa interação entre os diferentes atores sociais contribui para a construção de políticas mais responsivas, inclusivas e alinhadas com as necessidades e demandas da população (DOS SANTOS et al., 2017).

Um dos modelos mais estudados no Brasil, no que tange à participação cidadã é o Orçamento Participativo (OP), que é uma forma de democratização da gestão pública que pode ajudar a aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas (AVRITZER, 2008). O autor também argumenta que o OP pode ajudar a melhorar a eficiência e eficácia das políticas públicas, uma vez que as pessoas que vivem nas comunidades afetadas pelos investimentos são as que melhor conhecem as suas necessidades e problemas. Além disso, o pesquisador também destaca que o OP pode ajudar a promover a participação cidadã e o engajamento político dos cidadãos, especialmente aqueles que historicamente foram excluídos dos processos de tomada de decisão.

De acordo com Sampaio et al. (2010, p.447) “o OP é um programa que procura partilhar o poder de decisão com os cidadãos em questões que os concernem diretamente”. Ao adotar este modelo, os governantes oportunizam, ainda que de forma parcial, que os cidadãos participem do espaço decisório. (SAMPAIO et al., 2010).

⁴Constituição Federal, Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

3 CONTEXTO DA PESQUISA E MÉTODOS

O estudo utilizou a técnica Web content analysis (WCA) para analisar as plataformas de e-participação. A análise de conteúdo da Web (WCA) refere-se ao processo de análise e avaliação do conteúdo de páginas da Web ou sites. Envolve examinar vários aspectos do conteúdo, como texto, imagens, vídeos e outros elementos multimídia, para obter a compreensão sobre a qualidade, relevância, estrutura e eficácia geral do conteúdo (WEARE; LIN, 2000). Foram analisadas as plataformas Conecta (desenvolvida pelo município de Curitiba - <https://conecta.curitiba.pr.gov.br/fala-curitiba/login>) e Participe+ (implantada pelo município de São Paulo - <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>). A seleção das duas cidades se deu a partir do ranking das cidades mais inteligentes apresentado pelo ranking *Connected Smart Cities* (2022), onde São Paulo e Curitiba ocupam, respectivamente, o primeiro e o terceiro lugares entre as seis cidades brasileiras elencadas. A cidade que ocupa o segundo lugar, Rio de Janeiro, não foi selecionada para o estudo por não disponibilizar plataforma de e-participação para as consultas públicas orçamentárias. Após a definição das cidades, buscou-se na literatura as teorias que poderiam contribuir para os resultados da pesquisa.

A partir da análise das plataformas digitais de e-participação das duas cidades e das possibilidades participativas disponíveis em cada uma delas, foram definidos os programas de consultas públicas orçamentárias para o centro deste estudo - Programa de Consultas Públicas Fala Curitiba e Orçamento Cidadão. Delimitou-se as análises às edições do Fala Curitiba (etapa LOA) e do Orçamento Cidadão, realizadas entre os anos de 2020 e 2022. Para compreender o impacto da participação cidadã na elaboração orçamentária dos dois municípios, foi feito um novo recorte, com análise das consultas públicas realizadas em 2020. A seleção deste ano se justifica, uma vez que, devido às restrições sanitárias ocasionadas pela pandemia do COVID-19, as consultas públicas no primeiro ano da pandemia tiveram que ser realizadas exclusivamente em formato online. Desta forma, foi possível analisar os produtos das consultas realizadas apenas no formato digital, sem a interferência do modelo presencial. A coleta de dados realizada buscou dados referentes ao número de participantes das consultas públicas orçamentárias nos três anos estudados, o número de prioridades indicadas pela população, demonstrativos das prioridades eleitas em cada uma das regionais das duas cidades, e seus respectivos estágios de execução. Também foi realizada pesquisa documental em sítios eletrônicos governamentais, que contemplam os orçamentos municipais, além das redes sociais dos dois municípios estudados.

4 RESULTADOS

Nesta seção são descritos os resultados encontrados na análise realizada em cada uma das cidades.

4.1 PLATAFORMA DE E-PARTICIPAÇÃO EM CURITIBA

Curitiba é a capital do estado do Paraná e conta com uma população de 1.963.726 de habitantes (IBGE, 2021) e é dividida em 10 regiões administrativas. A cidade aparece em diversos relatórios que avaliam as cidades mais inteligentes. No ranking *Connected Smart Cities* (2022), Curitiba está em primeiro lugar entre as 100 cidades mais inteligentes, que foram elencadas a partir das 680 cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes. O ranking mapeou as iniciativas voltadas à melhoria dos serviços públicos e a busca pelo desenvolvimento da cidade a partir do poder de conectividade entre todos os setores, sempre com foco na qualidade de vida de todas as pessoas.

De acordo com a *Intelligent Community Forum*, em 2023, Curitiba está entre as sete cidades mais inteligentes do mundo (ICF, 2022). Neste ranking, o programa Fala Curitiba teve destaque, e contribuiu para a inclusão da capital paranaense na lista das cidades mais inteligentes.

Curitiba tem uma tradição em realizar consultas públicas orçamentárias, que iniciaram em 2001 e tiveram continuidade ao longo dos anos, mesmo diante das mudanças de governo (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Em 2017, a prefeitura municipal instituiu o Fala Curitiba, afirmando que o programa visa, além de oportunizar e ampliar o debate sobre a destinação do orçamento público, também contribuir para que os gestores públicos possam perceber quais são as principais demandas da população (IMAP, 2022).

O Fala Curitiba é amplamente divulgado e a prefeitura municipal adota diversas estratégias para obter a participação da população, dentre elas, além da plataforma digital, a realização de reuniões em diversos bairros de cada regional, a disponibilização de urnas para depósito de fichas de indicações populares que ficam disponíveis em espaços públicos, além do Fala Curitiba Móvel, implantado em 2022 (IMAP, 2023).

O Fala Curitiba no formato *online* está inserido na plataforma Conecta, uma iniciativa de e-participação desenvolvida pela prefeitura da cidade, que visa promover a participação cidadã e o engajamento dos moradores na construção de políticas públicas e no desenvolvimento da cidade. Através da plataforma Conecta, os cidadãos têm a oportunidade de contribuir nas consultas públicas para elaboração de planos de diversas políticas públicas, além das consultas para a elaboração do plano plurianual municipal e das leis orçamentárias, esta última funcionalidade se concretiza por meio do programa Fala Curitiba. Considerando o foco deste trabalho, que delimitou sua análise à plataforma digital do programa, a seguir estão descritas as fases que correspondem às consultas públicas realizadas por meio do Portal Fala Curitiba.

Fase 1: (A) Após se cadastrarem na plataforma, os cidadãos têm a oportunidade de indicar suas prioridades para a LOA. A divisão regional da cidade é apresentada e cada participante pode fazer suas indicações para uma ou mais regiões da cidade. O desenho do formulário disponibilizado segue a estrutura organizacional da prefeitura, desdobrando cada política pública em temas ou áreas correspondentes à sua atuação programática. Além disso, a plataforma também disponibiliza campos abertos, nos quais os participantes podem indicar prioridades que não estejam listadas na plataforma. Cada participante poderia indicar até cinco prioridades por regional, podendo apresentar até 50 prioridades, caso decida contemplar todas as dez regionais da cidade.

Fase 2: As prioridades indicadas na Fase 1 passam, então, pela análise dos técnicos municipais, que as classificam, sem a participação da comunidade, em quatro categorias⁵: (i) impossíveis de serem realizadas no momento (são apresentadas as justificativas para este enquadramento); (ii) a serem realizadas no trabalho de rotina do órgão correspondente; (iii) fora da competência da prefeitura; (iv) a serem indicadas para a próxima fase. O resultado desta etapa é divulgado tanto no portal Fala Curitiba como em edital afixado nas Ruas da Cidadania.

⁵http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/plano_plurianual_2018_2021/PPA_2018_2021_INTERNET.pdf

Fase 3: As prioridades selecionadas a partir das sugestões apresentadas na fase anterior são apresentadas no portal e a população é novamente instada a indicar suas prioridades, dentre aquelas definidas na fase anterior, e, novamente, votar em até dez ações. Cabe destacar que no modelo presencial há debate sobre as propostas apresentadas e as reuniões são mediadas pela equipe da prefeitura. No formato online não há esta possibilidade, já que a plataforma não apresenta funcionalidade que permita a discussão das propostas, nem a possibilidade de visualização das sugestões apresentadas pelos demais participantes. O resultado desta fase é também apresentado no portal Fala Curitiba e afixado em editais nas administrações regionais.

Fase 4: As prioridades eleitas na fase anterior passam pelo mesmo processo da Fase 3, para indicação das dez prioridades que serão contempladas na LOA⁶. Após todas as etapas da consulta pública, que é um processo longo e envolve a população em mais de uma fase, a prefeitura divulga o rol de prioridades eleitas para cada uma das regionais. No portal Fala Curitiba não há informações sobre como se dá a definição das prioridades eleitas. Mais especificamente, não há indicação sobre o número de votos que cada prioridade recebeu, nem outras informações sobre os critérios de definição das prioridades.

O Quadro 2 apresenta, ano a ano, o número de participações registradas no Portal Fala Curitiba, e o número de prioridades que foram eleitas para compor a peça orçamentária municipal.

Quadro 2 - Demonstrativo da participação cidadã no portal Fala Curitiba

	2020	2021	2022
Participantes	11245	9267	5168
Prioridades eleitas	50	100	100

Fonte: Elaboração própria com dados do portal Fala Curitiba (2023)

Na sequência, após a eleição das prioridades pela população, os técnicos municipais elaboram a proposta orçamentária. O projeto de lei é, então, submetido a audiência pública, coordenada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento. Somente após este trâmite, o documento é encaminhado ao Poder Legislativo Municipal, e, posteriormente, retorna à prefeitura para sanção ou vetos do prefeito municipal.

4.2 PLATAFORMA DE E-PARTICIPAÇÃO EM SÃO PAULO

São Paulo, capital do estado de São Paulo, é a cidade mais populosa do Brasil, com 12,39 milhões de habitantes (IBGE, 2021). Sua divisão administrativa contempla 32 regiões, situando-se na terceira posição do ranking Connected Smart Cities (2022).

Em 2001, a cidade instituiu o OP, que foi fruto de intensos debates durante o processo eleitoral do ano 2000 (VITALE et al., 2004). Após os quatro anos da gestão que a instituiu, a experiência teve mais de dez anos de descontinuidade, voltando a ser implantada em 2015.⁷

⁶Até o ano de 2020, o Fala Curitiba contemplava 5 prioridades por regional.

⁷<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/novo-orcamento-participativo-de-sao-paulo-vai-priorizar-aco-es-de-longo-prazo-1762/>

A partir de 2020, a cidade implantou o Participe+, uma plataforma que proporciona os processos participativos online da cidade de São Paulo. Gerida pela equipe do Governo Aberto e vinculado à Secretaria de Governo, surgiu para atender ao 2º Plano de Ação em Governo Aberto, e foi criado a partir de um amplo processo participativo ocorrido em 2018. O Plano de Ação em Governo Aberto tem como objetivo melhorar a transparência, participação social, inovação e prestação de contas públicas na cidade.⁸

A plataforma oportuniza que as pessoas interessadas possam participar dos processos de discussão e formulação de políticas públicas municipais, incluindo projetos e planos, de maneira colaborativa, constante e transparente, a partir de um ambiente online. Há três formas de participação: i) consultas públicas para apoiar a elaboração e atualização de projetos, documentos, ações, normas e leis da Prefeitura, a fim de tornar os documentos mais completos e condizentes com as necessidades públicas; ii) consultas públicas para a realização do Orçamento Cidadão, processo participativo para elaboração do projeto da LOA; e iii) votações, sobre políticas públicas ou projetos específicos.⁹

Para implantação da ferramenta, foi realizada uma cooperação técnica entre a Prefeitura de São Paulo e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A plataforma é também utilizada por 35 países, 135 instituições e 90 milhões de cidadãos ao redor do mundo e utiliza o software livre Consul, desenvolvido pela cidade de Madri, na Espanha, que assim como São Paulo, faz parte da Parceria Global para Governo Aberto (Open Government Partnership) (CONSUL DEMOCRACY, 2023).¹⁰

Considerando a delimitação deste estudo, a seguir estão descritas as etapas do processo de consultas públicas do Orçamento Cidadão¹¹: 1) informação; 2) recepção das propostas 3) priorização das propostas; 4) votação popular; 5) análise de viabilidade; 6) devolutiva; 7) monitoramento, conforme descrito a seguir.

Etapas 1: Informação: Além da mídia, há também a divulgação nas redes sociais do município (Facebook¹², Instagram¹³, YouTube¹⁴). Os processos de consultas públicas apresentam o tema da consulta, a descrição do que será discutido, os períodos em que a população poderá contribuir e como essa contribuição pode acontecer. Alguns processos apresentam documentos adicionais para subsidiar a participação popular.

Etapas 2: Recepção das propostas: os interessados devem realizar o cadastro na plataforma e acessar a aba “Orçamento Cidadão”. Nesta etapa, os cidadãos podem apresentar suas proposições para a cidade, além de ter a oportunidade de apoiar ou opinar a partir das sugestões apresentadas por outros municípios.

Etapas 3: Priorização das propostas: etapa que ocorre fora do ambiente da plataforma, quando há a análise das sugestões apresentadas, realizada pelos 32 Conselhos Participativos, que indicam para a prefeitura as 15 propostas prioritárias para cada uma das 32 regionais administrativas da cidade.

⁸<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/help>

⁹https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/relacoes_institucionais/coordenadoria_de_governo_aberto/index.php/participemais/index.php?p=333061

¹⁰<https://consulproject.org/en/>

¹¹https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets#all_phases

¹²<https://www.facebook.com/participemais/>

¹³<https://www.instagram.com/p/Cqk1JSyOAYs/?hl=es>

¹⁴<https://www.youtube.com/watch?v=Awt8iVfBMtQ>

Etapa 4: Votação popular das propostas priorizadas pelos Conselhos Participativos: cada pessoa cadastrada pode votar em até cinco propostas de qualquer subprefeitura. Ao término das votações, cada subprefeitura terá um rol de cinco propostas priorizadas.

Etapa 5: Análise de viabilidade: as equipes das diversas secretarias e órgãos municipais avaliam cada uma das propostas mais votadas, observando critérios técnicos, jurídicos e orçamentários.

Etapa 6: Devolutiva à população: a avaliação realizada pela prefeitura é disponibilizada na plataforma, com as devidas justificativas quanto à sua viabilidade ou não. Se a proposta for considerada viável, ela passa a compor a peça orçamentária anual.

Etapa 7: Monitoramento e transparência do processo: as informações referentes a todas as etapas do processo participativo ficam disponíveis na plataforma, incluindo a atualização do estágio evolutivo de cada proposta que foi aprovada.

O Quadro 3 apresenta, ano a ano, o número de participantes registrados na plataforma do Orçamento Cidadão, o número de sugestões apresentadas, as propostas disponíveis para votação, além do número de prioridades que foram eleitas para compor a peça orçamentária municipal.

Quadro 3 - Demonstrativo da participação cidadã no Orçamento Cidadão

	2020	2021	2022
Participantes	12354	7850	3812
Sugestões apresentadas	3519	Não-disponível	Não-disponível
Propostas disponíveis para votação	476	Não-disponível	Não-disponível
Prioridades eleitas	163	Não-disponível	Não-disponível

Fonte: Elaboração própria com dados do Orçamento Cidadão (2023)

As audiências públicas, organizadas pela Secretaria Municipal da Fazenda, ocorrem após as consultas públicas. Nelas é apresentado o projeto da LOA para debates, em atendimento à legislação vigente.

5 DISCUSSÃO

Cidades inteligentes estimulam a colaboração e a participação, introduzindo novos modelos de governança e priorizando o fortalecimento da cidadania como uma estratégia que aprimora a gestão pública. Isso contribui para adaptar as propostas de políticas públicas aos contextos locais, permitindo uma maior representatividade dos diversos grupos na tomada de decisões (PRZEYBILOVICZ et al., 2018). Dessa forma, a gestão se torna mais responsiva às necessidades e demandas específicas das comunidades locais, fortalecendo a legitimidade e a qualidade das decisões tomadas.

Nos modelos participativos instituídos pelas prefeituras de Curitiba e de São Paulo para a efetivação da participação cidadã na elaboração dos instrumentos orçamentários é possível observar avanços importantes. Entre eles, está a disponibilização de diferentes canais de participação que podem oportunizar o diálogo, as negociações e as discussões, como defendido por Wampler (2011) e Avritzer (2008).

Apesar disso, o engajamento da população não é expressivo nos dois municípios estudados. Em São Paulo, nota-se um decréscimo significativo nas participações registradas, passando de 12354 participantes em 2020 para 3812 em 2022, o que representa uma redução de mais de 60%. Em Curitiba, a participação por meio da plataforma digital do Fala Curitiba também teve perda no número de participantes, nos três anos estudados. Cabe ressaltar que os anos de 2020 e 2021 foram marcados por restrições sanitárias, ocasionadas pela pandemia da COVID-19, e as consultas públicas orçamentárias não puderam contar com as reuniões presenciais, que voltaram a ocorrer, a partir de 2022.

A abordagem de governança pública promovida pelo TCU preconiza a regulamentação e práticas que promovam a transparência, a prestação de contas, a confiabilidade, a capacidade de resposta e, de particular interesse neste artigo, a participação (RODRIGUES et al. 2020). Neste sentido, o Quadro 4 apresenta os princípios que orientam a governança pública e sua compatibilidade com os modelos das plataformas de e-participação de Curitiba e São Paulo.

Considerando que anualmente são apresentadas milhares de sugestões pela população para composição das leis orçamentárias, seria importante que os gestores públicos observassem e demonstrassem o cumprimento dos princípios da boa governança pública, o que poderia contribuir para um maior engajamento da população.

Quadro 4 - Análise das plataformas de e-participação de Curitiba e São Paulo

Princípios de Governança	Conecta (Fala Curitiba)	Participe+ (Orçamento Cidadão)
<p>Transparência: “diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público” (RODRIGUES et al., p. 233, 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados das consultas públicas estão disponíveis no Portal Fala Curitiba, contemplando as prioridades eleitas em cada regional, a cada ano; - O número de votos que cada prioridade eleita recebeu não é demonstrado; - O estágio de execução das prioridades não é claramente apresentado 	<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados das consultas públicas estão disponíveis na plataforma Participe+, contemplando as prioridades eleitas em cada regional, a cada ano; - O número de votos que cada prioridade eleita recebeu é demonstrado; - O estágio de execução das prioridades é claramente apresentado, porém falta atualização dos dados
<p>Capacidade de resposta: diz respeito a responder de forma eficiente e eficaz às necessidades da sociedade (RODRIGUES et al., 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As sugestões apresentadas pela população e convertidas em prioridades eleitas, nem sempre são efetivadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - As sugestões apresentadas pela população e convertidas em prioridades eleitas, nem sempre são efetivadas.
<p>Accountability: Representa a capacidade das instituições públicas em se manter fiel aos objetivos e diretrizes previamente estabelecidos, apresentando diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas” (RODRIGUES et al., 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As propostas eleitas para o orçamento são apresentadas na plataforma, porém não há demonstração da sua efetiva inclusão na lei orçamentária; - Os resultados das consultas concluídas estão disponíveis na plataforma, sem detalhar o estágio em que se encontram 	<ul style="list-style-type: none"> - As propostas eleitas para o orçamento são apresentadas na plataforma, com a indicação da dotação orçamentária correspondente; - Os resultados das consultas concluídas estão disponíveis na plataforma, apresentando as atualizações do processo de monitoramento

Princípios de Governança	Conecta (Fala Curitiba)	Participe+ (Orçamento Cidadão)
<p>Equidade e participação: “diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas” (RODRIGUES et al., p. 46, 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As consultas são abertas para todas as pessoas interessadas desde que realizem cadastro no portal e-cidadão; - Não permite o compartilhamento das sugestões apresentadas pelos participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - As consultas são abertas para todas as pessoas interessadas desde que realizem cadastro na plataforma; - Permite a visualização das propostas apresentadas pelos demais participantes, com a possibilidade de opinar sobre elas, inclusive por meio do voto
<p>Confiabilidade: “representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (RODRIGUES et al., p. 47, 2020).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Etapa de priorização é feita pela equipe da prefeitura; - A execução das prioridades eleitas pela população não é apresentada de forma consistente, sendo apenas indicada sua conclusão ou não, sem os estágios de execução 	<ul style="list-style-type: none"> - Etapa de priorização é feita pela equipe da prefeitura e pelos Conselhos Participativos; - A execução das prioridades eleitas pela população não é apresentada de forma consistente, sendo apenas indicada os processos para sua conclusão e não sua efetiva entrega

Fonte: Elaboração própria

6 CONCLUSÕES

A busca pela eficiência na gestão pública tem impulsionado cidades ao redor do mundo a se tornarem mais inteligentes por meio da adoção de soluções tecnológicas avançadas e do desenvolvimento de infraestruturas conectadas. A participação e engajamento dos cidadãos são incentivados por meio de tecnologias digitais, como aplicativos móveis e plataformas online, permitindo que os moradores interajam com as autoridades, relatem problemas, sugiram melhorias e participem ativamente da gestão da cidade.

Diante do questionamento que norteou a pesquisa, que tratou de como o desenho das plataformas de e-participação pode interferir na participação dos cidadãos, conclui-se que, embora as consultas públicas orçamentárias em plataformas digitais possam ser consideradas uma estratégia promissora para promover a participação cidadã e aumentar a transparência no processo de elaboração do orçamento, existem algumas contradições que precisam ser consideradas: i) acesso limitado à tecnologia, já que nem todos os cidadãos têm acesso igualitário à internet e às tecnologias digitais. Isso pode excluir uma parte da população que não possui habilidades digitais, acesso à internet ou dispositivos adequados. Dessa forma, as consultas públicas online podem favorecer grupos mais privilegiados, resultando em uma representação desigual de interesses e necessidades; ii) as plataformas digitais podem ser suscetíveis à manipulação das informações apresentadas durante as consultas públicas. Dados falsos, campanhas de desinformação e ação coordenada por grupos de interesse podem influenciar os resultados e distorcer a vontade pública. Garantir a integridade e imparcialidade dos dados é um desafio constante; iii) falta de engajamento efetivo, mesmo com a oferta das plataformas digitais oferecendo oportunidades para a participação cidadã, ainda é necessário que os gestores públicos demonstrem que as sugestões apresentadas pela população são, de fato, valorizadas e realizadas; iv) há desafios de transparência e responsabilidade. Embora a utilização de plataformas digitais possa aumentar a transparência, também pode criar desafios relacionados à responsabilidade e prestação de contas. É fundamental garantir que as

informações coletadas nas consultas públicas sejam levadas em consideração no processo de tomada de decisão e que os resultados sejam divulgados de forma clara e acessível aos participantes.

Sendo assim, em que pese as consultas públicas orçamentárias em plataformas digitais tenham o potencial de promover a participação cidadã, é importante reconhecer e enfrentar as contradições e desafios inerentes a essa abordagem, a fim de garantir uma representação mais inclusiva e uma tomada de decisão efetiva.

Diante deste contexto, esta pesquisa contribui para o aprimoramento da gestão das plataformas de e-participação, a partir dos princípios da boa governança pública aplicadas aos processos de consultas públicas. A transparência, a equidade, a confiabilidade, a capacidade de resposta e principalmente a prestação de contas (*accountability*) devem permear todo o processo.

A partir dos estudos da e-participação, pode-se identificar possibilidades de novas pesquisas, principalmente no que tange à utilização de plataformas colaborativas, aproveitando a experiência dos usuários dos serviços municipais, para obter subsídios que facilitem a coordenação e o planejamento das cidades, melhorando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato; POLLI, Simone Aparecida. CONCITIBA: Análise da democracia participativa na gestão 2014-2016. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 17-39, 2019. Disponível em <https://periodicos.utfrpr.edu.br/rbpd/article/view/7976>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- BOUSKELA, Mauricio et al. Caminho para as smart cities: da gestão tradicional para a cidade inteligente. **Monografia do BID**, 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gest%C3%A3o-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf>. Acesso em 02 set. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar N.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 12 de nov. 2020.
- BRASIL. **Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 12 de nov. 2020.
- COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei; CUNHA, Maria Alexandra. **Citizens influencing public policy-making: Resourcing as source of relational power in e-participation platforms**. *Information Systems Journal*, v. 32, n. 2, p. 344-376, 2022.
- CONSUL DEMOCRACY – Disponível em: <https://consulproject.org/en/>. Acesso em 12 abr. 2023.
- CURITIBA. Fala Curitiba, IMAP, 2021. Consultas Públicas, **Prefeitura Municipal de Curitiba**. Disponível em: <http://imap.curitiba.pr.gov.br/consultas-publicas/consultaspublicas.html>. Acesso em 04 mar. 2023.
- DOS SANTOS, Flavio Rosendo et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038/798>. Acesso em 13 mai. 2022.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Editora Atlas. São Paulo. 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmVOb2NvbM1cnNlaXJvfGd4OjQyZDM5M2NmNjBhYWVmNGU>. Acesso em: 10 mai. 2022.

- HOROCHOVSKI, R.R.; CLEMENTE, A.Jr. - Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 127-157, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/G3SHpSJ6j8ZdrSHMnPGKpwG/>. Acesso em: 3 jul. 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores demográficos**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- ICF. **Intelligent Community Forum**. 2021. Disponível em: <https://www.intelligentcommunity.org>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública. Site Consultas Públicas. Disponível em: <http://consultaspublicas.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2023.
- IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. 2015. Site institucional. Disponível em: <https://ippuc.org.br/o-ippuc>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- MOTION, Cities In. IESE Cities in Motion Index 2022. E-Article, <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0633-E>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- PORTAL FALA CURITIBA. Disponível em: <http://imap.curitiba.pr.gov.br/consultas-publicas/consultas-publicas-sobre-2020.htm>. Acesso em 14 de jul. 2022.
- MARQUES, F.P.J.A. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf. Acesso em 12 set. 2022
- PARKINSON, J. Democracy. IN: MAZZOLENI, G. et al. (Org.). **The International Encyclopedia of Political Communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015.
- PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 630-649, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5wHzDB68Tp7H7STqVkjTd8B/?format=pdf&lang=pt..> Acesso em 18 set. 2022.
- RANKING CONNECTED SMART CITIES. 2022. Disponível em: <https://ranking.connectedsmartcities.com.br/>. Acesso em: 30 out. 2022.
- RODRIGUES, Walton Alencar et al. MINISTROS-SUBSTITUTOS. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - **Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração**, 2020.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/LG8BkH3qCYTyZx4XkyCJtfl/?lang=pt>. Acesso em 24 fev. 2023. SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/>. Acesso em 04 mar. 2023.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Participe mais**. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 04 mar. 2023.
- VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 113-134, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/55250/35889>. Acesso em: 02 mai 2022.
- WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 151-158, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 25 mar 2022.
- WAMPLER, Brian; MCNULTY, Stephanie. Does participatory governance matter. **Exploring the**, 2011. Disponível em: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/cusp-110108-participatory-gov.pdf>. Acesso em: 29 mar 2022.
- WEARE, Christopher; LIN, Wan-Ying. **Content analysis of the World Wide Web: Opportunities and challenges**. Social science computer review, v. 18, n. 3, p. 272-292, 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/089443930001800304>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PERCEPÇÃO DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO PRESTADO PELA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BAIRRO NOVO

PERCEPTION OF THE QUALITY OF CITIZEN SERVICE PROVIDED BY THE BAIRRO NOVO REGIONAL ADMINISTRATION

Camilla Ramos Bellon Rosa¹
Elaine Cristina Borba dos Santos²
Elizeu Barroso Alves³

RESUMO

Neste estudo, busca-se a apresentação de um instrumento que seja capaz de ser uma ferramenta de coleta de informações visando contribuir para auferir a percepção da qualidade do atendimento da prestação de serviços públicos. Como método, tem-se o relato de experiência, utilizando como objeto a Administração Regional Bairro Novo, por meio de análise dos números e formas de atendimento realizadas pelos servidores dessa regional. O resultado busca propor melhorias para garantir um serviço público com mais qualidade.

Palavras-chave: atendimento ao cidadão; qualidade; serviço público.

ABSTRACT

In this study, we seek to present an instrument that is capable of being a tool for collecting information in order to contribute to gaining the perception of the quality of care in the provision of public services. As a method, we have the experience report, using the Bairro Novo Regional Administration as an object, through analysis of the number and forms of service performed by the servants of this regional office. The result seeks to propose improvements to ensure a higher quality public service.

Keywords: : citizen service; quality; public service

¹ Graduada em Serviço Social pela Faculdade Unopar, educadora social, coordenadora de Unidade de Acolhimento da Fundação de Ação Social.

² Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade São Brás, professora de Educação Infantil, gerente na Administração Regional Bairro Novo - Secretaria do Governo Municipal.

³ Doutor e mestre em Administração pela Universidade Positivo. Professor nas áreas de organizações e gestão, além de ter publicado obras sobre temas como accountability e transparência na gestão pública.

1 INTRODUÇÃO

Os serviços prestados aos cidadãos servem como instrumentos para o ordenamento social e exercício da cidadania, assim se faz necessário à percepção quanto à qualidade do serviço prestado, na busca em garantir que o cidadão seja atendido em suas necessidades. Existe uma dualidade na percepção da qualidade do atendimento dos serviços públicos pelo cidadão, em grande parte devido a um certo desconhecimento e desinteresse por parte das pessoas.

Quando retratamos essa dualidade, é preciso que tenhamos o entendimento de que embora o governo tenha a responsabilidade de fornecer serviços públicos de qualidade, também é responsabilidade do cidadão buscar informações e participar ativamente na construção e melhoria desses serviços. Quando os cidadãos se envolvem na política e fazem sua voz ser ouvida, podem ajudar a garantir que os serviços públicos atendam melhor às suas necessidades e expectativas.

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade (Brasil, 2014, p. 9).

O cidadão se percebe como um sujeito de direitos, quando busca informações quer ser atendido prontamente e quer que suas necessidades sejam compreendidas, sendo assim temos no cotidiano diferentes perfis de cidadãos, que nos procuram com a finalidade de resolver suas demandas.

Muitos direitos já estão fundamentados e declarados em diversas constituições, tratados internacionais e legislações nacionais. A Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública, aprovada pela X Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado (2008) estabelece um conjunto de diretrizes para a implementação da gestão de qualidade nas administrações públicas, incluindo a definição de indicadores de desempenho, a promoção da cultura da qualidade, a gestão de riscos e a formação e capacitação dos recursos humanos.

Com base nessa carta, em 2017, foi criada no Brasil, a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública descrito no Capítulo II da referida lei (Brasil, 2017).

No entanto, a proteção efetiva desses direitos é um desafio significativo, pois embora seja importante estabelecer e proclamar os direitos, é igualmente crucial concentrar esforços na implementação e proteção efetiva desses direitos.

Nesse contexto, a pergunta norteadora desse estudo é: de que forma uma ferramenta de coleta de informações pode contribuir para auferir a percepção da qualidade do atendimento da prestação de serviços públicos?

A metodologia utilizada será o relato e experiência, com base na leitura de normativas e legislações vinculadas ao tema, e com um olhar as práticas de serviços atuais.

2 CIDADANIA E QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

Para entender como acontece a oferta do serviço público e mensurar sua efetividade, é importante considerar diversos conceitos e aspectos que afetam o trabalho dos servidores e a experiência dos usuários. Para tal finalidade, iremos considerar o que nos trazem algumas lentes teóricas.

A seguir, apresenta-se o arcabouço teórico que será utilizado para a compreensão do estado da arte, e posterior análise do relato de experiência.

2.1 CIDADANIA

Quando se trata da compreensão de como se planeja, executa e controla a oferta do serviço público, faz-se necessário versar sobre conceitos que permeiam o cotidiano de trabalho do servidor e do usuário e estabelecer quais ações deverão ser tomadas com a finalidade de melhoria da qualidade de atendimento.

A cidadania nos remete ao exercício de ser cidadão, um sujeito com direitos e deveres. Mas cidadania também se refere à nacionalidade de um indivíduo e é um termo muito utilizado no meio jurídico, pois a garantia de direitos constantes nas legislações faz parte do “ser cidadão”. A palavra cidadania tem sua origem do latim “civitas” e significa cidade. O cidadão faz parte de uma sociedade onde goza de seus direitos civis, sociais e políticos, dessa maneira a lei assegura que todos são iguais.

Ser cidadão é ter direito à vida e nela ter a oportunidade de desfrutar de todos os direitos condizentes à pessoa humana. Ser cidadão é saber decidir, opinar de forma construtiva, fazendo-se respeitar e respeitando os direitos de outrem (Diniz, 2014, p. 6).

Dessa forma, temos teóricos que nos trazem em suas palavras o que entendem por ser cidadão, a visão aristotélica considera que para exercer a cidadania é necessário que se tenha uma participação política na gestão, e os indivíduos considerados cidadãos, que não eram mulheres, escravos e estrangeiros, eram quem participava de assembleias e nas tomadas de decisões. Outro fator importante era que para governar, era preciso saber ser governado.

Partindo desse entendimento, o conceito de cidadania entre os atenienses, apesar de estar relacionado à participação política por parte do indivíduo, era um conceito que possuía limitações, que para se configurar exigia critérios de distinção (Diniz, 2014, p. 8).

Aristóteles argumentava que a cidadania plena estava relacionada à capacidade de exercer virtudes políticas, como a participação no governo e a tomada de decisões sobre assuntos públicos, e defendia a ideia de que a cidadania não era apenas uma questão de direitos, mas também de deveres para com a comunidade política. O filósofo via na participação política uma forma de alcançar o bem comum e a realização individual por meio da participação ativa na vida política. Para os gregos, a cidadania e a nacionalidade estavam intimamente ligadas aos laços culturais compartilhados por certos indivíduos.

Na Idade Média, o conceito e a utilização do termo “cidadania” não eram amplamente empregados ou enfatizados da mesma forma como ocorreu durante a formação dos estados nacionais na Era Moderna. Durante a Idade Média, a sociedade era organizada principalmente em torno de sistemas feudais, nos quais os laços sociais e políticos eram baseados em relações de vassalagem, lealdade pessoal e deveres entre senhores feudais e seus súditos.

No período medieval, as pessoas eram identificadas principalmente por sua posição dentro da hierarquia feudal, como senhores, vassallos, servos ou camponeses, e os direitos e deveres eram determinados por essa posição. Não havia uma noção clara de cidadania como entendemos hoje, que implica em direitos e responsabilidades individuais em relação ao Estado.

A cidadania moderna começou a ser definida em termos de pertencimento a uma nação ou comunidade política, na qual os indivíduos possuíam direitos e responsabilidades em relação ao Estado. A ideia de cidadania estava ligada à noção de soberania popular, com a noção de que o governo deve ser baseado no consentimento dos governados.

Naquele período histórico, foi quando se constatou-se que era necessário se criar noção de povo, como unidade constituída sob a soberania do poder central, o conceito de cidadão entrou em evidência, passando à ser utilizado para designar o habitante da cidade, que se encontrava submisso ao poder soberano estatal (Diniz, 2014, p. 8).

Na Era Contemporânea, temos uma compreensão mais abrangente do conceito de cidadania e seus desdobramentos, ela deixa de ser apenas um conjunto de direitos e deveres atribuídos aos cidadãos em relação ao Estado e passa a englobar uma série de dimensões sociais, políticas e culturais.

O cidadão possui a liberdade individual de ir e vir. É senhor de sua propriedade e pode expressar sua vontade, sendo-lhe garantido a liberdade de organização, bem como o acesso aos serviços básicos (Diniz, 2014, p. 9).

A cidadania na Era Contemporânea vai além da esfera política e dos direitos civis. Ela envolve a participação ativa dos cidadãos, a promoção da igualdade, a consciência ecológica e o respeito à diversidade cultural. Essa compreensão mais ampla reflete a evolução dos valores e das demandas da sociedade ao longo do tempo. “O exercício da cidadania, portanto, está vinculado ao desenvolvimento de uma sociedade democrática” (Costa; Ianni, 2018, p. 54).

2.2 SERVIÇOS PÚBLICOS

O serviço público é um espaço de direitos, dessa forma temos que “as noções de direito social e atendimento ao cidadão estão intrinsecamente embutidas à ideia da qualidade na prestação do serviço público” (Rosa, 2003, p. 21).

Serviços públicos são atividades realizadas pelo Estado ou por suas entidades autárquicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, com o objetivo de atender às necessidades da população em geral. Segundo o artigo 175 da Constituição Federal, “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (Brasil, 1988).

Tais serviços são geralmente oferecidos de forma gratuita ou a preços acessíveis, e sua finalidade é satisfazer demandas consideradas essenciais para o bem-estar da sociedade, tais como educação, saúde, transporte, segurança, justiça, entre outros.

Quando olhamos aos serviços públicos municipais, temos que a Constituição Federal aponta em seu artigo 30, inciso III, que compete ao município:

[...] instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei (Brasil, 1988).

Assim, cabe ao município instituir e arrecadar tributos municipais; administrar as rendas municipais, os recursos financeiros arrecadados e fazer a devida utilização nas despesas necessárias, com a garantia do cumprimento da prestação de serviços públicos de competência municipal, conforme estabelecido pela Constituição Federal, com investimentos em áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança, cultura e lazer; e a prestação de contas de forma transparente e detalhada sobre a utilização dos recursos públicos, com a elaboração de balancetes, relatórios financeiros e demonstrativos contábeis, dentro dos prazos estabelecidos por lei.

Com a finalidade de garantir que o serviço público seja efetivo, existe a previsão legal de instrumentos de planejamento orçamentário que estabelecem quais as diretrizes, os objetivos e as metas para a execução do orçamento público, são eles: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A transparência na gestão financeira na execução de serviços é fundamental para garantir a *accountability* (responsabilização) e o controle social sobre o uso dos recursos públicos, o que visa contribuir para que haja qualidade na prestação dos serviços públicos.

[...] é por meio do *accountability* que a população toma conhecimento dos atos do governo e que este presta conta de suas ações e atos, sendo responsáveis por eles. Desse modo, a sociedade também pode fiscalizar esses atos, que sempre devem ser pautados pela ética e pelo senso de coletividade (Alves, 2021, p. 34).

A fiscalização do município fica a encargo do legislativo municipal, por meio dos mecanismos de controle interno do Poder Executivo Municipal e controle externo, como: Tribunais de Contas do Estado e Municípios e Conselhos Municipais, em conformidade com o estabelecido no artigo 31 da Constituição Federal de 1988.

Com a finalidade em acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009:

[...] acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.3 QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A ideia de qualidade vem relacionada à qualificação, à percepção que temos sobre um produto, serviço prestado e atendimento. Entendemos que é um conceito dinâmico e que tem relação com os momentos vivenciados em determinados períodos.

Dessa forma, temos que, para falar sobre qualidade, é preciso entender de que contexto social, cultural, temporal estamos inseridos, e:

[...] considerar que a missão organizacional e o seu projeto de qualidade estarão sujeitos a modificações conforme as mudanças do cenário político, econômico, social e cultural em que a organização está inserida, bem como seu campo de atuação (Novaes; Lasso; Mainardes, 2015, p. 108).

Qualidade no serviço público refere-se ao nível de satisfação e eficiência dos serviços oferecidos pelo governo às pessoas. Isso inclui a prestação de serviços públicos de alta qualidade e efetivos, a garantia da igualdade no acesso a esses serviços e a transparência na

Administração Pública. Por exemplo, o Artigo 4º do Decreto Municipal nº 654/2018 trata sobre a qualidade do atendimento prestado.

Art. 4º A prestação dos serviços públicos e o atendimento ao usuário deverão ser realizados de forma adequada, observando-se os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia (Curitiba, 2018).

Em resumo, a busca pela qualidade dos serviços públicos é um processo contínuo e que envolve a participação ativa da sociedade e do governo, visando atender às necessidades e expectativas dos cidadãos e promover o exercício pleno da cidadania.

2.3.1 Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública

A Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública (CIAGP) é um documento que foi aprovado em 2008 pela Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, com o objetivo de promover a melhoria contínua dos serviços públicos na região ibero-americana. Ela é composta por um conjunto de princípios e diretrizes que visam orientar os governos e as administrações públicas na adoção de práticas de gestão de qualidade, com base em critérios de eficácia, eficiência, efetividade e transparência.

A qualidade na gestão pública pode e deve ser constantemente melhorada, procurando elevá-la a níveis de excelência, ou seja, obter resultados sustentáveis, com tendências crescentes de melhoramento, e que tais resultados se comparem favoravelmente com os mais destacados referentes nacionais e internacionais (X Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado São Salvador, 2008).

Entre os princípios, destacam-se a orientação para o cidadão, a liderança e a participação dos trabalhadores, a gestão por processos, a gestão baseada em fatos e dados, a inovação e a melhoria contínua. A carta estabelece um conjunto de diretrizes para a implementação da gestão de qualidade nas administrações públicas, incluindo a definição de indicadores de desempenho, a promoção da cultura da qualidade, a gestão de riscos e a formação e capacitação dos recursos humanos.

A pactuação da carta pelos governos e administrações públicas da região ibero-americana tem contribuído para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Com base na carta, foi criada a Lei Federal nº 13.460/ 2017, a fim de normatizar em nosso país a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, e no âmbito municipal, o Decreto nº 654/ 2018 regulamenta a prestação do serviço público em conformidade com o estabelecido na Lei Federal.

3 ATENDIMENTO AO CIDADÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

No âmbito da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), a Lei Orgânica traz como uma das diretrizes do Município a garantia da universalização dos serviços públicos e a materialização dos direitos fundamentais, em especial o acesso dos seus habitantes em serviços aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis a uma existência humana com dignidade (Lei Orgânica Municipal).

Em cumprimento à Lei Federal nº 13.460/2017, a Prefeitura Municipal de Curitiba regulamentou no âmbito do Poder Executivo Municipal, por meio do Decreto Municipal nº 654/2018, o procedimento para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública, e para atendimento a esse Decreto Municipal realiza trimestralmente pesquisa com os cidadãos de todas as dez Administrações Regionais para monitorar alguns serviços relacionados às prioridades legais das pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, à certeza da igualdade no tratamento aos usuários, ao cumprimento de prazos e normas procedimentais, entre outros, permitindo melhorar a qualidade dos serviços prestados.

É conhecido que a oferta de serviços de atendimento aos cidadãos na Prefeitura Municipal de Curitiba é realizada de maneira descentralizada, com núcleos regionais de atendimento vinculados às secretarias e aos demais órgãos ligados à esfera administrativa municipal e estadual, e que a PMC também dispõe de serviços de informação e atendimento ao cidadão por meio de vários canais de atendimento, como o Portal da PMC, Central de Atendimento Telefônico - 156, Curitiba APP, Redes Sociais e de maneira presencial, nas Administrações Regionais.

Com a finalidade do cumprimento das legislações vigentes, a Prefeitura Municipal de Curitiba publica anualmente o relatório de gestão, apresentado à Câmara Municipal, que traduz e detalha em números a construção das ações e dos resultados de todos os órgãos da Prefeitura de Curitiba.

O que hoje leva o nome de Relatório de Gestão tem uma história e está sempre ligado ao posicionamento da prefeitura na resolução de problemas na municipalidade. Tal posicionamento, se não estiver registrado em documentos, pode ser estudado por meio da modelagem estrutural e funcional da Entidade. Pode-se entender, observando a sua estrutura, o posicionamento e direcionamento das ações em prol do cidadão (Curitiba, 2022, p. 6).

O Plano de Governo é um documento em que é proposto um conjunto de programas, projetos e produtos. Em Curitiba, o plano é sustentado por três eixos estratégicos: solidariedade, sustentabilidade e responsabilidade, alinhados às diretrizes do Plano Diretor da cidade e em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Dentro do plano apresentado pela gestão 2021-2024, destacamos que o programa que envolve a temática deste trabalho é intitulado “Programa Viva Curitiba Transparente”, dentro do eixo responsabilidade, que possui como objetivo:

Buscar a efetividade das políticas públicas de maneira comprometida, pautando-se no planejamento, controle, responsabilidade e transparência, que já fazem parte da gestão da cidade, com equilíbrio financeiro, respeitando os princípios básicos da prudência no manuseio da coisa pública, e, também, proporcionando a eficiência na prestação dos serviços públicos e na busca da satisfação dos cidadãos (Curitiba, 2021).

Ao considerar o estabelecido pelo programa, temos dois projetos que dialogam com o que propomos neste trabalho. São eles: Projeto 3 - Frente de Requalificação e Inovação - Ruas da Cidadania, que tem por objetivo: “Ofertar serviços da Prefeitura Municipal de Curitiba à população, nas Ruas da Cidadania, de forma ágil e desconcentrada” e dentro desse projeto, temos os seguintes produtos: 1. Ruas da Cidadania requalificadas; 2. Espaço cidadão

reestruturado; 3. Sistema de Gestão de Atendimento ao Cidadão Implantado; e destacamos o Projeto 4 - Inovação do Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão (Siac) e Guia de Serviços, que objetiva:

[...] Inovar o Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão - SIAC e o Guia de Serviços, com a finalidade de agilizar o acesso da população aos serviços ofertados pelo Município de Curitiba, bem como, proporcionar ao servidor, a possibilidade de realizar suas atividades com maior efetividade.

E visam garantir que tal meta seja atingida com os seguintes produtos: 1. Guia de Serviços Inovado; 2. Assistente Virtual Criada; Siac Inovado (Curitiba, 2021).

4 METODOLOGIA

Ao se realizar uma pesquisa científica, temos que o método deve ser coerente com os seus objetivos. Neste estudo, busca-se a compreensão sobre como a construção de uma ferramenta de coleta de informações pode contribuir para auferir a percepção da qualidade do atendimento da prestação de serviços públicos, por meio do relato de experiência.

Ao considerar o RE {Relato de Experiência} como expressão escrita de vivências, capaz de contribuir na produção de conhecimentos das mais variadas temáticas, é reconhecida a importância de discussão sobre o conhecimento. O conhecimento humano está interligado ao saber escolarizado e aprendizagens advindas das experiências socioculturais. O seu registro por meio da escrita é uma relevante possibilidade para que a sociedade acesse e compreenda questões acerca de vários assuntos, sobretudo pelo meio virtual, uma vez que o contexto contemporâneo informatizado possibilita isso (Mussi; Flores; Almeida, 2021, p. 63).

Dessa forma, optou-se por analisar a prestação de serviços em uma **Rua da Cidadania** da Cidade de Curitiba, por meio de um relato de experiência, em que se aplicou o referencial teórico abordado a esse objeto em estudo.

Tal relato de experiência se deu por meio da vivência profissional/laboral das autoras, buscando, por meio da lente teórica, discutir sob suas percepções, como a percepção pode ser auferida por meio de uma ferramenta de coleta de dados.

As experiências descritas levam em consideração os mais de dez anos de atuação das autoras no serviço público municipal, e em especial, os meses de março, abril e maio de 2023, em que observaram a realização das atividades sob a lente do arcabouço teórico proposto.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA CIDADANIA DO BAIRRO NOVO

Quando se realiza o método de relato de experiência, temos que é uma metodologia que se apresenta como “algo fundamental, pois, pode ser entendido como resposta de um problema, de uma questão norteadora ou do que se trata a experiência; ou seja, é o principal assunto a ser contextualizado” (Mussi; Flores; Almeida, 2021, p. 63).

Quando se observa a prestação de serviços nas Ruas da Cidadania de Curitiba, devemos considerar a diversidade dos cidadãos curitibanos, suas diversas realidades sociais, econômicas e culturais, e suas diferentes formas de acesso aos serviços públicos. Sendo assim, buscou-se neste estudo relatar de que forma o cidadão curitibano percebe o atendimento realizado na Rua da Cidadania do Bairro Novo.

A Rua da Cidadania do Bairro Novo, Região Sul de Curitiba, iniciou o atendimento em março de 1992 na Vila Tecnológica. Em maio de 2001, houve a mudança de endereço para onde ela está localizada atualmente, a população estimada atendida por essa regional corresponde a 170.655 habitantes (IBGE | IPPUC 2020). Atualmente, oferta os seguintes serviços relacionados a: transporte público (URBS); cultura (Fundação Cultural de Curitiba); Saneamento (Sanepar); energia elétrica (Copel); impostos e taxas (Núcleo Regional de Finanças); abastecimento (SMSAN); identificação (Instituto de Identificação do Paraná); segurança pública (Guarda Municipal); espaço empreendedor (Agência Curitiba); trabalho e emprego (Sine); assistência social (Fundação de Ação Social); esporte e lazer (Núcleo Regional do Esporte e Lazer); educação (Núcleo Regional de Educação); habitação (Cohab); urbanismo (Secretaria de Urbanismo).

Para a efetividade desses serviços, o usuário se dirige à sala da Administração Regional, que funciona como um canal de acesso aos serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e demais órgãos, e é atendido pelos servidores municipais que realizam agendamentos online, cadastro do usuário nos sistemas da PMC: E-Cidadão; Rede de Proteção Animal; Portal Curitiba em Movimento; reclamações, sugestões, denúncias, elogios na central 156. Também realizam atendimento telefônico; acesso à rede wi-fi gratuita; cadastros de protocolos; orientações dos serviços da Prefeitura, do Governo do Estado e Governo Federal.

Há ainda servidores que atendem aos serviços de área técnica, que atuam na articulação das demandas como fiscalização e vistoria de obras; verificação de demandas da população, respostas à Central 156, SIGMU, COCs, Orientação Técnicas e serviços da Defesa Civil, com plano de contingência para situações de emergência. Existe a equipe vinculada à Coordenação de Assuntos Comunitários, que atende às lideranças comunitárias, ONGs, entre outros; apoio em eventos da Regional.

Essa equipe de servidores da Administração Regional Bairro Novo atendeu no ano de 2022, uma média de 2.100 usuários/mês, de forma presencial e telefônica, nos diversos serviços descritos acima. 60% desses atendimentos consistem em serviços de agendamentos online e serviços que necessitam de recursos tecnológicos e internet para a execução dos mesmos. Esses dados foram retirados de controles diários realizados pela Administração Regional.

Dentro desse cenário de atendimentos realizados ao usuário, considerando mais de 20.000 atendimentos ao usuário no ano, ao observar o cotidiano de trabalho, o diálogo entre os servidores que fazem o atendimento ao cidadão e as demandas que são solicitadas no balcão, pode-se verificar que o desconhecimento por parte do cidadão em vários serviços é devido à complexidade burocrática, às leis e aos regulamentos que não são claros, às ferramentas complexas disponibilizadas ao cidadão e ao tempo de resposta, que por vezes é extenso. Para o cidadão, muitas vezes é interpretado como mau atendimento, mesmo que os servidores públicos estejam realizando o atendimento dentro das normas e dos limites estabelecidos.

Ao considerar o relato de servidores que prestam o atendimento e os cidadãos que utilizam os serviços públicos ali prestados, é perceptível que existe o desinteresse por parte do usuário em buscar informações e utilizar os serviços disponibilizados pela Administração Pública. Verifica-se a falta de confiança nas instituições governamentais, a percepção de ineficiência do setor público, a preferência por serviços privados ou, simplesmente, a falta de necessidade imediata dos serviços. Dessa forma, não conseguem perceber as iniciativas de melhoria na qualidade de atendimento, o que corrobora a manutenção da visão negativa do serviço público.

Destacam-se a dificuldade do usuário no acesso à tecnologia, à internet, e a dificuldade de letramento digital como os principais complicadores na questão de acessibilidade aos serviços e na comunicação dentro da realidade da população atendida pela Regional Bairro Novo.

Sendo assim, existem ações que podem ser propostas para a melhoria na qualidade no serviço público, tais como: capacitação e formação continuada por meio de investimento em programas de capacitação e treinamento para os servidores públicos, com a finalidade de aprimorar habilidades técnicas e comportamentais; simplificar e desburocratizar processos, otimizando ferramentas existentes a fim de que as demandas sejam resolvidas com maior facilidade; atendimento ao cidadão: aprimorar o atendimento, investindo em canais de comunicação eficientes, estabelecendo prazos de resposta que sejam razoáveis e fazer o monitoramento desses canais; transparência e prestação de contas: garantir a transparência na gestão pública, divulgando informações relevantes sobre gastos, projetos e resultados alcançados de maneira objetiva e clara, de maneira que o cidadão possa compreender o que está sendo dito, tal ação fortalece a confiança da população e garante o acompanhamento participativo da gestão; incentivos à inovação: estimular a inovação e o uso de tecnologia no serviço público, buscar soluções mais eficientes e econômicas para os problemas enfrentados, criar laboratórios de inovação, parcerias com *startups* e estimular a melhoria de aplicativos e plataformas digitais; fortalecer a Central 156, com ações que promovam a divulgação, pois tal central é uma importante ferramenta de diagnóstico, a fim de que sejam identificados os problemas e estes possam ser sanados; e promover campanhas de participação ativa dos cidadãos, para que eles possam compreender a importância do debate na formulação das políticas públicas. Essas são algumas sugestões de ações que podem ser aplicadas com o intuito de melhorar a qualidade do serviço público. Cabe ressaltar que algumas das propostas já são aplicadas, porém é importante uma avaliação do trabalho que vem sendo realizado e procurar fazer com que as práticas sejam efetivas e satisfatórias.

5.1 PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE PESQUISA

Ao tratarmos sobre a qualidade no serviço público, vemos a relevância desse tema para a efetividade no atendimento, visto que o grau de satisfação do usuário é um importante indicador. Nessa perspectiva, temos um estudo que evidencia que para procedermos a análise de dados, é preciso considerar a qualidade sob quatro conceitos: “qualidade como excelência, qualidade como valor, qualidade como conformação de especificações e qualidade como atendimento e/ou superação das expectativas dos clientes” (Novaes; Lasso; Mainardes, 2015, p. 108). Dentro do que percebemos, vimos a importância de construir um instrumento de pesquisa que possa contribuir para a avaliação do serviço prestado ao cidadão, que poderá ser respondida de maneira voluntária, considerando o nível de satisfação do usuário, indicando o grau de concordância conforme a Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - instrumento de pesquisa para a avaliação do serviço prestado ao cidadão.

1	2	3	4	5
Insatisfeito	Insatisfeito parcialmente	Nem satisfeito Nem insatisfeito	Satisfeito Parcialmente	Satisfeito totalmente

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Novaes, Lasso e Mainardes (2023).

Atendimento ao cidadão	1	2	3	4	5
Considero que o sistema de agendamento online é eficiente.					
Os funcionários estavam dispostos a ajudar.					
Sua solicitação foi atendida.					
Qual o seu nível de satisfação com o atendimento realizado pelo servidor?					
Qual o seu nível de satisfação com os serviços prestados pela Rua da Cidadania?					
Com relação ao horário de atendimento.					
Considero importante a ampliação dos horários de atendimento ao cidadão.					
Considero que os serviços públicos da Rua da Cidadania sempre resolvem o que preciso com excelência.					
Considero que o serviço público de qualidade é aquele que sempre resolve o que preciso.					
Considero serviço público de qualidade aquele em que o atendimento é sempre perfeito.					
Considero serviço público de qualidade aquele que tem pessoas suficientes para o atendimento e a resolução de problemas.					
Considero serviço público de qualidade aquele onde os serviços são padronizados: qualquer servidor oferece a mesma prestação de serviços e com a mesma eficiência.					
Considero serviço público de qualidade aquele onde os processos são melhorados a cada avanço tecnológico.					
Considero serviço público de qualidade aquele onde minha necessidade é mais importante que a burocracia.					
Considero serviço público de qualidade aquele que considera as minhas condições particulares (PCD, analfabeto, acamado, idoso, entre outras).					
Considero serviço público de qualidade aquele onde as necessidades básicas, como saúde, educação e segurança, são atendidas.					

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Novaes, Lasso e Mainardes (2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade dos serviços prestados aos cidadãos é um fator crucial para garantir que as necessidades da população sejam atendidas e que haja uma relação positiva entre governo e sociedade. Serviços públicos de qualidade são essenciais para o bem-estar dos cidadãos e para o desenvolvimento socioeconômico de uma nação.

No tocante a essa qualidade, existe a compreensão de que o município é o nível de governo mais próximo ao cidadão, pois toda sua rotina é vivida dentro do município e cabe a este a execução de melhorias, prestação de serviços e atendimentos prestados de forma humanizada e respeitosa, garantindo que o cidadão seja tratado com dignidade e tenha seus direitos preservados.

É preciso considerar a importância do diálogo entre os cidadãos e o poder público, ouvindo suas demandas e necessidades e buscando soluções que atendam às suas expectativas e que promovam uma gestão pública de qualidade.

Criar mecanismos de controle quanto à efetividade da prestação do serviço; investir na formação continuada do servidor; melhorar os serviços de informação disponibilizados nos diversos canais de comunicação da PMC também buscar melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Vale salientar que muitas ações estão previstas no planejamento do município, como: melhoria nas plataformas virtuais para compilação dos dados de atendimento; realização de novo Guia de Serviços ao usuário; melhoria na Plataforma Assistente Virtual, para garantir o atendimento às pessoas com deficiência; execução dos projetos de reforma das instalações elétricas, implantação de nova iluminação e requalificação e revitalização nas Administrações Regionais, melhorando a segurança dos usuários. Estão previstos também desenvolvimento profissional dos servidores para atendimento às mulheres em situação de violência.

Para alcançar a qualidade no serviço público, é necessário que a Administração Pública tenha um compromisso com a melhoria contínua, aprimorando seus processos e serviços com base no *feedback* dos usuários e na avaliação regular dos resultados alcançados. Isso é importante para que o governo possa atender às necessidades e expectativas dos cidadãos, promovendo a confiança e a credibilidade na Administração Pública.

Com a aplicação das propostas apresentadas e considerando as propostas já previstas para execução pela Prefeitura Municipal de Curitiba, consideramos que há esforços para promover a inclusão de usuários, avanços tecnológicos e novas formas de acesso para os serviços, possibilitando assim uma mudança de percepção positiva quanto à qualidade no atendimento prestado, não só pela Administração Regional Bairro Novo, mas por todos os meios de atendimento da cidade como um todo.

Como estudos futuros, sugerimos que haja outros relatos de experiência nas demais Ruas da Cidadania, para que possa ser viável a comparação, bem como a utilização empírica da ferramenta proposta neste estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 de maio 2023.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº131/ 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 12 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº101/ 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 12 de maio de 2023.

BRASIL. **Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/596/1/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zöllner. O Conceito de Cidadania. In: **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica**. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, p. 43- 73.

CURITIBA. **Lei Orgânica do Município de Curitiba**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_pr_curitiba.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

CURITIBA. **Decreto Municipal nº 654, 26 de junho de 2018**. Regulamenta o regime de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da Administração Pública Municipal. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/ATO_311436.pdf. Acesso em: 11 de maio 2023.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba- 2022**. Disponível em: http://imap.curitiba.pr.gov.br/arquivos/rel_gestao_2022.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2023.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Secretaria Municipal de Finanças. **Relatório de Plano de Ação- SMF**. Programa Viva Curitiba Transparente (Gestão 2021- 2024). Disponível em: <http://multimedia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/PlanoGoverno/PlanoAcao/ProgramaVivaCuritibaTransparente.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública: uma proposta para a gestão pública de excelência**. Curitiba: InterSaberes, 2021.

DINIZ, Jarlan Ferreira. Cidadania: À evolução de um conceito. In: **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**. Pombal. PB, v. 2, n.1, p. 6- 11, jan./mar., 2014.

NOVAES, Cristina; LASSO, Sarah; MAINARDES, Wagner Emerson. Percepções de Qualidade do Serviço Público. In: **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**. Rio de Janeiro. RJ, v. 9, n. 1, jan./mar., 2015.

MUSSI, R. F. de F.; FLORES, F. F.; ALMEIDA, C. B. de. Pressupostos para a elaboração de relato de experiência como conhecimento científico. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 17, n. 48, p. 60-77, 2021. DOI: 10.22481/praxisedu.v17i48.9010.

ROSA, T. N. **O Atendimento ao Cidadão Florianopolitano: Um Olhar do Serviço Social**. Florianópolis, jul. 2003. Disponível em: <<file:///C:/Users/elaisantos/Desktop/TCC%20Artigos/288072-1.pdf>>. Acesso em: 15 de março 2023.

X CONFERÊNCIA IBERO-AMERICANA DE MINISTROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO SÃO SALVADOR. **Carta Ibero- Americana de Qualidade na Gestão Pública.**, El Salvador, 26 e 27 de junho de 2008.

POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO: A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO DIFERENCIAL NA INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO

LABOR AND EMPLOYMENT PUBLIC POLICY: PROFESSIONAL QUALIFICATION AS A DIFFERENTIAL IN THE INSERTION OF YOUNG PEOPLE IN THE LABOR MARKET

Ilda Alves dos Santos¹
Ricardo Lobato Torres²

RESUMO

A política pública de trabalho e emprego é constituída por ações e estratégias implementadas pelos governos e entidades para promover o emprego, melhorar as condições de trabalho e proteger os direitos dos trabalhadores. Este artigo discute a política pública do trabalho e emprego na atualidade a partir dos conceitos teóricos e dados de ocupação no Brasil e das dificuldades enfrentadas pelos jovens na busca pelo primeiro emprego. Além disso, aborda a qualificação profissional enquanto diferencial para a inserção desse público no mercado de trabalho. No âmbito municipal apresenta-se a estruturação da política do trabalho e emprego em Curitiba e os programas de qualificação profissional desenvolvidos. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e o levantamento de dados secundários da PNAD sobre o desemprego de jovens, proporcionando a obtenção de informações, conceitos e referenciais teóricos sobre esses temas. Como resultados são apresentados os programas desenvolvidos em Curitiba no ano de 2023, que têm a qualificação profissional como premissa e a efetividade das ações de qualificação desenvolvidas para a promoção da empregabilidade dos jovens no município.

Palavras-chave: governança; trabalho e emprego; qualificação profissional.

ABSTRACT

Public labor and employment policy consists of actions and strategies implemented by governments and entities to promote employment improve working conditions and protect workers' rights. This article discusses the current public policy on work and employment based on theoretical concepts and occupation data in Brazil, the difficulties faced by young people in the search for their first job. In addition, it addresses professional qualification as a differential for the insertion of this public in the labor market. At the municipal level, the structure of the work and employment policy in Curitiba and the developed professional qualification programs are presented. The methodology used was bibliographic and documentary research and a survey of secondary data from the PNAD on youth unemployment,

¹ Bacharel em Administração (Unibrasil); Aluna de pós-graduação em Governança e Políticas Públicas pelo Imap; Servidora Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba.

² Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia (UFRJ), com pós-doutorado em Políticas Públicas e História Econômica (UPV/EHU, Espanha); Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

providing information, concepts and theoretical references on these topics. As a result, the programs developed in Curitiba in the year 2023 are presented, which have professional qualification as a premise and the effectiveness of the qualification actions developed to promote the employability of young people in the municipality.

Keywords: : governance; work and employment; professional qualification

1 INTRODUÇÃO

As questões que se referem ao trabalho e emprego são um tema que tem sido frequentemente debatido no Brasil. Dada a importância dessa discussão, o presente artigo busca trazer ao enfoque a relação da boa governança para a condução da política pública do trabalho e emprego, visando à melhor prestação do serviço público nessa área, de tal forma que venha ao encontro dos reais interesses da sociedade.

Partindo desse pressuposto, o presente artigo aborda sobre como a política pública do trabalho e emprego se caracteriza no país, seu histórico de formulação, bem como quais são as ações e estratégias implementadas para promover o emprego, melhorar as condições de trabalho e proteger os direitos dos trabalhadores.

Por ser um dos grandes desafios enfrentados na gestão das políticas públicas do trabalho e emprego, abordar a temática da empregabilidade dos jovens se torna de suma importância para este estudo, e identificar quais desafios e dificuldades são enfrentados por esse público na busca pelo primeiro emprego se tornou fator decisivo para a escolha do tema deste artigo. Nesse sentido, a pergunta norteadora é: como a qualificação profissional se torna um diferencial para a inserção do jovem curitibano no mercado de trabalho?

Ainda, foi feito um panorama sobre a gestão e execução da política pública do trabalho e emprego no município, identificando quais ações e programas são desenvolvidos para a promoção da empregabilidade e do acesso ao mundo do trabalho por meio da qualificação profissional na cidade.

Para responder a esse questionamento, o método de trabalho abordado é uma pesquisa bibliográfica, documental e um levantamento de dados secundários da PNAD sobre desemprego, além de um levantamento de dados da base de gestão governamental do município de Curitiba sobre os programas de qualificação profissional executados.

2 GOVERNANÇA, GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA DO TRABALHO E EMPREGO

Numa sociedade que se transforma em ritmo acelerado, novas demandas nas políticas públicas surgem constantemente. Para atender às necessidades geradas nesse processo, os governos precisam fazer frente às novas demandas, adequando seus propósitos às necessidades da população, conferindo legitimidade aos programas implementados, bem como atuando como agente da transformação no plano da gestão e das políticas públicas.

Com a finalidade de atender aos interesses da coletividade, o Estado precisa de mecanismos que possibilitem concretizar e materializar seu propósito. Esse mecanismo é a Administração Pública, que pode ser definida como sendo o poder de gestão do estado, seja legislando, fiscalizando ou regulamentando. Nesse sentido, pode-se afirmar que a administração pública materializa os atos do estado, visando sempre à promoção do bem comum por meio da prestação de um serviço público de qualidade.

Por sua vez, a governança é a maneira que o Estado gerencia seus recursos para atender às demandas da sociedade. Segundo o Decreto Federal nº 9.203/2017, governança pública é definida como o:

[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

Com a globalização, as relações entre sociedade e Estado se evidenciam e a boa prática de governança pública se torna imprescindível para garantir a efetividade na implementação de políticas públicas, atendendo aos objetivos do bem comum. Essa nova forma de gerenciamento se torna de suma importância nesse contexto em que a sociedade interage com a gestão e se envolve efetivamente na tomada de decisão. Para tanto, a prática de uma boa governança garante efetividade nesse processo e aproxima cada vez mais o cidadão e o Estado, assegurando que os esforços se voltem para atender aos interesses e às necessidades da coletividade.

Embora o assunto esteja sendo amplamente discutido em diversos níveis de gestão, acredita-se que a realidade da prestação de serviço público no Brasil ainda precisa melhorar muito. Os gestores precisam alinhar as ações de governança e gestão pública de forma mais eficaz, atendendo de forma concreta às necessidades da sociedade, desburocratizando e dando celeridade aos processos para que de fato a implementação das políticas públicas não fique só no papel.

Holanda e Borges (2022) retratam esse contexto quando afirmam que nos anos 2000, os governos e instituições internacionais direcionaram esforços ao desenvolvimento de boas práticas de governança aplicadas ao setor público, com a finalidade de melhorar o desempenho organizacional e reforçar valores éticos.

Entendendo que políticas públicas são o conjunto de processos, ações, programas, medidas e iniciativas criados pelos governos para assegurar determinado direito da população, e que governança é o conjunto de boas práticas que os entes da Administração Pública devem adotar de forma a atingir os objetivos traçados para as políticas públicas, mantendo a melhor relação de custo e benefício e prestando um serviço de qualidade à sociedade, elencar esses conceitos com a gestão da política do trabalho e emprego se torna de grande relevância, dada a importância dessa política pública atualmente no Brasil.

3 POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

Numa sociedade, o trabalho desempenha um papel primordial para o ser humano, pois além de fornecer subsistência e senso de propósito, é com base nele que o sujeito pode planejar e organizar outros aspectos da sua vida. Partindo desse pressuposto, o trabalho torna-se um componente fundamental e necessário para o desenvolvimento econômico de determinado local, gerando riqueza, promovendo distribuição de recursos e aumento do bem-estar social.

Conforme aponta Silva (2003), na sociedade em que vivemos a reprodução da vida está intimamente ligada à inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a complexidade do mercado de trabalho e a gravidade dos problemas sociais enfrentados nos últimos anos no Brasil são assuntos que têm gerado preocupações tanto para a sociedade quanto para os governos.

A Constituição Federal do Brasil, em seu art. 6º, determina que:

[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

No intuito de dirimir as problemáticas no âmbito do trabalho, emprego e renda no país, durante muitos anos vem-se propondo ações, discussões e implementações no âmbito da política do trabalho e emprego e na legislação brasileira para promover a empregabilidade e garantir os direitos estabelecidos pela constituição aos trabalhadores. A partir do exposto e para compreender como se chegou ao panorama atual da política pública do trabalho e emprego, é necessário traçar um breve histórico que contempla a origem, o desenvolvimento e a formulação dessa política pública no Brasil.

Segundo Moretto e Barbosa (2006, p. 254):

A constituição de um mercado nacional de trabalho no Brasil ocorreu conjuntamente com o processo de industrialização do País, iniciando em 1930 com o governo Getúlio Vargas. É também nesse período que se organiza o conjunto de leis sobre o trabalho existe sob Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) promulgada em 1943. Ainda que restrito aos trabalhadores urbanos, a CLT significou um avanço, com ampliação dos direitos do trabalhador.

Na contribuição, para esse processo de estruturação algumas iniciativas merecem ser destacadas. A implementação do salário-mínimo em 1934 pela Constituição Federal, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem e Comercio (Senac) na década de 40, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) na década de 60.

Já no quesito qualificação profissional, pode-se citar a criação do Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra (PIPMO), instituído pelo Decreto Federal nº 53.324/1963, que tinha por objetivo fornecer especialização aos profissionais que atuavam na indústria.

Apesar das transformações gradativas das questões do mercado de trabalho na história do país, a consolidação das políticas públicas de emprego começa a tomar forma a partir de 1980, como versa a Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

Apesar dessas importantes iniciativas, até o final da década de 1980 o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado no País. Foi a Constituição da República de 1988 que estabeleceu as bases para a organização de um programa de amparo ao trabalhador desempregado mais consistente. O Programa do Seguro-Desemprego resultante daí e sua forma de financiamento vieram a constituir o eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego (Minas Gerais, 2023).

Nesse sentido, a compreensão da política pública do trabalho e emprego no Brasil se relaciona diretamente à criação do sistema público de emprego.

Conforme Machado e Neto (2011), o sistema público de emprego no Brasil se estrutura de duas formas: as políticas ativas, que têm por objetivo ampliar o nível de emprego e os salários, especialmente para pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho; e as políticas passivas, que visam assegurar um nível mínimo de consumo e bem estar aos trabalhadores que não conseguem se inserir na atividade econômica.

Corroborando tal afirmativa, Serra (2010), aponta que a atual estrutura da Política Pública de Trabalho e Emprego se organiza por meio do Sistema Público de Emprego, composto por três eixos: (i) políticas de caráter compensatório, voltadas ao apoio ao trabalhador desempregado, especialmente por meio do Seguro-Desemprego; (ii) políticas de Qualificação Profissional e de Intermediação de Mão de Obra, destinadas à inserção ou reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; e (iii) políticas de crédito direcionadas aos diversos setores produtivos, com potencial para gerar emprego e renda.

Para garantir a execução das políticas públicas de emprego de maneira descentralizada e participativa, tem-se no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a principal fonte de recursos, permitindo assim a aproximação entre o executor das ações e os cidadãos que dela se beneficiarão (MTE, 2023).

As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno do Programa do Seguro-Desemprego e do Programa de Geração de Emprego e Renda. Sendo o Programa do Seguro-Desemprego o responsável pelo tripé básico das políticas de emprego atualmente no país. Esse tripé é formado pelo benefício do seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional, e tem as seguintes premissas:

Benefício do seguro-desemprego – promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;

Intermediação de mão-de-obra – busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;

Qualificação social e profissional (por meio do Qualifica Brasil– visa à qualificação social e profissional de trabalhadores/as, certificação e orientação do/a trabalhador/a brasileiro/a, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade (MTE, 2023).

A partir do exposto sobre as políticas públicas de emprego no Brasil, pode-se dizer que os esforços no desenvolvimento de ações e estratégias visam primordialmente atender alguns objetivos que vão desde a proteção dos direitos trabalhistas, a geração de empregos, o enfrentamento as crises de desemprego, a promoção da qualificação profissional, a colocação e recolocação dos diversos públicos no mercado de trabalho até a melhoria das condições de vida não só dos trabalhadores, mas da sociedade como um todo.

4 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO DIFERENCIAL PARA A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO

O desemprego no Brasil é um desafio significativo que o país enfrenta há muitos anos. As taxas de desemprego, que já eram preocupantes, tiveram um aumento com a pandemia de covid-19 que agravou ainda mais a situação. As medidas de isolamento social adotadas para conter a disseminação do vírus afetaram diversos setores da economia, levando ao fechamento de empresas e à demissão do trabalho.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNAD Continua), que visa produzir indicadores para acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, a médio e longo prazo, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do país, aponta que no primeiro trimestre de 2023, a taxa de desocupação

atinge o índice de 8,8%, tendo um aumento de 0,9 ponto percentual em relação ao último trimestre do ano de 2022. A mesma pesquisa aponta ainda que a população desocupada é de 9,4 milhões de pessoas no país no período (IBGE, 2023).

Nesse cenário desfavorável, quando a taxa de desemprego atinge níveis altos e a oferta de emprego é baixa, as dificuldades enfrentadas para a inserção no mercado de trabalho aumentam e buscar o primeiro emprego pode ser uma jornada desafiadora.

Ao decidir iniciar sua trajetória profissional, o jovem idealiza encontrar uma vaga que tenha características compatíveis com seu perfil, entretanto depara-se com diversas dificuldades que acabam tornando árduo esse processo de inserção no mercado de trabalho (Wickert, 2006).

A queda na renda das famílias e a ausência, ou insuficiência, de aparato de proteção social pressiona os jovens ao ingresso (ou reingresso) precoce e precário no mundo do trabalho, a fim de contribuir na composição da renda das famílias (Souza; Pochmann, 2021).

Um dos principais desafios enfrentados pelos jovens é a falta de experiência profissional. Muitos empregadores exigem experiência prévia para contratar um candidato, o que torna difícil para os jovens entrarem no mercado de trabalho. Além disso, a falta de oportunidades de estágio e de programas de aprendizagem também limita a capacidade dos jovens de adquirirem experiência prática. A concorrência com profissionais mais experientes também representa um obstáculo para os jovens. Em momentos de crise econômica, por exemplo, muitas pessoas com experiência perdem seus empregos e competem por posições de nível básico, deixando os jovens em desvantagem.

Concordando com essa afirmativa, Pastore (2020) aponta:

Muitos fatores dificultam a entrada dos jovens no mercado de trabalho. Dentre os principais estão a falta de experiência e o alto custo dos encargos sociais. No momento em que o Brasil ainda se ressente de uma longa recessão, esses dois fatores são potencializados. O empresário que agora começa a sair da crise, mas ainda vê pela frente muitos sinais de incerteza, pergunta a si mesmo: por que vou contratar um jovem sem experiência se ele gera as mesmas despesas de contratação de um profissional experiente e que abundam no mercado de trabalho?

Outro aspecto importante é a falta de habilidades específicas demandadas pelo mercado de trabalho. Muitas vezes, os jovens não possuem as competências técnicas necessárias para preencher as vagas disponíveis. Isso pode estar relacionado tanto à qualidade da educação recebida quanto à falta de acesso a programas de capacitação profissional.

Além desses desafios, existem outros fatores estruturais que impactam a empregabilidade dos jovens no Brasil. Nunes e Fernandez (2016), em seu estudo para compreender a condução das políticas de trabalho e emprego para os jovens no país, identificaram que:

Entre os desafios, constatou-se a dificuldade em se conceber um parâmetro etário que abarque o segmento juvenil em razão de suas especificidades. Além disso, há o desafio de definir o melhor momento para o ingresso do jovem no mercado de trabalho, pois é necessário ter em vista a heterogeneidade das experiências dos jovens em relação à escolarização e ao trabalho. Cada jovem seguirá seu percurso conforme os determinantes sociais e culturais que está inserido. Assim, é preciso que as políticas para a juventude sejam concebidas com esse olhar, respeitando as particularidades desse segmento, aliando suas necessidades aos seus direitos.

Vários fatores contribuem para a dificuldade enfrentada pelos jovens na busca por emprego, incluindo a falta de experiência profissional, a falta de habilidades específicas demandadas pelo mercado de trabalho e a concorrência com profissionais mais experientes. Manter níveis de empregos aceitáveis para os jovens e proporcionar a essa população condições mais favoráveis para o acesso ao mundo do trabalho são questões que merecem atenção.

No entanto, é importante ressaltar que existem iniciativas governamentais e não governamentais voltadas para o fomento da empregabilidade dos jovens, como programas de estágio, aprendizagem e incentivos para contratação de jovens pelas empresas. Essas iniciativas visam reduzir as barreiras de entrada no mercado de trabalho e promover a formação e qualificação dos jovens.

Nesse sentido, Nunes e Fernandez (2016, p. 68) apontam que:

Atualmente as políticas de trabalho direcionadas aos jovens no Brasil são conduzidas a partir de ações voltadas à qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, buscando contribuir para o reconhecimento e valorização dos jovens como pessoa mediante sua autonomia e o exercício de seus direitos e de sua liberdade; enquanto cidadão, consciente de seu protagonismo, efetivando sua participação no aprimoramento da democracia e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais; e enquanto trabalhador, qualificado social e profissionalmente para a inserção cidadã no mundo social e do trabalho.

Silva (2003) aponta que, com as recentes transformações no mercado de trabalho brasileiro, a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional passaram a ter maior ênfase nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego.

O Ministério do Trabalho e Emprego aponta que a qualificação profissional é fator indispensável para o acesso e a permanência no mundo do trabalho. Adquirir conhecimentos e competências é imprescindível para a superação dos desafios a serem enfrentados no mundo do trabalho (MTE, 2023).

Em suma, a empregabilidade dos jovens no Brasil é um desafio complexo, mas existem esforços sendo feitos para melhorar a situação. É fundamental investir em educação de qualidade, programas de capacitação profissional e incentivos para a contratação de jovens, a fim de aumentar suas chances de inserção no mercado de trabalho e promover um futuro mais promissor para essa parcela da população.

Apesar desses desafios, é importante persistir na busca do primeiro emprego. Existem estratégias que podem ajudar a superar essas dificuldades, como buscar oportunidades de estágio, realizar cursos para adquirir habilidades específicas, criar um perfil profissional nas redes sociais e ampliar a rede de contatos participando de eventos e feiras de emprego. Além disso, é importante manter uma atitude positiva, perseverança e adaptabilidade ao longo desse processo.

Existe uma convicção generalizada de que é necessário desenvolver programas e ações que melhorem a situação atual, levando-se em conta o aumento da vulnerabilidade desse grupo social, a limitada oferta de oportunidades e as especificidades da condição juvenil contemporânea.

O desemprego entre os jovens brasileiros é significativamente superior ao do restante da população. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego dos jovens no primeiro trimestre de 2023 chegou ao índice de 18%, enquanto

para a população em geral ficou em 8,8%, tendo aumento em comparação ao ano 2022, em que o percentual de desempregados nessa faixa etária chegou a 16,4%, enquanto entre a população em geral ficou em 9,3% (IBGE, 2023).

Diante de um cenário de altas taxas de desemprego, e de desestruturação e precarização do trabalho, como a juventude tem reagido? Hoje, jovens de todas as classes e situações sociais expressam inseguranças e angústias ao falar das expectativas em relação ao trabalho, no presente e no futuro. Eles vivenciam, de modo sofrido e dramático, o que alguns estudiosos têm chamado de “medo de sobrar” (Novaes, 2007 apud Andrade, 2008).

Os jovens geralmente enfrentam desafios únicos quando procuram emprego, e essas dificuldades podem ser agravadas por fatores como falta de experiência, pouca qualificação, alta concorrência no mercado de trabalho e instabilidade econômica.

O desemprego dos jovens no Brasil é um problema social e econômico que pode trazer consequências negativas, como aumento da pobreza, desigualdade social, entre outros. O caminho para solucionar essa questão é a adoção de ações efetivas nas políticas públicas para que forneçam apoio na inserção desse público no mercado de trabalho, seja fomentando a oferta de empregos ou investindo intensivamente na capacitação profissional para melhorar as perspectivas futuras.

5 GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO EM CURITIBA E OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DE PROMOÇÃO DA EMPREGABILIDADE

O combate ao desemprego é um desafio complexo que envolve ações em diversas frentes, para tanto a proposição de medidas governamentais que visam modernizar as relações entre capital e trabalho e inclusão social do indivíduo pelo trabalho como meio de superação da pobreza são temas que devem ser tratados quando se trata da política pública do emprego.

No município de Curitiba, desde 2017 as políticas públicas de trabalho, emprego e renda passaram a ser atribuições da Fundação de Ação Social (FAS):

A Fundação de Ação Social, no uso de suas atribuições legais e de acordo com Lei Municipal nº 15.461/2019, é responsável pela gestão das políticas públicas da Assistência Social e do Trabalho e Emprego no município de Curitiba, atuando de forma integrada a órgãos governamentais e instituições não governamentais (FAS, 2023).

A Fundação de Ação Social, enquanto gestora das políticas públicas de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda, tem papel fundamental na garantia da proteção social das famílias e dos indivíduos que se encontram em situação de risco e/ou vulnerabilidade social residentes no município de Curitiba. Tendo como objetivo a prevenção e a superação dessas situações, essas políticas públicas se materializam por meio de seus Serviços, Programas, Projetos e Benefícios.

Segundo Laurindo et al. (2019):

A qualificação profissional faz parte da política de trabalho e emprego no município de Curitiba desde a década de 70, quando foi implantada a Cidade Industrial de Curitiba. Para atender as necessidades de mão-de-obra das indústrias que se instalavam no local, a prefeitura criou em 1989, a Linha de Ofício que recebeu essa denominação por utilizar ônibus antigos, transformados em sala de aula, para levar até a população cursos de iniciação profissional.

Com o intuito de promover o exercício de cidadania, aumentar os índices de empregabilidade e de qualificação para o trabalho no município, os esforços dos gestores da política pública do trabalho se voltam atualmente para a promoção e ampliação de programas que tratam a qualificação profissional e comportamental como diferencial para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Partindo dessa premissa e visando ampliar a oferta de oportunidades de trabalho e de cursos de qualificação profissional, o município desenvolve uma série de programas orientados para essa finalidade. Tais iniciativas procuram responder às demandas locais do mercado de trabalho ao mesmo tempo em que promovem ações de inclusão socioproductiva. Cada programa apresentado a seguir possui características, objetivos, metodologias e estratégias próprias; contudo, todos convergem em um princípio comum: priorizar o atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, assegurando-lhe acesso a políticas que favoreçam a autonomia, a proteção social e a inserção no mundo do trabalho.

5.1 PROGRAMA APRENDIZ

A Aprendizagem Profissional conforme dispõe a Lei Federal nº 10.097/2000 - Lei da Aprendizagem:

É um instrumento de qualificação profissional para adolescentes e jovens, concretizado através da obrigação legal de cumprimento de cota de contratação de aprendizes pelas empresas, que se tornam responsáveis por assegurar formação técnico-profissional metódica a adolescentes e jovens, desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas que são organizadas em tarefas de complexidade progressiva (Brasil, 2000).

O programa Aprendiz é desenvolvido pela Fundação de Ação Social em parceria com entidades sociais e é destinado a promover a aprendizagem profissionalizante para adolescentes e jovens de 14 a 24 anos e para pessoas com deficiência, com no mínimo 14 anos e sem limite máximo de idade, prioritariamente para o público em situação de vulnerabilidade e ou risco social atendido pelas unidades públicas da FAS, tais como: Cras, Creas, Centros Pop, Unidades de Acolhimento Institucional e da Rede Socioassistencial de Curitiba.

O programa consiste na prospecção de vagas na aprendizagem profissionalizante junto às Instituições Qualificadoras de Aprendizagem, bem como com as empresas na sensibilização para a promoção da contratação de aprendizes em seus quadros de colaboradores.

O programa possui um portal próprio que tem como objetivo facilitar a relação entre candidatos à Aprendizagem Profissionalizante e as vagas disponíveis nas empresas.

Conforme dados da base de gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba, as ações executadas para cumprir as metas da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), no que se refere ao Objetivo 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico:

Foi implantado em 2022, o Espaço Aprendiz para o desenvolvimento de ações do programa. O espaço funciona na Rua da Cidadania Matriz, Praça Rui Barbosa, e é usado para atividades com os participantes do programa, orientadores, entidades que fazem a qualificação dos jovens e até empresas interessadas em contratar esse público (PMC, 2023).

O programa possui um portal próprio que tem como objetivo facilitar a relação entre candidatos à Aprendizagem Profissionalizante e as vagas disponíveis nas empresas.

5.2 PROGRAMA IMOBILIZA

O Programa Mobiliza tem por objetivo desenvolver competências empreendedoras e comportamentais que ampliem a empregabilidade das pessoas com idade a partir dos 14 anos em situação de vulnerabilidade e ou risco social.

Conforme citam Pinto *et al.* (2018):

Em resumo, o programa consiste em um conjunto de oficinas com conteúdos e cronogramas flexíveis e adaptáveis aos diferentes perfis de público, com o objetivo de estimular o desenvolvimento de competências necessárias para quem busca o primeiro emprego ou precisa retornar ao mercado de trabalho.

Por meio da realização de oficinas e vivências em grupo, o programa procura desenvolver as potencialidades das pessoas para o mundo do trabalho. Os temas abordados incluem autoconhecimento, motivação pessoal, características empreendedoras pessoais, comunicação, planejamento, marketing pessoal, liderança, qualidade e outros.

5.3 PROGRAMA 1º EMPREGOTECH

Como resposta à crescente demanda por profissionais qualificados na área de Tecnologia da Informação e Comunicação em Curitiba, a prefeitura lançou em 2020 o programa 1º Empregotech.

Uma iniciativa da Prefeitura de Curitiba, coordenado pela Fundação de Ação Social e pela Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação, o programa busca qualificar os jovens para as profissões nas áreas da Tecnologia da Informação e da Comunicação por meio da oferta gratuita do curso de programação básica.

Visando revelar talentos para o mercado de tecnologia e aproximá-los das empresas e startups do segmento, o programa é destinado a jovens de 16 a 29 anos promovendo a inserção no mercado de trabalho desse público na área de TI:

Desde o seu lançamento, o programa tem se destacado como uma iniciativa pioneira, visando suprir a necessidade de mão de obra especializada no setor de TI na cidade. Com o objetivo de capacitar jovens e adolescentes para o mercado de trabalho, o 1º Empregotech tem sido uma oportunidade valiosa para formar profissionais competentes e preparados para atuar em um dos setores mais dinâmicos e promissores da economia (Bonini, 2023).

O 1º Empregotech é uma proposta da prefeitura que busca impulsionar a empregabilidade de adolescentes e jovens, ao mesmo tempo em que descobre talentos promissores para o setor de inovação e tecnologia.

Conforme dados da base de gestão, a Prefeitura de Curitiba iniciou em maio de 2023 uma nova turma do programa 1º Empregotech para jovens de 16 a 29 anos que vão participar gratuitamente dos cursos online para o desenvolvimento de softwares, incluindo conhecimentos de linguagens HTML, CSS e Java Script.

5.1 PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO

O Programa de Formação para o Primeiro Emprego (PPE) é uma iniciativa lançada no ano de 2018 pela Prefeitura de Curitiba, coordenado pela Fundação de Ação Social, que tem como proposta um percurso formativo condizente com a idade, escolaridade e potencialidades dos adolescentes visando à ampliação das possibilidades de acesso ao primeiro emprego, preferencialmente na condição de aprendiz.

Os conteúdos abordados no programa abrangem curso de língua portuguesa, matemática, informática, empreendedorismo, desenvolvimento comportamental, entre outros, proporcionando o desenvolvimento profissional e comportamental dos atendidos.

É destinado a adolescentes de 14 a 17 anos, estudantes ou que tenham concluído o Ensino Médio, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, prioritariamente atendidos pela FAS.

5.5 PROGRAMALICEU DE OFÍCIOS

O Programa Liceu de Ofícios é um programa da Prefeitura de Curitiba que oferece cursos profissionalizantes gratuitos de desenvolvimento pessoal, formação e qualificação profissional, em diversas áreas com o objetivo de promover novos conhecimentos e desenvolvimento de habilidades para ampliar as condições de empregabilidade e geração de renda.

Criado em 1993, o programa é reconhecido pela população como a mais importante política pública para promover o exercício da cidadania, a qualificação para o trabalho e a geração de renda (Pinto et al., 2018).

Laurindo et al. (2019) apontam que:

Atualmente, o programa liceu de Ofícios é referência como política de qualificação profissional, atuando em diversas ações, parcerias e convênios de modo a ofertar cursos, palestras e oficinas gratuitamente para a população do município, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade social, bem como para melhorar as condições de empregabilidade e integração ao mercado de trabalho.

Conforme dados da base de gestão 2023 da Prefeitura Municipal de Curitiba, as ações executadas para cumprir as metas da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), no que se refere ao Objetivo 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico e a meta 8.5 – até 2030, foram: reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor. No que tange ao programa, foram implantados o Liceu de Ofícios online e o Liceu de Ofícios versão itinerante, destinados a ampliar a oferta de qualificação profissional no município, oferecendo cursos de qualificação em diversas áreas de forma remota ao público do programa.

5.6 SISTEMA NACIONAL DE EMPREGOS (SINE)

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, por meio de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

Atualmente, Curitiba possui dez unidades do Sine e a sua operacionalização na esfera municipal dá-se por meio dos seguintes serviços:

- Intermediação de Mão de Obra, que promove o encontro entre trabalhadores que buscam uma oportunidade profissional e empregadores que buscam trabalhadores, promovendo a inserção nas vagas de emprego.
- Habilitação de Seguro-Desemprego, para promover o acesso ao benefício do seguro-desemprego, integrante da seguridade social, garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais da Constituição Federal, que tem por finalidade prover assistência financeira temporária aos trabalhadores dispensados involuntariamente.
- Orientação sobre Carteira de Trabalho, e auxílio aos trabalhadores no acesso do documento pelo aplicativo Carteira de Trabalho Digital.

Para os empregadores, o atendimento é realizado por meio da Central de Vagas, setor responsável pelo cadastro e pela administração das vagas ofertadas, bem como pela captação de novas vagas para ofertar aos trabalhadores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desemprego entre os jovens é um tema significativo e preocupante no cenário atual do país. A relação dos jovens com o mundo do trabalho é bastante complexa e ocorre a partir de realidades distintas. As políticas de trabalho e emprego direcionadas a esse segmento devem ser construídas preservando as especificidades que são inerentes à condição juvenil.

Os jovens hoje enfrentam desafios específicos quando buscam um emprego. Constatou-se neste estudo, que a falta de experiência profissional, a falta de habilidades específicas exigidas pelo mercado, as mudanças tecnológicas que geram demandas por novas competências e a exigência de nível de instrução podem ser entraves ainda maiores para a empregabilidade desse público, especialmente aqueles em condições de maior vulnerabilidade.

Fatores como a taxa de desemprego elevada fazem com que a competitividade no mercado de trabalho atual cresça. Nesse sentido, investir em qualificação profissional se torna de suma importância para que o jovem se destaque e conquiste uma vaga de emprego.

Além de ser fundamental para o ingresso no mercado de trabalho, o nível de qualificação profissional é um diferencial para a carreira dos jovens, pois para eles a qualificação é muito mais do que obter conhecimento sobre a área de atuação pretendida, qualificar-se significa estar atualizado sobre as novidades do mercado, as tendências, é estar preparado para diversas situações enfrentadas no dia a dia, além de proporcionar oportunidades de desenvolvimento de novas habilidades que serão diferencial para a carreira profissional a longo prazo.

Tendo por objetivo abarcar quais foram os programas desenvolvidos em Curitiba para promover a empregabilidade dos jovens mediante a qualificação profissional, pode-se perceber que o município tem investido fortemente nas ações que proporcionam acesso ao mundo do trabalho e maior qualificação profissional a esse público.

Com essa averiguação, percebeu-se a existência de determinadas ações da política de trabalho e emprego na cidade que contribuiram para o acesso dos jovens ao mercado de trabalho, ficando evidenciado assim que os programas de promoção a empregabilidade e qualificação profissional devem continuar sendo fortalecidos no município.

Por fim, embora os desafios enfrentados pelos jovens na busca pela inserção no mercado de trabalho ainda sejam numerosos, torna-se evidente que sua superação é mais viável quando as políticas públicas de qualificação profissional são continuamente fortalecidas. O avanço dessas ações amplia a empregabilidade, promove maior autonomia e contribui para a redução das desigualdades. Com os investimentos e iniciativas já consolidados no município, abre-se um horizonte promissor para a evolução da política pública, indicando que novas estratégias, melhorias e oportunidades tendem a surgir, ampliando ainda mais as possibilidades de desenvolvimento profissional para a juventude.

REFERÊNCIAS

ANDRADE C.C. **Juventude e trabalho: alguns aspectos do cenário brasileiro contemporâneo**. In: MERCADO DE TRABALHO. IPEA 37, 2008 p.25 a 32. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/09_juventude_e_trabalho.pdf. Acesso em 23 de julho de 2023.

BONINI L. 2023. **1º Empregotech: Prefeitura de Curitiba oferece curso gratuito**. Guia de TI. Disponível em: <https://guiadeti.com.br/1-empregotech-curso-gratuito-prefeitura-curitiba/>. Acesso em 24 de julho de 2023.

BRASIL. **Decreto Federal n. 953.324, de 18 de dezembro de 1963**. Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 de julho de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de julho de 2023.

BRASIL. Lei da Aprendizagem. **Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Brasília/DF, 2000.

BRASIL. **Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 12 maio 2023.

FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL - FAS, 2023. Disponível em: <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=44>. Acesso em 27 de junho de 2023.

HOLANDA G. A.; BORGES E. F.; **Governança pública e unidades de controle interno: nível de aderência às boas práticas de governança**. Revista TCU nº149, jan. a jun. de 2022, pag. 181 a 199. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1831/1895>. Acesso em: 02 de junho de 2023.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua: pesquisa nacional por amostra de domicílios Contínua**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em 22 de julho de 2023.

Laurindo A. B. et al. **Programa Liceu de Ofícios e Inovação: FAB LAB Cajuru e unidades Móveis**. Revista Curitiba em destaque. v.5,n.1,dez.2019. Disponível em: <http://revistarcd.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/home/issue/view/5/51>. Acesso em 25 de junho de 2023.

MACHADO D. C. e NETTO J. H. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD39_2.pdf Acesso em 21 de julho de 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Políticas públicas ao seu alcance**. Disponível em: https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/trabalho_emplo_renda/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=10&tagAtual=10. Acesso em 09 de julho de 2023.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>. Acesso em 22 de julho de 2023.

MORETTO A.; BARBOSA A. F. **Políticas públicas e trabalho; textos para estudo dirigido**. Campinas, 2006. Cap. 11, p. 253 a 277.

NUNES M.B.A e FERNANDEZ C.B. **Estado, sociedade e políticas de trabalho e emprego voltadas para os jovens no Brasil**. Amazonas, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/RbNFwQCDkkspf4tFTH3HfFS/?format=pdf>. Acesso em 23 de julho de 2023.

PASTORE J. **As dificuldades dos jovens no mercado de trabalho**. FECOMERCIO/SP, São Paulo, 03 de janeiro de 2020. Editorial. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/as-dificuldades-dos-jovens-no-mercado-de-trabalho-por-jose-pastore>. Acesso em 23 de julho de 2023.

PINTO A. A. e et al. **Liderança Disruptiva**. Revista Curitiba em Destaque, [S.l.], v.3,n.1,dez.2018.ISSN2595-2862. Disponível em: <http://revistarcd.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/home/issue/view/3/29>. Acesso em 25 de junho de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA - PMC, 2023. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: https://ods.curitiba.pr.gov.br/arquivos/acao_57.pdf. Acesso em 26 de julho de 2023.

SERRA R.; **A política pública de emprego, trabalho e renda – sentido e repercussões sociais**. Sociedade em Debate, Pelotas, 16(2): 87-109, jul./dez.2010.

SILVA, M. D. T. **A Política de trabalho e emprego em Santa Catarina: contextualização e questionamentos**. Florianópolis, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/85857/200103.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 de julho de 2023.

SOUZA E.J.S. e POCHMANN M. **Facetas do trabalho no Brasil contemporâneo**. Curitiba, 2021 Cap.3 P.53 a 69. Editora CRV/Unicamp.

WICKERT L. F. **Desemprego e juventude: jovens em busca do primeiro emprego**. Rio Grande do Sul, 2006. Psicologia, Ciência e Profissão, 26(2), 258-269. Disponível: <https://www.scielo.br/>. Acesso em 21 de julho de 2023. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932006000200008>.

PROCESSOS LICITATÓRIOS NO ÂMBITO MUNICIPAL COM BASE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES, Nº 14.133/21, NOVOS PROCEDIMENTOS E AS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À LEI ANTERIOR, Nº 8.666/93

BIDDING PROCESSES AT THE MUNICIPAL LEVEL BASED ON THE NEW BIDDING LAW, NO. 14,133/21, NEW PROCEDURES AND CHANGES IN RELATION TO PREVIOUS LAW, NO. 8,666/93.

João Carlos Firmino¹
Saulo Silva Lima Filho²

RESUMO

Trata-se de um artigo referente aos novos procedimentos relativos aos processos de compras por meio dos processos licitatórios baseados na Nova Lei de Licitações, nº 14.133/21. Tendo em vista que a lei anterior, nº 8.666/93, está prestes a ser revogada (31/12/23), faz-se necessária a observação do que há de novo na nova lei e a sua devida aplicação no âmbito municipal, mais especificamente ao Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), e quais as diferenças em relação à antiga lei no que se refere a procedimentos licitatórios. O objetivo deste estudo é mostrar as mudanças na Nova Lei de Licitações e como elas podem afetar as aquisições públicas, principalmente na esfera municipal. Os resultados demonstrados foram que a nova norma federal simplificou as aquisições mais simples (comuns), objeto de dispensa e pregão eletrônico, e trouxe a novidade do Diálogo Competitivo para sanar dúvidas em soluções possíveis para aquisições de difícil solução, ressaltando também a importância do planejamento.

Palavras-chave: legislação; licitações.

ABSTRACT

This is an article referring to the new procedures related to purchasing processes through bidding processes based on the New Bidding Law, No. 14,133/21, considering that the previous law, No. 23) it is necessary to observe what is new in the new law and its proper application at the municipal level, more specifically to the Urbanization Fund of Curitiba (FUC). What are the differences in relation to the old law with regard to bidding procedures.

Keywords: : bids; legislation.

¹ Agente administrativo, técnico financeiro, pregoeiro.

² Doutor em Contabilidade, especialista em Contabilidade e Finanças e em Gestão da Previdência, possui graduação em Administração e Ciências Contábeis. Coordenador de Administração Financeira da Universidade Federal do Paraná.

1 INTRODUÇÃO

Em 1º de abril de 2021, foi publicada no Diário Oficial a nova Lei de Licitações e Contratos (nº 14.133/2021), com o intuito de conferir maior eficiência e celeridade às compras públicas.

Embora a lei tenha entrado em vigor na data de sua publicação, conforme previsto no art. 194, apenas após dois anos, portanto, em abril de 2023, é que o regime anterior (Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02) foi revogado, o prazo era segundo MP 1167/2023 até o dia 9/12/2023. Durante esse período, o gestor poderia optar por licitar ou contratar diretamente com base no regime anterior ou na nova legislação. Essa convivência de regimes distintos trazia desafios aos agentes públicos, sendo o objetivo do presente módulo discorrer sobre a vigência e aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021, os efeitos das alterações em relação aos contratos já formalizados, bem como o conceito e aplicabilidade das normas gerais em relação aos Municípios.

A lei trouxe, também, alterações substanciais em relação à designação e à atuação dos responsáveis pelo processo (pregoeiros, leiloeiros, agentes de contratação e comissão de contratação), internalizando boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, a exemplo da designação por gestão por competência e a segregação de funções.

Foi utilizado o método de pesquisa descritiva com a finalidade de analisar a Nova Lei de Licitações, tendo como fonte de pesquisa primária a lei, e secundárias, doutrinas e artigos compostos pelos principais autores da área e pensadores pertinentes ao assunto.

O estudo terá caráter essencialmente qualitativo, com ênfase no estudo documental, ao mesmo tempo em que será necessário o cruzamento dos levantamentos com toda a pesquisa já feita.

Este estudo tem objetivo facilitar o entendimento dos novos aspectos da Nova Lei de Licitações, com respeito as suas fases, tanto internas como externas, tendo como objetivo principal o bom planejamento das aquisições públicas.

2 FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA

O Fundo de Urbanização de Curitiba foi criado para atender aos programas de Equipamento Urbano e de Infraestrutura, bem como aos meios necessários à operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de Curitiba, com dotações orçamentárias ou subvenções que lhe sejam configuradas no orçamento do Município de Curitiba, no mínimo, correspondendo aos créditos operacionais provenientes dos investimentos vinculados a programas de Equipamento Urbano e de Infraestrutura.

Por força de Decreto Municipal, a URBS – Urbanização S/A é a administradora do Fundo de Urbanização de Curitiba, desse modo agindo como concedente de obras ou serviços públicos quando a legislação outorgar a competência para a execução direta ou indiretas dessas atividades.

Embora administrado pela URBS S/A, o Fundo de Urbanização de Curitiba é regido pela lei de Administração Pública direta, por fazer parte do orçamento do Município de Curitiba. Dessa forma, suas despesas com aquisições públicas são normatizadas pela Lei Federal nº 14.133/21, conforme disposto em seu Artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...].

Portanto, ficam submetidos as novas demandas da nova lei e os decretos municipais ora em voga, tendo que se adequar à nova metodologia de aquisições públicas.

3 PROCESSO LICITATÓRIO

3.1 CONCEITO

A licitação é um conjunto de procedimentos administrativos, no qual a Administração Pública busca a melhor proposta na contratação de compras e serviços, para que seja assegurada a igualdade a todos os concorrentes, ou seja, pode ser caracterizada como um procedimento administrativo em que é selecionada a proposta mais vantajosa, visando ao interesse público.

Diferentemente do setor privado, onde as empresas realizam contratações de acordo com interesses particulares, a licitação ocorre anterior às contratações do poder público. O interesse público acima do privado e a isonomia são competências que a Administração precisa realizar.

Portanto, vê-se que entre os objetivos da licitação, estão o respeito: primeiro, ao princípio da isonomia, para garantir a igualdade de condições; segundo, à seleção da proposta mais vantajosa, que pode nem sempre ser a de menor valor; e terceiro, ao desenvolvimento nacional sustentável.

Para que seja desenvolvido de forma regular, é necessário que sejam respeitados alguns princípios, entre eles o princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, julgamento objetivo e vinculação de instrumento convocatório, além de outros princípios similares.

3.2 LEI DE LICITAÇÕES ANTERIORES

Para entender o processo de licitação atual, é importante uma breve retomada das leis que regulamentam os procedimentos licitatórios.

- Decreto nº 2.926/1862: regulamentava arrematações de serviços do Ministério do Comércio, Agricultura e Obras Públicas.
- Código de Contabilidade da União (1922): unificou a legislação que se relacionava com licitação, assim, o processo foi chamado de obras com valor prefixado pelo Código.
- Decreto Lei nº 200/1967: foram previstas algumas das modalidades de licitações: tomada de preços, concorrência e convite para aquisições. Concurso para projetos com estipulação de prêmios e leilão para alienações.
- Decreto-lei nº 2.300/1986: foram estabelecidas regras mais assertivas ao que se refere à publicidade em licitações.
- Constituição Federal de 1988: a discussão acerca da possibilidade de aplicação da licitação para os demais entes federados foi superada. Atualmente, a licitação é considerada matéria de direito administrativo.

- Lei nº 8.666/93: regime geral de licitações.
- Lei nº 10.520/2002: contemplou a modalidade licitatória de pregão.
- Em 2011, foi instituído o Regime Diferenciado de Contratação, conhecido como RDC.

O processo de legislação culminado com a Nova Lei de Licitações contemplou discussões relacionadas aos três regimes de contratação: o pregão, o regime da Lei nº 8.666/93 e o Regime Diferenciado de Contratação.

4 ANOVA LEI DE LICITAÇÕES

Em 1º de abril de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 14.133, que, nos termos do art. 194, entrou em vigor na data de sua publicação. Embora a lei já esteja vigente, o regime anterior (Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02) somente será revogado no prazo de dois anos, ou seja, em abril de 2023, prazo este prorrogado pela Medida Provisória para 29/12/2023, ressalva sendo feita aos arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666/93, que cuidam dos crimes e penas, bem como do processo e do procedimento judicial correspondente, que restaram revogados em 1º de abril de 2021, uma vez que tal matéria foi deslocada para o Código Penal.

Até o dia 29/12/2023, a Administração Pública poderá optar entre licitar ou contratar diretamente com base na Lei nº 8.666/93, ou já adotar a Lei nº 14.133/2021.

Portanto, à Administração é conferida a faculdade de escolher, nesse período em que vigoram os dois normativos, o que julgar mais apropriado para disciplinar as suas contratações, indicando-o no procedimento correspondente de modo a levar ao conhecimento dos interessados as regras que o disciplinarão e viabilizar aos órgãos de controle e fiscalização de seus atos.

Mas, para Justen Filho (2021), é necessária a edição de norma específica que autorize o respectivo ente a adotar decreto federal sobre determinada matéria.

É vedada, contudo, a combinação dos normativos. Devendo o procedimento de contratação e o instrumento contratual dele resultante, consequentemente, seguir integralmente o processamento imposto pelo regime jurídico escolhido. Em outras palavras, se a licitação ou contratação direta for instruída com fundamento na Lei nº 8.666/93, o contrato respectivo seguirá o regime jurídico dessa lei, ao passo que se o processo for iniciado com a Lei nº 14.133/2021, essa será a normativa a reger o contrato.

O artigo 191, da Lei nº 14.133/2021, prevê que:

Art. 191 [...] § 2º Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 190, a Administração poderá optar por licitar de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escolhida deverá ser indicada expressamente no edital, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso (alterado pela medida MP1167/2023).

Logo, poderão ser realizadas licitações no novo regime, no antigo regime ou alternar entre eles em cada processo de licitação, observando no edital qual regime será utilizado.

Nesse sentido, se tudo aquilo que não caracteriza norma geral pode ser objeto de regulamentação pelos demais entes da federação, importa esclarecer o conceito de norma geral, principalmente porque a Lei nº 14.133/2021 não é clara a respeito do tema. Para tanto, cita-se a posição doutrinária:

Desta forma, será norma geral toda aquela que, relacionada aos aspectos acima citados, possui um âmbito de incidência nacional, circunscrevendo-se a qualquer pessoa política, de qualquer dos níveis da Federação, como observa Gerado Ataliba, que as define como “leis nacionais; leis que não circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas que os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente.

De acordo com a nossa percepção, ao interpretarmos a Lei nº 14.133/2021 podemos elencar na categoria de norma geral e, portanto, dentro da zona de certeza positiva, a exemplo das disposições sobre a LC 123/2006, os princípios jurídicos das licitações, objetivos do processo licitatório, margem de preferência, os critérios de julgamento, licitações internacionais, os prazos mínimos para apresentação de propostas/lances, os modos de disputa, exigências de habilitação, hipóteses de contratação direta, procedimentos para alienação de bens, formalização do processo de contratação direta, prerrogativas da Administração, dos pagamentos, nulidade dos contratos, meios alternativos de resolução de controvérsias, infrações e sanções administrativas, impugnações, esclarecimentos e recursos, controle das licitações.

De outro giro, são normas específicas e, sendo assim, enquadradas na zona de certeza negativa, as disposições que tratam dos agentes públicos envolvidos no processo licitatório, o rito procedimental do processo licitatório, a fase preparatória das licitações, as modalidades de licitação, o planejamento das compras e até mesmo o portal nacional de contratações públicas (Guimarães, 2021, p. 15-16).

Traçadas essas premissas sobre a vigência e a aplicabilidade da lei, cumpre discorrer sobre os agentes responsáveis pelo processamento da licitação.

4.1 OSTIPOS DE LICITAÇÕES

A Lei nº 14.133/2021 trouxe modificações substanciais no processamento da licitação, em comparação à Lei nº 8.666/93. Ao definir as modalidades, a nova lei excluiu o convite e a tomada de preços, manteve o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão, bem como criou a modalidade de diálogo competitivo.

Da mesma forma, o fluxo do processo sofreu importantes alterações, com a inversão entre as fases de habilitação e o julgamento das propostas, os modos de disputa, a concentração da etapa recursal e a redução dos prazos, tudo com o intuito de conferir maior eficiência e celeridade ao certame. Ainda, o legislador reconheceu a devida importância da etapa de planejamento, incorporando ferramentas como o Plano de Contratação Anual e o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Os tipos de licitações são caracterizados pelos critérios de julgamento, podendo ser: técnica, melhor técnica, menor preço, maior preço e preço.

Além desses critérios já previstos nas legislações anteriores, foram introduzidos com a Nova Lei de Licitações os critérios de maior retorno econômico e maior desconto, sendo maior retorno caracterizado pelo critério de julgamento a maior economia para a Administração Pública, fixado em percentual, o qual incide proporcionalmente à economia que será obtida por meio da execução do objeto contratual. O maior desconto tem como referência o preço global fixado no edital da licitação, sendo o desconto estendido aos termos de aditivos eventuais.

A Lei nº 14.133/21 traz a seguinte redação para essa matéria:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I menor preço;
- II maior desconto;
- III melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV técnica e preço;
- V maior lance, no caso de leilão;
- VI maior retorno econômico.

O critério do menor preço permaneceu como na Lei nº 8.666/93, entretanto foi adicionada a exigência de se levar em conta também o menor dispêndio. A contratação pelo menor preço não deve se ater cegamente apenas às propostas mais baratas.

Necessita-se que os agentes públicos façam a averiguação da compatibilidade de oferta com as especificações do edital.

A Lei nº 14.133/2021 chama a atenção porque exige que deverão ser parâmetros mínimos de qualidades fixados no instrumento de convocação se aplicando também aos julgamentos por maior desconto e, quando couber, por técnica e preço.

Com isso, a Administração Pública evita a adjudicação de ofertas de qualidade ruim, que necessitam de manutenção constante ou estejam na contramão das medidas de sustentabilidade ambiental.

Já em relação ao maior desconto, a Lei nº 14.133/2021 determina que o julgamento por maior desconto será realizado na modalidade pregão e terá como referência o preço global fixado no edital de licitação.

O julgamento pela melhor técnica ou pelo melhor conteúdo artístico será cabível para a contratação de projetos e trabalhos de natureza científica, técnica ou artística.

A Nova Lei de Licitações determina que deve verificar a capacitação e experiência, mediante atestados técnicos. É válido lembrar, que dispositivo semelhante foi vetado para a aprovação da Lei nº 8.666/93, apesar dessa exigência ser habitual.

O julgamento por técnica e preço deverá ser precedido por um estudo preliminar, demonstrando de maneira consistente que a qualidade técnica das propostas se destaca e seja relevante ao objeto buscado pela Administração Pública.

De acordo com a Nova Lei de Licitações, essa regra se aplica a serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, serviços que dependam majoritariamente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, bens e serviços especiais de tecnologia de informação e comunicação, serviços especiais e obras de engenharia e, ao final, objetos que admitem soluções específicas, alternativas e variações de execução que puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme os critérios definidos no edital de licitação.

Na Lei nº 14.133/2021, o critério de maior lance será adotado apenas no caso de leilão. De acordo com a Nova Lei de Licitações, restringe-se à alienação de bens móveis ou imóveis inservíveis ou legalmente apreendidos.

O critério de maior retorno econômico não estava contemplado na Lei nº 8.666/93, apesar de constar em legislações correlatas. Ainda assim, surgiu como novidade na Lei nº 14.133/2021. Segundo a nova lei, esse critério se consagra como uma norma geral de licitação.

O julgamento por maior retorno econômico, segundo a Nova Lei de Licitações, será utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerando a maior economia para a Administração, e a remuneração será fixada em percentual que incidirá proporcionalmente à economia efetivamente obtida na execução do contrato. Os licitantes deverão apresentar propostas com prazos para realização das obras, prestação de serviço e fornecimento de bens, indicando a economia que pretende gerar à Administração Pública.

Vale mencionar, que o contratado deve estar atento, pois haverá consequências mediante descumprimento da meta de economia estimada, não se limitando à redução da lucratividade do contrato administrativo, estando o contratado sujeito à aplicação de sanções, na forma da Lei nº 14.133/2021.

4.2 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO DIFERENCIAL PARA A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO

As licitações detêm duas fases principais, quais são: a fase interna e a externa.

A fase interna observa o período no qual é realizado o planejamento. Durante essa fase, é necessário que seja definido o objeto de contratação, tendo a justificativa, a indicação de previsão de orçamento e, por fim, a elaboração de um projeto básico ou termo de referência para amparar o instrumento convocatório à contratação como um todo.

Ainda na fase interna, é realizada uma pesquisa de mercado para a obtenção de um preço médio, com o fim de posteriormente julgar a proposta ofertada durante a fase externa.

Já na fase externa, deve ser indicada a modalidade de licitação, o critério de julgamento e a elaboração da minuta do edital ou carta convite e a minuta contratual. Ademais, no decurso da fase interna e edital deve ser sujeito à assessoria jurídica do órgão analisador, que verifica a compatibilidade do procedimento para com os ditames legais.

A fase externa tem início com a publicação do edital nos meios definidos por lei, dessa forma os interessados terão ciência e poderão manifestar suas ofertas. Durante esse processo, será verificada a idoneidade jurídica, econômico-financeira e técnica dos proponentes. Adiante, será feita a análise das propostas, em que a comissão responsável julgará objetivamente.

Posteriormente à habilitação e o julgamento das propostas, o processo licitatório é remetido para a autoridade competente, que fará a adjudicação do objeto, seguido pela convocação dos vencedores para formalizar o contrato de administração.

A nova lei, seja qual for a modalidade, engloba um conjunto de fases, que devem suceder da seguinte forma: fase preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recursal e, por fim, homologação.

A modalidade RDC prevista na Lei nº 12.462/2011 foi extinta, mas as práticas comuns dessa modalidade, como maior desconto e maior retorno econômico, foram integradas à nova lei.

Há também na nova lei, a possibilidade de adoção do orçamento sigiloso, a qual deixa para a autoridade responsável pela licitação decidir acerca do orçamento, se será ou não sigiloso. Caso sejam adotados alguns desses critérios como o maior desconto, o preço estimado ou máximo aceitável deverá constar obrigatoriamente no edital da licitação.

As modalidades de licitações estão previstas no art. 28 da nova lei: pregão, concorrência, leilão, concurso e diálogo competitivo.

O pregão que era considerado o protagonista das modalidades, passa a ser expressamente obrigatório para a contratação de quaisquer bens e serviços comuns, como critérios poderão ser adotados o menor preço ou de maior desconto. Não podendo ser utilizado para contratações de serviços de natureza predominantemente intelectual e de obras de serviços de engenharia, exceto serviços comuns de engenharia.

O pregoeiro continuará responsável pela condução do certame.

A modalidade de concorrência ficou definida como uma modalidade para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Os critérios de julgamento podem ser o menor preço, a melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e o maior desconto.

A concorrência poderá ser adotada para as concessões de serviços públicos previstas na Lei nº 8.987/95 e para as parcerias público-privadas apresentadas na Lei nº 11.079/2004, ao lado da nova modalidade, diálogo competitivo, incluída na nova lei de licitações.

O concurso é a modalidade pela qual são escolhidos trabalhos técnicos, científicos ou artísticos.

A nova lei passará a aceitar que concurso também sirva para a elaboração de projetos, permitindo que o ente público estabeleça etapas prévias de entrega e contribua para atingir os objetivos almejados junto à esfera privada.

O texto final da nova legislação, apesar de limitado, retira entraves burocráticos desnecessários do diploma, tornando mais seguro e simples ao gestor público buscar no mercado a adaptação e criação de ferramentas modernas para o atendimento às necessidades da Administração Pública, sem exigir da máquina pública, ainda mais inchaço.

A modalidade de leilão é adotada quando a Administração Pública planeja alienar um bem que não lhe serve mais ou que foi alvo de apreensão.

Os interessados em participar dessa modalidade não precisarão se cadastrar previamente e, não haverá fase de habilitação. O leilão procederá com o seguinte rito: fase de lances, fase recursal, pagamento pelo vencedor e, por final, homologação.

Uma das maiores novidades da nova lei, o diálogo competitivo tem como função oferecer soluções à Administração Pública para compras complexas, por meio de diálogos com a iniciativa privada.

Lima (2021), ao comentar o art. 32, da Lei nº 14.133/2021, destaca que o diálogo competitivo é restrito a contratações em que a Administração Pública:

[...] i) vise a contratar obra, serviço ou bem que envolva inovação tecnológica ou técnica cuja necessidade não possa ser satisfeita a partir da adaptação de soluções já disponíveis no mercado, bem como as especificações do objeto não possam ser definidas com precisão suficiente (condições cumulativas); e ii) tenha que definir e identificar os meios e alternativas aptas à satisfação de sua necessidade, com destaque aos seguintes aspectos: a) solução técnica mais adequada; b) requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; ou c) estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Essa modalidade foi inserida pela Lei nº 14.133/2021 para a contratação de obras, serviços e compras. A Administração Pública realizará diálogos com os licitantes selecionados previamente mediante critérios objetivos, com o objetivo de desenvolver uma ou mais alternativas aptas para atender às suas necessidades.

Ainda nessa modalidade, a Administração Pública poderá realizar rodadas constantes com os licitantes, pelas quais serão gradualmente restringidas. Por fim, será selecionada a solução com base em critérios técnicos e econômicos, divulgando em edital para que seja dado início à fase de competição, a qual todos os participantes do processo de licitação poderão realizar propostas.

Sobre o tema, Lahoz (2021) explica:

Ao final desses diálogos, o órgão público selecionará a melhor solução com base em critérios técnicos e econômicos, e a divulgará em novo edital para que então seja dado início à tradicional fase de competição, na qual todos os licitantes poderão realizar propostas.

Encerrada a fase do diálogo propriamente dito, passa-se para a fase de competição, prevista nos incisos VIII, IX e X do § 1º do artigo 32 do projeto da nova lei de licitações. A Administração Pública deverá deflagrar um novo edital para contratar a solução desejada apresentada na fase de diálogo. O edital conterà as especificações da solução a ser contratada e os critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que diz respeito aos tipos de licitação, como se fosse uma licitação na modalidade concorrência (Lahoz, 2021, p. 131).

Em síntese, para melhor compreensão, colaciona-se o Quadro 1, comparativo das modalidades:

Quadro 1 -

PREGÃO	LEILÃO	CONCURSO	CONCORRÊNCIA	DIÁLOGO COMPETITIVO
Bens e serviços comuns (características padronizadas no mercado)	Alienação de bens imóveis ou móveis	Trabalho técnico, científico ou artístico	Obras, bens e serviços especiais	Objetos que envolvam inovação tecnológica ou técnica, que a Administração não disponha de conhecimento para delimitar a melhor solução

Fonte:

A licitação pressupõe a existência de competitividade e de julgamento objetivo. A competição está presente quando há mais de uma empresa em condições de atender à demanda da Administração e os objetos são passíveis de comparação objetiva. Quando tais pressupostos não estão presentes, o certame é inviável, razão pela qual o art. 74, da Lei nº 14.133/2021, afasta a licitação para as hipóteses de inexigibilidade, seja porque só há um fornecedor (exclusividade) ou, mesmo diante de uma pluralidade de empresas, não há julgamento objetivo (por exemplo, na contratação de notório especialista).

Como a inexigibilidade decorre da ausência dos pressupostos da licitação e o legislador não é capaz de definir, em abstrato, todas as situações em que a competição é inviável, tem-se que o rol do art. 74 é meramente exemplificativo, o que significa dizer que outras hipóteses, além das expressamente lá tipificadas, podem conduzir à inexigibilidade de licitação.

Em outras situações, mesmo sendo viável a competição, a Lei nº 14.133/2021 conferiu ao gestor a opção de contratar diretamente, para conferir maior agilidade, eficiência ou economicidade à contratação. São as hipóteses de dispensa taxativamente previstas no art. 75, da nova lei. Ou seja, nesses casos o gestor pode optar por licitar ou contratar diretamente.

Conclui-se, portanto, que nos casos de inexigibilidade o procedimento licitatório é materialmente impossível, na medida em que não será eficaz para o atendimento do interesse público. Já na dispensa, por sua vez, há possibilidade de realizar-se a licitação, porém, em face das características do caso concreto, mostra-se mais vantajosa e conveniente a contratação direta. Nesse último caso, conforme Gasparini (2005), cabe “à Administração Pública ajuizar, a cada caso, da conveniência e oportunidade da dispensa” (Gasparini, 2005, p. 464).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realização deste artigo, foram investigadas as principais inovações legislativas da Nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021, em relação à antiga Lei, nº 8.666/93, tendo como objetivo geral analisar quais as principais mudanças legislativas da nova lei.

Inicialmente, foi feita uma breve explicação sobre o processo de licitação, seu conceito e evolução histórica. Na sequência, foi feita uma comparação entre a Nova Lei de Licitações e a antiga, e suas principais mudanças.

Ao se acarear o primeiro objetivo particular, percebe-se que o moderno diploma legal traz diversas inovações legislativas em relação ao contexto legal antecedente.

Na Lei nº 14.133/2021 foi prevista uma nova modalidade de licitação (o Diálogo Competitivo) e suprimidas outras duas modalidades (Convite e Tomada de Preços). A nova lei trouxe inovações e tornou o processo mais coeso, muitos princípios que já eram aplicados pelos tribunais de contas foram incorporados no texto. As fases da licitação sofreram importantes alterações, além de muitas outras novidades legislativas que impactam significativamente nas contratações públicas.

Ao examinar o segundo objetivo específico, observa-se que o processo legislativo que culminou junto à Lei nº 14.133/2021 teve uma tramitação longa e foi se desenvolvendo conforme evoluía o cenário das aquisições públicas. O projeto final reconhecido considerou dois projetos de lei, um do ano de 1995 e outro do ano de 2013, porém ambos os projetos foram sendo modificados para atender às necessidades atuais das contratações públicas.

Foi possível perceber que somente após uma ampla formação dos profissionais sobre as novidades, os benefícios e as barreiras da nova legislação, será possível um melhor entendimento sobre os impactos da nova lei. Essa necessidade de ampliação na formação dos agentes é um dos pontos que permite o aumento nos estudos acerca da nova lei. A academia deve se destinar a compreender como a Lei nº 14.133/2021 pode melhorar as contratações públicas, o que só será possível mediante novas pesquisas sobre o tema.

Esse assunto traz muitas proposições de estudos referente aos diversos aspectos da Nova Lei Geral de Licitações, com suas fases internas e externas, e que com certeza devem ser alvos de estudos futuros para a devida aplicação nos diversos setores da Administração Pública, principalmente a voltada para o nosso caso, que é a Administração Municipal.

REFERÊNCIAS

- GUIMARÃES, E. Nova Lei de Licitações e Contratos: competência legislativa, âmbito de incidência, vigência e impacto nas leis estaduais, municipais e regulamentos do Sistema S. In: **Diálogos sobre a nova lei de licitações e contratações**, Lei 14.133/2021 [livro eletrônico]. / Coordenadora Julieta Mendes Lopes Vareschini - Pinhais: Editora JML, 2021, p. 19-21. ISBN 978-65-990362-8-6. Disponível em: <https://editora.jmlgrupo.com.br/?id=47>.
- JUSTEN FILHO, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Nova Lei 14.133/2021. **Revista dos Tribunais**, 2021.
- LAHOZ, R. A. L. Modalidades de Licitação e Procedimentos Auxiliares. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020.
- LIMA, E. A. Lei nº. 14.133/2021: o diálogo competitivo e os desafios práticos de sua operacionalização. **Revista JML** n. 59, jun/ago de 2021, seção Doutrina.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRAUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. A prática da licitação. Curitiba: Grafiven, 2002.
- BITTENCOURT, Sidney. Contratos da Administração Pública. Leme: JH Mizuno, 2016. Livro digital.
- CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador. Juspodivm, 2015. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- MACHADO, Gabriela de Ávila. Considerações sobre a nova lei de licitações.
- CONJUR Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-25/gabriela-machado-consideracoes-leilicitacoes>.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. 283p.
- PORTELA, Marilda. Nova lei de licitações. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/308223/nova-lei-de-licitacoes>.
- RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. Nova Lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças / Rodrigo Bordalo Rodrigues São Paulo: Expressa, 2021.

UMA MATRIZ QUALITATIVA PARA ANALISAR A IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO DE MICROMOBILIDADE DA CIDADE DE CURITIBA - PARANÁ

A QUALITATIVE FRAMEWORK FOR ANALYZING THE IMPLEMENTATION OF A MICROMOBILITY MODEL IN THE CITY OF CURITIBA – PARANÁ

Rodrigo Tadeu Baranczuk¹
Thaís Vieira Lopes²
Rafael Kalinoski³

RESUMO

A mobilidade urbana em Curitiba e outras cidades enfrenta desafios como congestionamentos, emissões de poluentes e falta de acessibilidade devido ao aumento populacional e de veículos. Neste artigo, será proposta uma matriz de análise qualitativa, elaborada por meio de uma revisão de literatura, visando apontar as lacunas e potencialidades de uma solução de micromobilidade proposta pelo Município de Curitiba, com o objetivo de identificar quais os parâmetros contemplados no projeto e de que maneira a proposta colabora para uma solução de micromobilidade na cidade. Os resultados demonstram que o edital proposto pelo município contempla diversos indicadores relacionados ao assunto de mobilidade urbana. As conclusões indicam que o modelo proposto tem potencial para contribuir com a melhoria do transporte público, redução dos congestionamentos e diminuição do tempo de deslocamento na cidade de Curitiba, contribuindo para a construção de uma cidade mais inteligente.

Palavras-chave: mobilidade urbana; micromobilidade; compartilhamento.

ABSTRACT

Urban mobility in Curitiba and other cities faces challenges such as congestion, pollutant emissions, and lack of accessibility due to population growth and an increased number of vehicles. This article proposes a qualitative analysis framework, developed through a literature review, aiming to identify gaps and opportunities of a micromobility solution proposed by the city of Curitiba. The objective is to determine the parameters included in the project and how the proposal contributes to a micromobility solution in the city. The results demonstrate that the municipality's

¹ Arquiteto e urbanista (PUCPR, 2000); especialista em Administração Pública (Imap-Curitiba/2018); pós-graduando em Gestão de Cidades Inteligentes pelo Imap-Curitiba.

² Arquiteta e urbanista (PUCPR, 2008); especialista em Construções Sustentáveis (UTFPR/2014); mestre em Engenharia de Construção Civil (UFPR/2018); pós-graduanda em Gestão de Cidades Inteligentes pelo Imap-Curitiba.

³ Arquiteto e urbanista (UFFS, 2017); mestre em Planejamento Urbano (UFPR/2020) e doutorando em Professor de Urbanismo na Escola de Administração Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba e no Centro Universitário de Tecnologia de Curitiba. É arquiteto e urbanista, mestre em planejamento urbano e doutor em gestão urbana. Atua como pesquisador visitante na PUCPR, e como consultor no escritório de arquitetura novaiorquino Rawlins Design.

proposal includes various indicators related to urban mobility. The conclusions indicate that the model has the potential to improve public transportation, reduce congestion, and decrease travel time in the city of Curitiba, thereby contributing to the development of a smarter city.

Keywords: *urban mobility; micromobility; sharing; first-and-last-mile; public policy analysis.*

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana é um tema de grande relevância e um dos principais desafios enfrentados na gestão das grandes cidades. Em Curitiba, assim como em outras regiões urbanas, a situação não é diferente, uma vez que o aumento da população e do número de veículos tem resultado em problemas como congestionamentos, elevado índice de emissões de gases poluentes e falta de acessibilidade.

De acordo com Silva (2013), a mobilidade urbana tem sido cada vez mais considerada um direito de cidadania e uma demanda por justiça social, como evidenciado pelos eventos ocorridos no Brasil em junho de 2013, relacionados ao aumento das tarifas dos transportes urbanos. Essa questão tem um potencial mobilizador que vai além das reivindicações tradicionais promovidas por estruturas sindicais e partidárias.

A literatura aponta que a melhoria da mobilidade urbana requer a priorização do transporte não motorizado e coletivo em detrimento do individual. Oferecer alternativas aos carros é essencial para solucionar o problema da mobilidade urbana sem comprometer a mobilidade pessoal, considerando a complexidade e imprevisibilidade das viagens urbanas (Silva, 2022).

Investir em soluções que facilitem o acesso dos cidadãos aos meios de transporte, como a micromobilidade para o primeiro-e-último-trecho⁴, é crucial (Souza, 2021). A micromobilidade abrange meios de transporte individuais não motorizados, como bicicletas e patinetes elétricos, que são opções viáveis para deslocamentos curtos, contribuindo para a redução do tráfego e melhoria da qualidade de vida nas cidades (Yan, 2023).

O avanço tecnológico traz novos conceitos em transporte, como cidades inteligentes e economia compartilhada, que podem promover espaços urbanos mais sustentáveis, densos, diversificados, humanos e democráticos. No entanto, é necessário considerar diretrizes e reflexões por parte do setor público, privado e da comunidade científica para maximizar as oportunidades e minimizar os riscos dessas modalidades de transporte compartilhado (Souza, 2021).

A crise do petróleo na década de 1970 e a conscientização dos impactos ambientais negativos do transporte impulsionaram políticas voltadas para a intermodalidade, coesão social e redução dos efeitos ambientais da mobilidade urbana (Silva, 2013).

Diante disso, este artigo irá revisar a literatura existente sobre mobilidade urbana, micromobilidade, compartilhamento e análise de uma política pública de micromobilidade. Em seguida, serão apresentados os métodos utilizados e, por fim, serão discutidos os resultados e considerações relevantes, buscando contribuir para o avanço do conhecimento nessa área de estudo.

⁴Adaptação da expressão anglófona first and last mile.

2 ABORDAGEM TEÓRICA

O Fundo de Urbanização de Curitiba foi criado para atender aos programas de Equipamento Urbano e de Infraestrutura, bem como aos meios necessários à operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de Curitiba, com dotações orçamentárias ou subvenções que lhe sejam configuradas no orçamento do Município de Curitiba, no mínimo, correspondendo aos créditos operacionais provenientes dos investimentos vinculados a programas de Equipamento Urbano e de Infraestrutura.

Para reverter os problemas relacionados ao uso excessivo de automóveis, iniciativas têm surgido, como destacado por Rodrigues (2022). Em países desenvolvidos, há esforços para reduzir o uso de carros, promover o transporte público e incentivar o uso de bicicletas. No entanto, a questão da mobilidade urbana ainda está longe de uma solução plena. No Brasil, apesar dos avanços, muitas políticas ainda favorecem o uso de veículos privados.

A pandemia de covid-19 evidenciou a necessidade de distanciamento social sem comprometer a mobilidade, levando as pessoas a buscar novos meios de transporte. Nesse contexto, houve um aumento significativo no uso de bicicletas, que proporcionaram mobilidade enquanto respeitavam as medidas de distanciamento social necessárias. A micromobilidade por bicicletas tem crescido como uma solução para alguns problemas de mobilidade urbana. No entanto, o autor ressalta que os usuários de bicicletas estão expostos a estímulos e perigos ambientais, especialmente em cidades com condições climáticas voláteis, como Curitiba (Silva, 2022).

À medida que os sistemas de micromobilidade compartilhada continuam a se expandir no pós-pandemia, é fundamental compreender como esses sistemas podem contribuir para metas de longo prazo, como acessibilidade, equidade e sustentabilidade ambiental, como destaca Yan (2023). No entanto, é importante observar que, em comparação com a população das cidades onde os e-scooters compartilhados operam, os usuários desses veículos são predominantemente jovens, brancos, do sexo masculino, com níveis de renda mais altos e possuem diploma universitário (Nabsa, 2020 apud Yan, 2023). Essa disparidade demográfica levanta questões sobre equidade e acesso igualitário aos benefícios da micromobilidade compartilhada.

Seabra (2013) destaca que o desenvolvimento sustentável é um desafio global no qual o transporte urbano desempenha um papel crucial, exigindo mudanças nos padrões de mobilidade. A gestão da mobilidade urbana pode estabelecer novos modelos de desenvolvimento sustentável, equilibrando as dimensões social, econômica e ambiental. Isso implica na promoção de um transporte urbano eficiente, acessível e seguro, por meio do incentivo a modos de transporte sustentáveis, investimentos em infraestrutura adequada e adoção de tecnologias inovadoras. É necessário adotar uma abordagem integrada e equilibrada para conciliar essas dimensões e promover uma mobilidade urbana mais sustentável.

No Brasil, a Lei nº 12.587/2012 define mobilidade urbana como os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (Brasil, 2012). Souza (2021) destaca a relação recíproca entre mobilidade e cidade, em que a mobilidade é influenciada por diversos fatores relacionados ao espaço urbano, às atividades desenvolvidas, aos serviços de transporte e às características socioeconômicas da população. A mobilidade é um processo complexo e dinâmico que envolve múltiplas variáveis e relações.

Bohusch (2013) enfatiza que a mobilidade é inerente à natureza humana e pode ser realizada por diferentes meios de transporte. Além disso, a mobilidade está intrinsecamente ligada aos processos sociais, culturais e econômicos que ocorrem no espaço urbano. A relação entre o indivíduo ou a coletividade e o espaço é determinada pelas opções de mobilidade disponíveis.

Em resumo, a concepção de modelos de desenvolvimento sustentável na mobilidade urbana requer uma gestão integrada e equilibrada, considerando as dimensões social, econômica e ambiental. A mobilidade urbana é influenciada por fatores socioeconômicos e culturais, e sua promoção contribui para a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a preservação ambiental e o progresso socioeconômico.

2.1 HISTÓRICO DA MOBILIDADE URBANA DE CURITIBA

A história da mobilidade urbana e do transporte público em Curitiba tem sua origem no Plano Diretor da cidade, que resultou na criação do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros. Em 1974, foi estabelecido o “Sistema Expresso”, com canaletas exclusivas para ônibus, evoluindo ao longo dos anos e se tornando referência para outras cidades, pioneiro na implementação do *Bus Rapid Transit* (BRT). A adoção da tarifa social em 1980 foi um marco importante, estabelecendo um preço único independentemente do trecho da viagem.

Durante a implantação do sistema de transporte, foram enfrentados desafios relacionados ao uso do solo, devido à alta demanda concentrada por serviços de transporte em um corredor estreito. Era necessário desenvolver um sistema de transporte público eficiente baseado em trilhos e um sistema BRT integrado, com velocidades operacionais mais rápidas, maior confiabilidade e conforto para os passageiros. O Plano Diretor de Curitiba integrou o transporte ao ordenamento do território, utilizando a hierarquização da malha viária e políticas de desenvolvimento econômico para coordenar o crescimento da cidade, restringindo o tráfego de veículos na área central e priorizando o transporte público.

O Plano Diretor de 1965 estabeleceu as bases para essa integração, utilizando o uso da terra e sistemas viários como ferramentas integradas para implementar esse princípio. Aprovado em 1966, o plano marcou o primeiro passo em direção à criação de um sistema de transporte mais eficiente e sustentável, com o objetivo de promover uma transformação cultural, social e econômica da cidade, integrando o transporte e o ordenamento do território.

Assim, Curitiba se destacou como um exemplo de planejamento urbano voltado para a mobilidade sustentável, tendo o transporte público como elemento central na organização e no desenvolvimento da cidade. A integração entre transporte e ordenamento do território foi fundamental para o sucesso do sistema de transporte público de Curitiba.

Esse sistema, conhecido por sua eficiência e inovação, foi reproduzido em várias partes do mundo. Ele conta com canaletas segregadas das vias destinadas a outros modos de transporte, ônibus expressos e linhas alimentadoras. Além disso, baseia-se no Sistema Trinário de Vias, que consiste em uma canaleta central exclusiva para a circulação das linhas expressas (transporte de massa) e vias laterais para acesso às atividades adjacentes.

2.2 MICROMOBILIDADE URBANA, MOBILIDADE ATIVA E O PLANO DE ESTRUTURA CICLOVIÁRIA DE CURITIBA

Para enfrentar os desafios da mobilidade urbana e garantir a mobilidade pessoal, é essencial fornecer alternativas aos carros, uma vez que as viagens dos usuários urbanos estão se tornando mais complexas e imprevisíveis (Silva, 2022). A desigualdade social na América

Latina reflete-se nas condições de mobilidade, com poucas pessoas tendo acesso a várias opções de transporte práticas e rápidas, enquanto a maioria está limitada a poucas opções de transporte e enfrenta longas horas de deslocamento (Alves et al., 2020). Nesse contexto, a micromobilidade surge como uma solução eficiente para atender às crescentes necessidades de viagens e demandas dos cidadãos (Cruz et al., 2020 apud Silva, 2022).

O conceito de micromobilidade surgiu na Europa e nos Estados Unidos no final dos anos 1900 e evoluiu ao longo dos anos de acordo com Abduljabbar et al. (2021). A micromobilidade é definida como o uso de veículos alternativos, como bicicletas, patinetes elétricos e outros veículos leves, para o transporte individual, podendo ser próprios ou compartilhados. Ela tem evoluído ao longo dos anos, impulsionada pela constante inovação e avanço tecnológico no campo da mobilidade.

A ideia por trás do desenvolvimento e da implementação da micromobilidade é que distâncias curtas devem ser percorridas com veículos menores, enquanto distâncias maiores devem ser atendidas por veículos maiores. A micromobilidade proporciona alternativas para deslocamentos de curta distância, conhecidos como primeiro-e-último-trecho, reduzindo a dependência de carros particulares e tornando os deslocamentos mais acessíveis. Tende a ser uma alternativa, à medida que reduz a necessidade de utilização de automóveis particulares – grandes causadores de problemas ambientais e urbanos –, além de ser mais acessível, podendo substituir longos deslocamentos a pé para acessar o transporte público. Em países como a Índia, onde as bicicletas e os veículos leves são amplamente utilizados, a micromobilidade desempenha um papel significativo na redução do tempo de viagem e no aumento da eficiência dos deslocamentos (Silva, 2022).

Para incentivar o uso da micromobilidade e desfrutar de seus benefícios no trânsito urbano, é necessário compreender as características específicas de cada modalidade (Souza, 2021). Além disso, a micromobilidade, que combina tecnologia, serviços de transporte limpos e eficientes, e engajamento comunitário, pode contribuir para a sociedade, tornando as cidades mais humanizadas e a vida mais fácil e divertida (Alves et al., 2020).

A transformação paradigmática em direção a uma visão mais justa, solidária e sustentável tem impactado o planejamento da mobilidade urbana e a paisagem das cidades (Andrade; Quintanilha, 2020). Em áreas urbanas, a extensão das viagens é menor e, de acordo com Van Kuijk (2022), o tempo de deslocamento tem um impacto significativo no uso de bicicletas compartilhadas. No entanto, a escolha dos modos de transporte compartilhados pode ser influenciada pelo conforto das etapas iniciais e finais. Nesse sentido, a preferência por bicicletas compartilhadas entre indivíduos de baixa renda pode estar relacionada ao contexto ciclístico na Holanda, onde andar de bicicleta é comum, independentemente do nível de renda (Van Kuijk, 2022). Além disso, as bicicletas compartilhadas oferecem uma opção acessível e compartilhada para os deslocamentos nos primeiros e últimos trechos das viagens de transporte público.

Com o avanço da eletrificação, a micromobilidade tem despertado interesse crescente, permitindo o uso de veículos em trajetos mais longos do que as bicicletas convencionais. A integração das bicicletas compartilhadas aos sistemas de transporte público tem se expandido, inclusive com o suporte de aplicativos como o Google Maps, que oferece informações sobre estações de bicicletas compartilhadas e sugestões de rotas (Andrade; Quintanilha, 2020).

A recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o uso da bicicleta como meio de transporte individual durante a pandemia destacou ainda mais a relevância da integração das bicicletas compartilhadas aos sistemas de transporte (Andrade; Quintanilha, 2020).

Essas iniciativas buscam promover uma mobilidade mais sustentável, saudável e eficiente nas cidades. Rodrigues (2022), em uma revisão abrangente da literatura, identificou os principais fatores estruturais que explicam a adoção do uso de bicicletas como meio de transporte. Esses fatores incluem: a) infraestrutura e instalações adequadas; b) distribuição espacial; c) características topográficas; d) características climáticas; e) características demográficas e socioeconômicas; e f) segurança.

Segundo Silva (2013), o desenvolvimento de uma mobilidade mais sustentável, equitativa socialmente e economicamente eficiente requer a adoção de quatro estratégias essenciais: promoção da intermodalidade entre os diferentes modos de transporte disponíveis, incentivo a uma distribuição modal mais sustentável em termos ambientais, melhoria das condições de segurança e fluidez do tráfego, e articulação entre os transportes e os usos do solo.

Com o objetivo de valorizar práticas de desenvolvimento sustentável e mobilidade em Curitiba, a elaboração do Plano de Estrutura Cicloviária tornou-se parte integrante da política de planejamento da cidade. Esse plano busca consolidar um avanço importante nos projetos e soluções urbanísticas que incorporam o uso da bicicleta como meio de transporte, com vistas a promover a mobilidade sustentável. Assim, a definição da rede cicloviária e seus elementos de apoio deve estar direcionada para a implantação de estruturas adequadas, seguras e eficientes para o uso de bicicletas nas vias da cidade, facilitando a conexão entre os principais pontos e promovendo a intermodalidade.

Em 2017, o Consórcio Mobilidade RMC realizou uma pesquisa de origem e destino (O.D.) com o propósito de criar um mapa de calor para o fluxo de bicicletas em uma determinada região. Os resultados obtidos revelaram que as áreas com maior incidência de calor estavam localizadas próximas aos Setores Estruturais da região central, destacando-se a região leste da cidade, em especial o bairro do Cajuru, onde foram identificadas áreas de maior intensidade.

Atualmente, está em fase de implementação o serviço de bicicletas compartilhadas na cidade, de acordo com dados publicados pela Prefeitura de Curitiba, e em consulta ao Edital de Chamamento Público nº 001/2022 – SMDT –, o qual previu o cadastramento de empresas interessadas par “Implantação, Instalação, Manutenção e Operação de Sistemas de Compartilhamento de Bicicletas com Estação no Município de Curitiba”. O edital traz como justificativa, o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e a mobilidade urbana em Curitiba, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Urbanístico (Lei Municipal nº 14.571/2015), foi estabelecido o Plano de Estrutura Cicloviária. Essa iniciativa faz parte da política de planejamento do município e tem como propósito consolidar uma fase crucial nos projetos e soluções urbanísticas, visando integrar o uso da bicicleta como meio de transporte na cidade.

Segundo notícia veiculada no site oficial da Prefeitura Municipal de Curitiba, a operação do sistema de bicicletas compartilhadas em Curitiba terá um início com a disponibilidade de 500 bicicletas, compreendendo modelos convencionais e elétricos com pedal assistido. Essas bicicletas serão distribuídas em 50 estações estrategicamente localizadas pela cidade, abrangendo pontos de interesse como parques, praças, terminais de

transporte e áreas de alta circulação em diferentes bairros, incluindo o centro urbano. O sistema de compartilhamento estará disponível de forma contínua, 24 horas por dia, sete dias por semana, permitindo aos usuários acessar informações, realizar cadastro, retirar e devolver as bicicletas.

Com o intuito de facilitar as operações, serão implementadas soluções tecnológicas que possibilitarão o acesso a informações e o gerenciamento digital do sistema. Essas soluções tecnológicas englobarão funcionalidades como cadastramento de usuários, registro de retirada e devolução das bicicletas. Dessa forma, a utilização do sistema será simplificada e poderá ser realizada de maneira eficiente e conveniente por meio de dispositivos eletrônicos (Curitiba, 2022).

2.3 MOBILIDADE INTELIGENTE: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO ESTUDO DE CASO DA AUSTRÁLIA

Butler et al. (2022) realizaram um estudo que investigou a adoção da mobilidade inteligente na Austrália, com o objetivo de preencher a lacuna entre a primeira e a última milha. De acordo com suas descobertas, inovações como o transporte ponto a ponto, veículos autônomos compartilhados e mobilidade como serviço têm o potencial de melhorar a acessibilidade. No entanto, a implementação bem-sucedida dessas soluções depende da superação dos hábitos arraigados na população. A pesquisa quantitativa revelou que a resistência ao abandono dos veículos particulares, a aversão à multimodalidade e a relutância em compartilhar caronas com estranhos são barreiras significativas para a adoção da mobilidade inteligente. Além disso, opiniões positivas em relação ao transporte público, meio ambiente e *smartphones* foram mais comuns entre os entrevistados que vivem em áreas urbanas centrais. Esses resultados fornecem *insights* relevantes para políticas e apontam os desafios e oportunidades na implementação da mobilidade inteligente em áreas urbanas.

Para examinar as atitudes do poder público em relação à mobilidade inteligente, o estudo adotou uma abordagem de estudo de caso nas cidades de Sydney, Melbourne e Brisbane, que têm experimentado um rápido crescimento populacional. Os pesquisadores observaram que, apesar da existência de uma política de desenvolvimento orientado para o trânsito, o crescimento nessas cidades está se concentrando em subúrbios periféricos com baixa densidade populacional, devido à acessibilidade e à preferência por moradias isoladas. Essa tendência está aumentando a dependência de veículos particulares e a demanda por infraestrutura de transporte, dificultando a oferta equitativa de transporte público. Além disso, a realização de deslocamentos mais longos e o acesso insuficiente ao transporte público estão resultando em custos de combustível mais altos, maior tempo de viagem e menor facilidade para caminhar. Esses desafios são agravados pelo aumento dos custos de combustível e pelos problemas recentes de acessibilidade habitacional nessas cidades.

No estudo, as cidades foram divididas em três anéis para examinar como as atitudes em relação à mobilidade inteligente podem variar de acordo com a localização. Questionários online foram aplicados como parte da pesquisa. O questionário utilizado consistiu em três seções. A primeira coletou informações pessoais dos entrevistados, como código postal, idade, gênero, nível educacional, renda e tipo de moradia. A segunda abordou os hábitos de transporte atuais dos participantes, incluindo a quantidade de veículos em suas famílias, se possuíam alguma deficiência que afetasse a mobilidade, se possuíam carteira de motorista válida, principal meio de transporte utilizado, tempo gasto em deslocamentos diários e uso de transporte público. A terceira seção concentrou-se nas atitudes em relação à mobilidade inteligente, utilizando uma escala Likert de 5 pontos para avaliar a concordância ou

discordância dos entrevistados em oito áreas temáticas, como tecnologia, smartphones, transporte público, compartilhamento de caronas, veículos particulares, multimodalidade, transporte ponto a ponto e meio ambiente.

Os resultados revelaram que a resistência ao abandono de veículos particulares, a aversão à multimodalidade e a relutância em compartilhar caronas com estranhos são as principais barreiras para a adoção da mobilidade inteligente em toda a cidade. Por outro lado, opiniões positivas em relação ao transporte público, meio ambiente e smartphones, especialmente em áreas urbanas com boa cobertura de transporte público, apresentam oportunidades para impulsionar novas abordagens. No entanto, áreas com baixa densidade populacional e acesso limitado a transporte público de qualidade mostraram opiniões mais favoráveis em relação aos veículos particulares, o que dificulta a mudança de comportamento. Com base nesses resultados, foram fornecidos *insights* para o planejamento futuro e a formulação de políticas, destacando a importância de reduzir o uso de veículos particulares em áreas com boa cobertura de transporte público, além de priorizar soluções eficientes para a primeira e última milha e considerar os interesses da comunidade.

2.4 ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE GRANDES PROJETOS URBANOS (GPUs)

Segundo Araújo (2017), a análise das políticas públicas constitui uma área de estudo que se concentra nas tomadas de decisão políticas e nos programas de ação implementados pelos governos, com o intuito de investigar a origem dos problemas que tais decisões buscam resolver, as soluções propostas e as condições de sua implementação. As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, representam processos complexos e multidimensionais, que se desenvolvem em diversos níveis de ação e decisão, abrangendo âmbitos local, regional, nacional e transnacional. Além disso, englobam múltiplos atores, como governantes, legisladores, eleitores, funcionários públicos, grupos de interesse, indivíduos afetados pelas políticas e organizações transnacionais, os quais atuam dentro de quadros institucionais específicos e em contextos geográficos e políticos distintos. Esses atores têm como objetivo principal a solução de problemas públicos, mas também buscam a distribuição de poder e recursos.

Para Secchi (2020), a análise de políticas públicas é um campo de conhecimento teórico e metodológico que se dedica à geração e sistematização de conhecimentos aplicados à resolução de problemas públicos. Seu objetivo é aprimorar o processo decisório no âmbito público, utilizando métodos e técnicas de análise de problemas e soluções para auxiliar na elaboração de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas.

Segundo Vainer (2012), é importante destacar que os grandes projetos urbanos representam a materialização prática das concepções competitivas, orientadas para o mercado e favoráveis ao mercado. Essas concepções não apenas permeiam o modelo de planejamento estratégico das cidades, mas também são observadas nas práticas concretas de muitas administrações públicas municipais e estaduais no Brasil. Isso acarreta consequências e impõe opções metodológicas para aqueles que desejam examinar os resultados de décadas de políticas e intervenções urbanas realizadas no contexto da reforma do Estado e das políticas macroeconômicas de reajuste estrutural, principalmente no Brasil e na América Latina. Enquanto a reflexão crítica pode se concentrar em conceitos, retóricas e representações sobre o que é e o que deveria ser a cidade, a análise das consequências práticas desse modelo deve priorizar o desempenho dos GPUs.

Para Chimenez (2013), os GPUs têm diferentes formas de intervenção, como requalificação, revitalização, reabilitação urbana, reurbanização e reciclagem. Além disso, podem ser direcionados para usos específicos, como meio ambiente e saneamento básico. É importante ressaltar que os GPUs possuem características distintas, dependendo do nível de desenvolvimento do país em que são implementados. Eles não devem ser avaliados apenas por sua magnitude física e complexidade, mas também pelos impactos sociais e espaciais que causam, incluindo aspectos culturais.

Os GPUs não apenas impactam a dinâmica imobiliária e os preços dos terrenos, mas também geram descontinuidade nas formas de envolvimento estatal em sua formulação, operação ou gestão. A intervenção do Estado vai além do financiamento e desempenha um papel decisivo ao criar exceções ou renúncias fiscais e urbanísticas que atendem às necessidades específicas desses projetos. Nesse contexto, a flexibilidade é um elemento central nos novos modelos de planejamento, em que o Estado atua menos como regulador e representante dos interesses coletivos da cidade, e mais como um “facilitador” do projeto (Lungo, 2004 apud Vainer, 2012).

Para Vainer (2012), os grandes projetos urbanos podem ser definidos como intervenções que provocam rupturas na cidade em várias dimensões, incluindo institucional, urbanística, legal, imobiliária, política, simbólica e escalar. Essas intervenções estabelecem novos arranjos institucionais e administrativos, frequentemente por meio de parcerias público-privadas, resultando em mudanças significativas. Além disso, introduzem espaços com características monumentais ou distintas, gerando descontinuidades na malha urbana e na paisagem existente. Criam regras ad hoc que geram descontinuidades no ordenamento jurídico da cidade. Também afetam a dinâmica imobiliária e os valores fundiários, modificando os fatores externos que influenciam os preços da terra e a distribuição espacial do uso do solo. Ao instaurar ou reconfigurar coalizões políticas, disputam legitimidades e hegemonia no espaço urbano. Produzem novas representações e imagens simbólicas da cidade, além de introduzir novas relações entre as esferas local, nacional e internacional. Em suma, os grandes projetos urbanos desencadeiam rupturas nos espaços físico e social, em múltiplas dimensões, contribuindo para mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local. Essas intervenções têm um potencial significativo de disrupção, indo além de serem apenas grandes obras.

3 MÉTODOS

Com o objetivo de identificar o que tem sido produzido sobre micromobilidade urbana e os desafios de transporte do primeiro-e-último-trecho, como premissa de contribuição para melhoria do transporte urbano, esta pesquisa elabora uma revisão de literatura que serve de base para analisar o projeto de micromobilidade por meio do compartilhamento de bicicletas que está prestes a ser implementado na cidade de Curitiba. Importa destacar que este trabalho não pretende mapear a totalidade de estudos nessa área, mas, sim, realizar um balanço que revele o conhecimento sobre o tema já publicado, e apontar as potencialidades e lacunas no projeto em curso por meio de uma matriz qualitativa para analisar a implantação do sistema de micromobilidade em Curitiba.

A revisão orientou-se a partir da seguinte pergunta: como a micromobilidade pode ser uma ferramenta para a melhoria da mobilidade urbana na cidade de Curitiba? Para responder a essa pergunta, foram realizadas buscas em duas bases de dados eletrônicas: Google Acadêmico e o Portal de Periódicos da Capes, com um recorte temporal de 11 anos (2012 a 2023), incluiu ainda dados do portal do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de

Curitiba (IPPUC), por meio do Plano de Estrutura Cicloviária (2019), da revista Espaço Urbano (IPPUC, 2020), no artigo “Curitiba e o Futuro da Mobilidade”, e por fim, no edital de chamamento público nº 001/2022-SMDT para o credenciamento de empresas para “Implantação, instalação, manutenção e operação de sistemas de compartilhamento de bicicletas com estação no município de Curitiba”.

O trabalho se desenvolveu fundamentalmente em elencar os critérios de análise trazidos na literatura, e por meio de uma matriz, proposta pelos autores a partir da captação de indicadores presentes na literatura, em contraponto ao edital nº 0001/2022 da SMDT (Curitiba, 2022), demonstrados no Quadro 1, permitindo analisar se tais critérios foram contemplados no edital. Para a elaboração do quadro, foram utilizadas dimensões e indicadores encontrados na literatura aplicada a Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Contudo, ainda que a literatura relacione GPU a grandes investimentos políticos ou simbólicos, outros autores (Vainer, 2012) destacam que GPUs podem ser definidos como intervenções que introduzem mudanças, ou rupturas significativas na cidade, considerando-a como um espaço social complexo e multifacetado. Assim, entendemos que grandes projetos não são necessariamente de grandeza financeira, mas, sim, pela dimensão do seu impacto, e a possibilidade de democratização dos espaços.

Dessa forma, entendemos que se justifica a abordagem das categorias e indicadores disruptivos, a partir da proposta de Vainer (2012) para GPUs, considerando-se o impacto que a proposta de micromobilidade em estudo traz para a cidade, à medida que permite a resolução de grandes problemas, sem lançar mão de grandes investimentos ou revoluções tecnológicas. Da mesma maneira, elencamos indicadores relacionados às práticas de sustentabilidade, que são comumente trazidos na literatura utilizada para elaborar este artigo, em contraponto aos elementos contidos no edital nº 001/2022 da SMDT (Curitiba, 2022), conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Dimensões e indicadores de análise

Dimensões	Indicadores de Rupturas	Edital	Indicadores identificados na pesquisa referencial
Política, Legal, Institucional e Económico-Financeira	Regras <i>ad hoc</i>	Plano de Estrutura Cicloviária (PEC); Termo de referência;	
	Motivacionais / justificativa	Valorizar as práticas de desenvolvimento sustentável e da mobilidade conforme diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano e PEC.	
	Financiamento do projeto	PPP, sendo a instalação do sistema Privado - Plano de negócio, e a infraestrutura da malha cicloviária Pública; Tarifa paga pelo usuário;	
	Abrangência	Uma ou mais regionais de cidade; Mapeamento de áreas potenciais para operação, explorar integrações	I1-Acessibilidade. SILVA, 2013; SEABRA, 2013; BOHUSCH, 2013

Dimensões	Indicadores de Rupturas	Edital	Indicadores Identificados na pesquisa referencial
Urbanística, Social, Ambiental e Simbólica	Impactos ambientais	Utilização de energia solar, minimizar impacto no sistema viário; materiais com resistência adequada; Plano de manutenção da frota;	I1-Acessibilidade; I3- Uso do espaço; I4-Segurança viária; SILVA, 2013; RODRIGUES, 2022;
	Inovação Tecnológica	Tecnologias inovadoras; Dados abertos; Central de controle; Autoatendimento; Monitoramento em tempo real; Plataformas digitais;	I5-Conectividade e Integração; Silva, 2012, SEABRA, 2013
	Mobilidade Urbana	Item prioritário, promover a melhoria da mobilidade na cidade; Funcionamento 24h; rotatividade; localização das estações ao longo da infraestrutura e de polos atrativos de trânsito; MaAs	I5-Conectividade e Integração; I1-Acessibilidade; I3-Uso do Espaço ALVES, 2020; SILVA, 2012; SILVA, 2013, SEABRA, 2013; RODRIGUES, 2020;
	Social	Campanhas educativas; promoção de eventos; ouvidoria;	I4-Segurança viária; I7-Participação e engajamento da comunidade; SILVA, 2013; SEABRA, 2013; BROHUSCH, 2013; ALVES, 2020
	Desenvolvimento Urbano	Explorar uso e ocupação do solo; polos gerados de tráfego; entorno dos centros regionais e bairros; potencial da rede cicloviária	I1-Acessibilidade; I3- Uso do espaço; SILVA, 2013; SEABRA, 2013; RODRIGUES, 2022;
	Paisagem Urbana	Compatíveis com paisagem urbana; modulares; dimensionamento adequado; remanejamento; sem barreiras a pedestres; estações sem cobertura;	I1-Acessibilidade; I3- Uso do espaço; I4-Segurança viária; SILVA, 2013; RODRIGUES, 2022;

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de Vainer et al. (2012) e demais referenciais no corpo do trabalho.

4 RESULTADOS

A partir do quadro elaborado, verificou-se que o edital contempla diversos indicadores de rupturas, trazidos por Vainer (2012), bem como indicadores frequentemente citados nas demais referências pesquisadas, aqui categorizados como I1- Acessibilidade; I2 - Eficiência Energética; I3 - Uso do espaço; I4 - Segurança Viária; I5 - Conectividade e Integração; I6 - Qualidade do ar e ruído; e I7- Participação e Engajamento da Comunidade.

Evidencia-se que o primeiro grupo de dimensões – Política, Legal, Institucional e Econômico-Financeira – não traz indicadores diretamente relacionados nas pesquisas constantes da abordagem teórica, pois são essencialmente ligados a fatores políticos e

institucionais específicos, contudo destaca-se no âmbito das rupturas institucionais, à medida que trazem novos arranjos institucionais e administrativos, tanto na parceria público-privada, quanto na formação de legislação específicas (*ad hoc*).

Com relação ao indicador I1 - Acessibilidade, está contemplado no edital em ambas as dimensões, como abrangência e mobilidade, à medida que prevê a instalação de estações em áreas de abrangências de regionais, bem como prevê a exploração de integrações entre o transporte público existente, e locação das estações ao longo da infraestrutura cicloviária. Ainda, o edital traz, no capítulo de detalhamento do projeto, a necessidade de atender às normas vigentes relativas ao desenho e à acessibilidade universais, não criando barreiras ao deslocamento de pedestres.

O indicador I2 - Eficiência Energética aparece relacionado aos fatores de impactos ambientais, constando no edital no capítulo 5, referente ao detalhamento do projeto quando diz que as estações deverão ter preferencialmente utilização de energia solar ou outra tipologia de energia limpa, e define o conceito de “energia limpa” no glossário do edital.

Com relação ao indicador I3 - Uso do Espaço, é um conceito que aparece na literatura relacionado à maneira como a infraestrutura de mobilidade é projetada para otimizar o uso do espaço urbano, com modos de transporte compartilhados e uso mais eficiente das vias, estacionamentos e calçadas. Esse item é presente em várias partes do edital, desde a justificativa para implantação do sistema, no objeto do contrato, plano de negócio, no detalhamento do projeto e nas diretrizes para implantação do sistema, e sobretudo nos requisitos para o credenciamento das empresas (2.5 Requisitos para localização das estações), destacando inclusive que a escolha da localização das estações é de caráter essencial, visando garantir a utilização do sistema, explorando o uso e ocupação do solo, a implantação ao longo da infraestrutura cicloviária, a proximidade aos polos geradores de tráfego e equipamentos públicos e outros locais com concentração de demanda.

O indicador I4 - Segurança Viária, que se refere à segurança dos usuários e das vias, bem como infraestrutura e segurança adequadas para pedestres ciclistas e usuários do transporte público, também é contemplado pelo edital sobretudo no capítulo de projeto, em que destaca que o projeto deverá promover condições de segurança e conforto aos usuários, atendimento às normas vigentes, minimizar as interferências no tráfego de veículos e o impacto no sistema viário. É contemplado ainda, quando prevê campanhas educativas e de conscientização dos usuários, exploração do potencial da rede cicloviária e das áreas de compartilhamento de circulação já implantadas e vias de baixa velocidade de circulação.

I5 - Conectividade e Integração, que se refere à conectividade entre os diferentes modos de transporte, incentivando a integração entre transporte público, compartilhamento de veículos, cobertura e frequência dos serviços de transporte, facilidade de transferência dos meios de transporte e integração com aplicativos e plataformas digitais para facilitar o planejamento e pagamento de viagens – também é abordado no edital, tanto na parte de requisitos para o credenciamento das empresas interessadas, quanto da parte de implantação, instalação e projeto. Entre outras coisas, prevê que o sistema deverá otimizar as integrações com o transporte público, o acesso aos equipamentos mediante aplicativo para smartphone e web site, o atendimento a usuários frequentes ou ocasionais, mediante cartão de acesso ou depósitos em sistema de pagamento, a retirada das bicicletas de forma autônoma e o compromisso de integração com a plataforma MaAs (Mobility as a Service).

Indicador I6 - Qualidade do Ar e Ruído, que trata do monitoramento da qualidade do ar e ruído, possibilitando a redução de emissões nocivas e níveis de ruído gerado pelo tráfego de veículos. Nesse indicador específico, o edital aborda a questão indiretamente ao tratar da integração com a plataforma MaAs, a exigência de monitoramento do funcionamento do sistema e na justificativa do projeto, ao considerar como solução urbanística incorporando o uso da bicicleta como veículo de transporte, o que por si só impacta em diminuição de emissão de gases e ruídos decorrentes de veículos automotores.

I7 - Participação e Engajamento da Comunidade, que está relacionada à participação e ao engajamento da comunidade, desde a participação ativa no planejamento da mobilidade, de maneira a garantir o atendimento de suas necessidades e preocupações. Esse indicador está presente no edital sobretudo no que concerne às campanhas educativas previstas, e na obrigatoriedade de um sistema de ouvidoria e canais de atendimento ao usuário previstos no edital. Contudo, não há um tópico que especifique a participação popular direta no processo de construção do projeto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação de um modelo de micromobilidade em Curitiba é um importante passo para aprimorar o transporte público na cidade. Ao oferecer mais opções de mobilidade sustentável, como bicicletas e patinetes elétricos, é possível reduzir a dependência de veículos particulares e melhorar a qualidade do ar nas áreas urbanas. Importa destacar que o edital trata somente de bicicletas, e não especifica qual percentual destas deverão ser elétricas, somente recomendando a oferta de frota de bicicletas elétricas em “proporções adequadas às características, perfil e demandas dos potenciais usuários [...]” (SMDT, 2022), o que pode ser um fator determinante para o sucesso da operação, haja vista que a disponibilização de bicicletas elétricas amplia o potencial público utilizador, bem como permite o deslocamento em trecho mais longos, ou com aclives mais acentuados.

Do mesmo modo, o edital não vincula a cobrança tarifária à tarifa de transporte público vigente, ou a possibilidade de um sistema único de pagamento com permissão de integração ao transporte coletivo, o que pode ser limitador de uso às camadas sociais de renda mais baixa, efetivas usuárias do sistema de transporte público.

Em relação ao modelo proposto para Curitiba, verifica-se que o edital proposto contempla diversos indicadores relacionados ao assunto. O uso da micromobilidade, no modelo proposto, deve contribuir para reduzir o congestionamento de trânsito em momentos de pico e diminuir o tempo de deslocamento dos usuários pela cidade. No entanto, é importante lembrar que a implantação da inovação deve ser precedida por intensas políticas públicas, não só de incentivo ao uso desses meios de transporte e infraestrutura disponibilizada, ou campanhas de conscientização junto à população sobre os benefícios da utilização da micromobilidade. Pela revisão bibliográfica realizada, percebe-se que é essencial envolver a comunidade diretamente na construção do projeto, assegurando, assim, o melhor entendimento das reais necessidades e aumentando a sensação de pertencimento da população ao sistema, algo que não foi contemplado no edital.

O estudo aqui proposto teve aspecto analítico, visto que a concepção e o processo de implantação de um modelo já estavam em fase adiantada na cidade de Curitiba. Cabe, portanto, o acompanhamento do projeto em curso, com atenta observação dos resultados, para eventuais aprimoramentos. Dos levantamentos e reflexões aqui apresentados, conclui-se

que um sistema de micromobilidade pode ser uma solução efetiva para melhorar o transporte público em Curitiba, estimulando a adoção de alternativas sustentáveis e contribuindo para uma cidade mais limpa, funcional e mais inteligente.

REFERÊNCIAS

- ABDULJABBAR, Rusul L.; LIYANAGE, Sohani; DIA, Hussein. The role of micro-mobility in shaping sustainable cities: A systematic literature review. **Transportation research part D: transport and environment**, 2021.
- ALVES, Luiz. et al. Colorindo as Cidades com Novas Experiências de Mobilidade. In: ANDRADE, VICTOR; QUINTANILHA, L. **Bicicletas nas cidades: Experiências de compartilhamento, diversidade e tecnologia**. Ed. Belo Horizonte: Relicário, 2020. p. 148-159.
- ANDRADE, VICTOR; QUINTANILHA, L. **Bicicletas nas cidades. Experiências de compartilhamento, diversidade e tecnologia**. Ed. Belo Horizonte: Relicário, 2020.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, 2017, p. 11-35.
- BOHUSCH, Graziela et al. **Mobilidade urbana sustentável: uma proposta de visão ampliada do conceito**. Orientador: Dr Luiz Fernando Scheibe. Dissertação de Mestrado – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107318>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.
- BUTLER, Luke et al. How can smart mobility bridge the first/last mile gap? Empirical evidence on public attitudes from Australia. **Journal of Transport Geography**, v. 104, p. 103452, 2022.
- CHIMENEZ, Ana Caroline de Oliveira; ANGELO, Ana Carolina Sanches de. O conceito de Grandes Projetos Urbanos (GPU) e seu contexto político e econômico na dinâmica do espaço urbano. **Encontro de Geógrafos da América Latina. Reencontro de saberes territoriais latinoamericanos**. Peru, 2013.
- CURITIBA. Edital de chamamento público nº001/2022 – SMDT. Curitiba: Secretaria de Defesa Social e Trânsito – SMDT, Curitiba2022. Disponível em <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/chamamentos-publicos-2022/3343>. Acesso em: 08 mar. 2023.
- Curitiba terá 500 bicicletas compartilhadas e 50 estações do serviço. Prefeitura Municipal de Curitiba, 2022. Disponível em: <<https://transito.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura/curitiba-tera-500-bicicletas-compartilhadas-e-50-estacoes-do-servico/65494>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- LUNGO, Mario. Grandes proyectos urbanos: una visión general. In: Lungo, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores 2004, pp. 15-68.
- North American Bikeshare Association (NABSA), 2020. 2019 Shared micromobility state of the industry report. Technical Report.
- NOVA AGENDA URBANA. Habitat 3. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.
- REIA, Jess; CRUZ, Luã. Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. **Cadernos MetrÓpole**, v. 25, p. 467-490, 2023.
- RODRIGUES, Livia Ferreira Velho; MAIA, Alexandre Gori; CARVALHO, Cristiane Silva de. Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável: análise comparativa entre Groningen e Campinas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 24, p. 1143-1161, 2022.
- SEABRA, Luciany Oliveira; TACO, Pastor Willy Gonzales; DOMINGUEZ, Emílio Merino. Sustentabilidade em transportes: do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP**, ano, v. 35, 2013.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas (livro eletrônico): diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2020; ePub.

SILVA, Fernando Nunes da. Mobilidade urbana: os desafios do futuro. **Cadernos Metrópole**, v. 15, p. 377-388, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2013-3001> . Acesso: 08, mar. 2023.

SILVA, Tiago José da Cunha. **Contributos das aplicações digitais para a experiência e emoções dos ciclistas em contexto de micromobilidade urbana**: um estudo experimental. Orientador: Dr. Doutor Joaquim Manuel Ferreira de Jesus Silva. . Dissertação de Mestrado - Mestrado em Gestão e Negócios, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2022. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/81570>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PLANO DE ESTRUTURA CICLOVIÁRIA DE CURITIBA. Ippuc, 2019. Disponível em: http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D327/D327_029_BR.pdf . Acesso em: 20 abr. 2023.

Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

VAINER, C. B. et al. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos metropolitanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23.

VAN KUIJK, Roy J. et al. Preferences for first and last mile shared mobility between stops and activity locations: A case study of local public transport users in Utrecht, the Netherlands. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 166, p. 285-306, 2022.

YAN, Xiang et al. Evaluating shared e-scooters' potential to enhance public transit and reduce driving. **Transportation research part D: transport and environment**, v. 117, p. 103640, 2023.

MAP CURITIBA



CURITIBA