instituto brasileiro de administração municipal

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Edição nº 296

Dezembro/2018

ISSN 0034-7604

• **Será a cidade do século XXI feminina? Exploração de experiências internacionais para incluir considerações de gênero no urbanismo**

• **A participação social na construção de políticas públicas de direitos humanos: o caso do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Rio Grande do Norte**

• **Cidades inteligentes: conceitos e elementos**

Pareceres

- Regime de plantão das farmácias e o novo cenário do seguimento remodelado pelo surgimento das grandes redes

- Vereadoras e Vereadores têm direito à licença maternidade e paternidade?

- A controvérsia envolvendo o recebimento de presentes, serviços gratuitos ou outras vantagens por agentes públicos

Aos Leitores

Satisfação é a palavra para expressar o clima de encerramento de 2018. Este é o quarto número da RAM trazendo à equipe do IBAM a certeza de cumprimento da meta anual. Eficiência e eficácia ... A efetividade fica ao encargo dos leitores que poderão oferecer críticas e comentários sobre a sintonia entre o que foi publicado e as necessidades dos gestores públicos, notadamente os que trabalham nos governos locais.

A editoria da revista buscou estruturar o número 296 compondo um mosaico de temas com os quais o IBAM trabalhou na busca de privilegiar a inovação - ou sua necessidade – na gestão governamental. O conteúdo do exemplar que chega hoje aos leitores destaca dimensões do urbano associadas às questões de gênero, à demanda por conhecer a realidade dos jovens brasileiros face aos direitos que lhe são inerentes e que devem orientar a promoção de políticas públicas para este público e, finalmente, o artigo que faz o diálogo entre tecnologia e políticas públicas, objetivando a excelência dos serviços a serem prestados aos cidadãos.

São três artigos e três pareceres colocados à disposição dos leitores para suas reflexões de final de ano, na virada para um novo momento político em que os governos federal e estaduais mudam seu quadro de atores.

A revista começa com um texto elaborado por Clémentine Tribouillard e Sofiane Karroum, sob o patrocínio da ONU-Femmes Maghreb (ONU-Mulher do Magrebe). Foi realizado para o Ministério do Planejamento Territorial Nacional, do Urbanismo, da Habitação e da Política Urbana de Marrocos, em 2018, com a finalidade de subsidiar suas políticas públicas. O título resume bem o que será tratado e mostra-se muito feliz do ponto de vista simbólico: Será a cidade do século XXI feminina? Exploração de experiências internacionais para incluir considerações de gênero no urbanismo. Tem como foco de abordagem o fato de que a cidade historicamente está associada ao masculino - feita por homens, para homens. Agora isto tudo está mudando para incluir a voz das mulheres e de todas as pessoas que dependem delas – crianças, idosos, deficientes. As experiências aqui apresentadas propõem mostrar casos concretos para criar uma cidade mais segura, funcional e inclusiva.

O segundo artigo, elaborado pelos colegas de equipe do IBAM - Herculis Toledo, Louise Storni e Rosimere de Souza – aporta informações sobre um projeto desenvolvido por demanda do Estado do Rio Grande Norte e subsidia a tomada de decisão de outros gestores que realizem trabalhos neste campo de conhecimento. O título do artigo é bastante informativo e contém tanto a sua dimensão temática como o principal elemento metodológico que o caracteriza: A participação social na construção de políticas públicas de direitos humanos: o caso do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Rio Grande do Norte. O trabalho mostra o potencial transformador que a metodologia adotada nos projetos traz para as pessoas neles envolvidas. A partir dessa experiência, é possível realizar reflexão sobre o que se entende e quais os desafios que ainda persistem quando se fala de participação social na gestão pública. A expectativa é que os novos gestores estaduais se deixem contagiar por este relato - ao mesmo tempo técnico e afetivo - e se preparem para realizar, a partir de 2019, os respectivos planos de direitos humanos para os espaços sob sua jurisdição.

A sessão de artigos da revista se encerra com um texto que versa sobre assunto relacionado ao debate atualíssimo que envolve tecnologia da informação e gestão do ambiente urbano. Sob o título Cidades inteligentes: conceitos e elementos, Albino Laginski Junior e Décio Estevão do Nascimento discutem instrumentos – alguns de baixos custos e fácil adoção – que podem ser utilizados para obter-se um cenário abrangente dos eventos cotidianos e produzir-se massas de dados para análise baseada em estatísticas, aprendizado de máquina e decisões a partir da aplicação de Inteligência Artificial. Os ganhos são muitos e alguns ainda não dimensionados, seja na economia de energia e de recursos naturais, seja na diminuição da poluição ambiental e na otimização de uso dos equipamentos e vias urbanas, seja no melhor aproveitamento do tempo dos habitantes, na melhor governabilidade e na gestão e nos melhores índices de qualidade de vida geral da população desta cidade. As políticas públicas nunca mais serão as mesmas...

O número da revista se encerra com três pareceres. E os temas são altamente interessantes para o cotidiano dos munícipes: desde o horário de funcionamento das farmácias, com seus plantões de fim de semana e jornadas de 24 horas, passando pelas questões de gênero e suas implicações para vereadores e vereadoras que se tornam pais e mães, até recair sobre os recebimentos de presentes, serviços gratuitos ou outras vantagens por agentes públicos. Eis a síntese das tarefas enciclopédicas que desenvolve a equipe de pareceristas do Instituto.

Como sempre ocorre no último número da RAM a cada ano, o cartão de fim de ano do IBAM é compartilhado com nossos leitores. Que a imagem nele trazida lhes comunique alegria e que o próximo ano nos traga oportunidades de reencontros e de exercitar criatividade e inovação.

Boa leitura!

Índice

05 Será a cidade do século XXI feminina? Exploração de experiências internacionais para incluir considerações de gênero no urbanismo
Clémentine Tribouillard e Sofiane Karroum

22 A participação social na construção de políticas públicas de direitos humanos: o caso do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Rio Grande do Norte
Herculis Toledo, Louise Storni e Rosimere de Souza

36 Cidades inteligentes: conceitos e elementos
Albino Laginski Junior e Décio Estevão do Nascimento

Pareceres

45 Regime de plantão das farmácias e o novo cenário do seguimento remodelado pelo surgimento das grandes redes

50 Vereadoras e Vereadores têm direito à licença maternidade e paternidade?

53 A controvérsia envolvendo o recebimento de presentes, serviços gratuitos ou outras vantagens por agentes públicos

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o n° BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas n° 2.215.

Editoria
Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves

Conselho Editorial
Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes

Conselho Técnico
Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Méllo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes

Diagramação e Redação
Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Superintendente Geral
Paulo Timm

Representações

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br

Será a cidade do século XXI feminina? Exploração de experiências internacionais para incluir considerações de gênero no urbanismo[1]

Clémentine Tribouillard* e Sofiane Karroum**

Resumo: A cidade historicamente foi feita por homens, para homens. Os governantes e os urbanistas são majoritariamente homens, as decisões sobre a cidade são tomadas a partir de um olhar de homem, e a própria cidade tem nome de homens. Agora, isto tudo está mudando para incluir a voz das mulheres e de todas as pessoas que dependem delas – crianças, idosos, deficientes. Este passeio por experiências no mundo afora propõe mostrar casos concretos para criar uma cidade mais segura, funcional e inclusiva.

Palavras-chave: Gênero, Urbanismo, Inclusão

INTRODUÇÃO

Considerar as especificidades de gênero na concepção, na modelagem e na gestão dos espaços públicos urbanos para garantir o acesso igualitário das mulheres e meninas às cidades está em linha direta com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável #11 "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", e particularmente sua meta 11.7: "Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência". Este tema também está alinhado com a Nova Agenda Urbana oriunda de Habitat III em 2016, que declara que "Prevemos cidades e aglomerados urbanos que [...] alcancem a igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, assegurando uma participação integral e efetiva, direitos iguais às mulheres em todos os domínios e de liderança em todos os níveis de tomada de decisão, [...] bem como prevenindo e eliminando todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados." Por que faz sentido pensar em gênero para planejamento e desenvolvimento urbano? Nossas três respostas são: segurança, funcionalidade e participação, tanto real quanto simbólica.

** Clémentine Tribouillard: Cientista política, socióloga urbana e mestre em política urbana (SciencesPo Paris e UERJ).*

Endereço eletrônico: clementine@tribouillard.eu

*** Sofiane Karroum: Hidrogeóloga, mestre em Meio Ambiente e mestre em Educação.*

Endereço eletrônico: sofiane@karroum.eu

[1]O presente trabalho ainda não foi publicado e não está disponível em site. O trabalho foi realizado para o Ministério do Planejamento Territorial Nacional, do Urbanismo, da Habitação e da Política Urbana de Marrocos, em 2018, com o patrocínio da ONU-Femmes Maghreb (ONU-Mulher do Magrebe).

SEGURANÇA: A MANEIRA DE ‘SENTIR’ A CIDADE PODE SER DIFERENTE PARA HOMENS, MULHERES, MENINOS E MENINAS

Vários estudos demostram a diferença estrutural de apreensão do espaço público pela mulher em relação à do homem, em termos de segurança. A publicação “Cidades Seguras” da ONU-Habitat descreve muito bem esta singularidade: “As mulheres se encontram em situações de violência diferente dos homens. Violências impostas a mulheres e meninas em razão do seu sexo são uma das consequências da cultura patriarcal baseada em relações de forças desiguais entre mulheres e homens. Mulheres e meninas são vítimas de assédio sexual na rua, nos parques e nas praças públicas, nas escolas, no lugar de trabalho e nos transportes públicos. [...] Isso resulta, como demostram muitos estudos, em que as mulheres modificam seus hábitos mais frequentemente que os homens. Por exemplo, costumam sair sozinhas de noite menos facilmente que os homens. A insegurança e a percepção da insegurança restringem a capacidade das mulheres e meninas de se beneficiarem plenamente das vantagens da cidade”.

Assim, se evidencia que os espaços muitas vezes são planejados sem tomar em consideração esta visão específica das mulheres, seja porque elas são sub-representadas nas instâncias de planejamento urbano, seja porque não são sistematicamente consultadas como grupo específico de moradoras ou usuárias.

Uma ferramenta muito interessante que surgiu para integrar este olhar diferenciado nos diagnósticos urbanos se chama ‘auditorias femininas de segurança’, ou ‘caminhadas de segurança’. São diagnósticos de campo realizados por grupos de mulheres no seu bairro, em que as ‘caminhantes’ identificam os fatores humanos (frequentadores, práticas sociais, ocupação do espaço) e os elementos urbanos que provocam práticas de desvio e/ou sensações de insegurança. Logo formulam juntas propostas concretas de melhoria do espaço público urbano, que devem subsidiar as decisões públicas. Esta metodologia foi inicialmente desenvolvida em Toronto, Canadá, em 1989, pelo ‘Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children’ (METRAC), e foi depois sistematizada na província canadense do Quebec pelo programa “Mulheres e cidade”. Amplamente difundida no mundo desde então, a metodologia já evoluiu para adaptar-se a diferentes contextos, às vezes para se desligar de uma visão meramente de segurança, ou para propor atividades mistas. As caminhadas já foram experimentadas no Brasil, por exemplo, pela associação paulista SampaPé!.

Organização de várias auditorias femininas na França

Fonte: A Places Egales© e Eko des Quartiers©

Muitas vezes, a sensação de insegurança vem de características facilmente reversíveis: escuridão, sujeira, mal cheiro etc. Estudantes de arquitetura da Universidade de Columbia, em Nova Iorque, participaram em 2013-2014 num projeto de parceria com a Escola de Artes Srishti de Bangalore na Índia para transformar 'espaços lixo' em espaços públicos, demostrando que isso era possível com pouquíssimos meios. Escolheram o caso dos espaços localizados por baixo dos viadutos e realizaram um piloto por baixo da ponte chamada Anand Rao Circle. Junto com as autoridades, transformaram este espaço vazio e sujo num lugar de encontro social: introduziram cores vivas, lugares onde sentar, mobiliário urbano, jardineiras com plantas adaptadas à sombra e à pouca água, tudo isso com materiais inteiramente oriundos de reciclagem.

O Canadá tem privilegiado estes princípios de planejamento urbano para melhorar a sensação de conforto e segurança em nível de política pública nacional, chamada de 'urbanismo securitário' (ou em português, 'desenho urbano para prevenção de crimes'). Os princípios são os seguintes:

1- Sinalização (para saber onde estamos e aonde vamos): Painéis, indicações pintadas no chão, códigos de cores etc. permitem dar orientações sobre os caminhos, pois uma pessoa que parece perdida é uma vítima mais fácil;

2- Visibilidade (para ver e ser visível): o elemento determinante é a iluminação, mas também um campo de visão livre e a ausência de pontos cegos ou corredores estreitos.

Melhorias físicas em Anan Rao Circle: antes e depois

Fonte: Sui Lab©

Assim, as pessoas que circulam podem ver ao redor e antecipar as dificuldades: são menos surpresas e podem evitar o perigo ou solicitar ajuda;

3- Frequência (para estar em lugares animados): a animação espontânea criada pela utilização de um espaço público, por atividades, estabelecimentos comerciais etc. contribui para o sentimento de segurança e pode dissuadir os potenciais atos de contravenção ou criminais. Além disso, a presença coletiva aumenta a possibilidade de obter ajuda;

4- Vigilância formal e acesso à ajuda (para estar em lugares monitorados e poder pedir ajuda): principalmente por rondas policiais e por câmeras de vigilância, mas também com telefones públicos, campainhas de alarme e pontos de acolhimento;

5- Produção e manutenção dos espaços públicos (para viver num lugar limpo e aconchegante): o espaço proposto deve provocar um sentimento de pertencimento nos cidadãos para ser frequentado e bem cuidado;

6- Articulação local e participação da comunidade (para agir juntos): incluir a comunidade na vigilância privada e favorecer o compromisso cidadão contribuem à segurança da vizinhança.

Um exemplo emblemático de aplicação destes princípios no Canadá é o da empresa de transportes de Toronto, que reavaliou completamente os espaços das estações de metrô e rodoviárias. As intervenções, definidas graças à uma auditoria feminina de segurança, consistiram em: melhoria da iluminação em todos os espaços, paradas de ônibus transparentes para uma melhor visibilidade; botões para chamadas de emergência em espaços de alto trânsito ou sem funcionário permanente; espelhos de segurança; telefones públicos em cada plataforma de metrô na entrada de todas as estações e em muitos pontos de ônibus e rodoviárias; elevadores para um acesso mais fácil e mais seguro aos diferentes níveis; construção de espaços de espera específicos nas plataformas de metrô com boa iluminação, câmeras de segurança e botões de alarme; possibilidade de parada em qualquer lugar entre pontos oficiais nas linhas de ônibus entre 21hrs e 5hrs (inicialmente para mulheres viajando sozinhas, logo estendido a todos os passageiros que solicitarem); divulgação do aplicativo "Safe App" como método rápido e discreto de denúncia de assédio ou atividades suspeitas (possibilidade de mandar mensagens, fotos ou vídeos ao centro de controle com localização do incidente, ou diretamente contatar a polícia).

Os 6 princípios do urbanismo securitário

Fonte: União dos Municípios da Província de Quebec©

Os espaços de espera designados nas plataformas do metrô de Toronto, muito bem iluminados, com o símbolo "seu parceiro de segurança" para localizar facilmente as instalações de segurança; ponto de ônibus transparente; parada entre dois pontos, também na cidade de Montreal

Fonte: Toronto Transport Company©

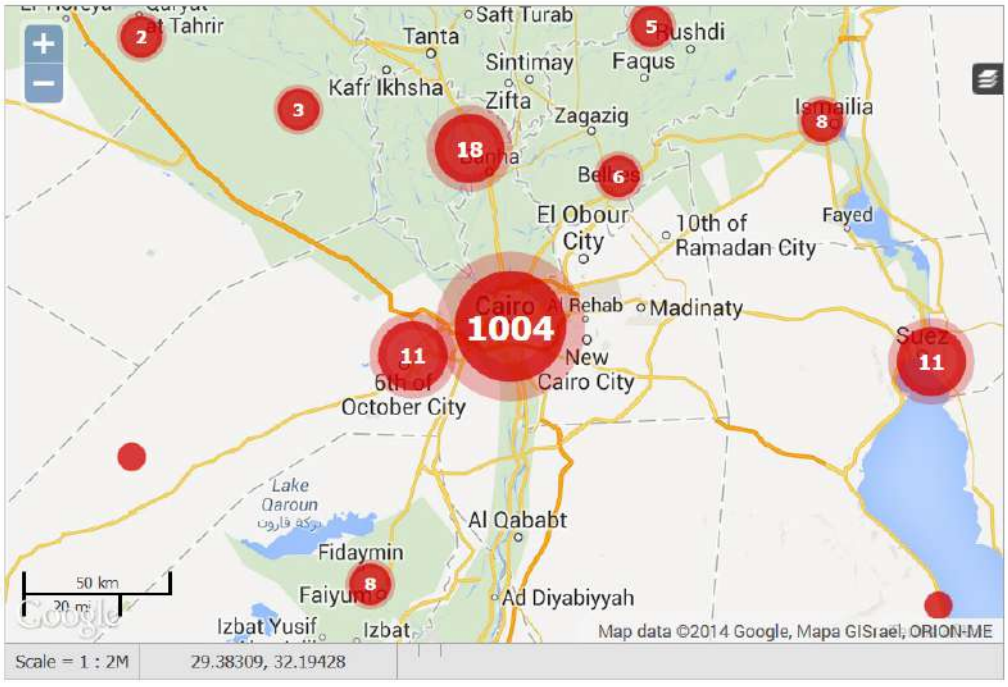
Outro elemento fundamental de segurança nos espaços públicos é a presença policial. Algumas unidades policiais no mundo são especializadas nas violências de gênero, como é o caso da Delegacia da Mulher no Brasil. A 'Unidade Policial Especial para Mulheres e Crianças' é um corpo especial da polícia de Nova Délhi, Índia, composto unicamente por mulheres, que trabalha com serviços de apoio, mediação e investigação das queixas registradas sobre crimes contra mulheres e proteção de crianças, em colaboração com muitas ONGs, escolas e outras agências. A unidade cresceu muito nos últimos anos para cobrir cada vez mais distritos da cidade. As tropas responsáveis pelas inspeções nos espaços públicos (ônibus, estações de metrô, universidades), criadas depois do estupro coletivo levando à morte de uma estudante de 23 anos em dezembro de 2012, foram muito midiatizadas com o nome de "Charlie's Angels" (nome do seriado americano dos anos 1980). Nesta cidade, infelizmente batizada de "capital mundial do estupro", a brigada também estabeleceu treinos gratuitos de autodefesa para mulheres, de 2 horas por dia, durante 2 semanas.

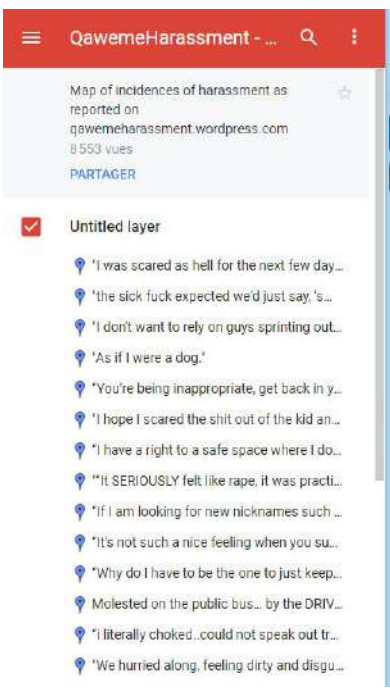
Tropas femininas da polícia de Nova Délhi: treino, atendimento e curso de autodefesa

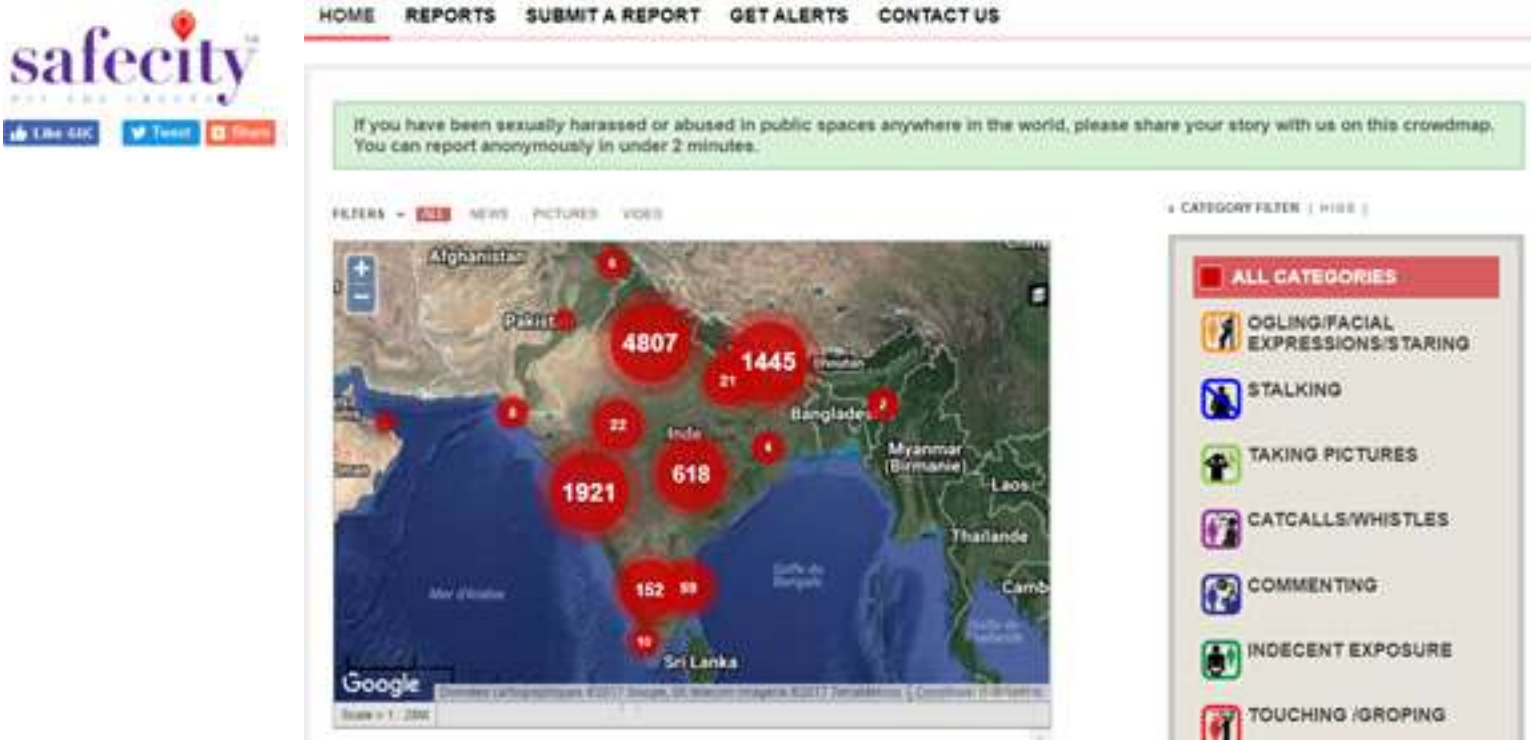
Fonte: Special Police Unit for Women and Children –SPUWAC © e Hindustan Times©

Outras ferramentas interessantes para reduzir a sensação de insegurança das mulheres nos espaços urbanos são os aplicativos coletivos (crowdsourcing) em que as próprias usuárias fornecem dados sobre a segurança de espaços específicos. Os dados podem ser fornecidos de maneira anônima, e são agregados em pontos sensíveis localizados num mapa da cidade. O objetivo é ajudar os indivíduos a tomar decisões (de trajetos, horários, acompanhamento etc.), mas também as autoridades locais a combater a insegurança. Alguns aplicativos também coletam histórias pessoais de assédios em espaços públicos, como o 'Safecity' criado na Índia e hoje expendido no Quênia, em Camarões e no Nepal. O aplicativo 'SafetiPin', também indiano, está baseado nas auditorias de segurança, registrando 9 parâmetros que compõem a percepção de segurança de um lugar, e que produzem uma nota divulgada ao público e às autoridades. Os usuários também podem inserir recomendações particulares, como a descrição de um problema específico. 'HarassMap' é uma ONG egípcia de luta contra o assédio sexual que compartilha via sua página internet testemunhas de vítimas cartografadas no mapa da cidade. Atividades complementares são desenvolvidas, como a redação de relatórios detalhados para as autoridades, produção de material educativo, organização de ateliês e campanhas de comunicação etc. Existem iniciativas similares como 'Ramallah Street Watch' em Palestina, 'Safe Street Yemen' ou 'Resist Harrasment' no Líbano.

Exemplos de mapas online e aplicativos para celular HarassMap, QawemeHarassment, SafetiPin e SafeCity







Fontes: HarassMap©, QawemeHarassment©, SafetiPin© e Safecity©

Estudos demostram que estas violências de gênero também existem de maneira muito intensa nos transportes públicos. Em complemento aos exemplos canadenses descritos acima, é interessante citar o caso da Cidade do México, que implementou um programa de luta contra a violência de gênero através de ônibus e carros reservados a mulheres, uma campanha de sensibilização, assim como centros de atendimento para mulheres e meninas chamados 'Viajemos seguras'. Cinco centros foram implementados no metrô e no metrobus para providenciar conselho, apoio psicológico, e assistência jurídica no caso de encaminhamento para a justiça. O processo está apresentado de maneira simples e explícita por meio de cartazes nos espaços públicos e nos transportes.

Um último exemplo interessante em termos de segurança orientada às violências de gênero na cidade é a importância das campanhas de sensibilização e comunicação. Os exemplos de campanhas muito impactantes são inúmeros no mundo, alguns voltados aos agressores, outros às vítimas, outros às testemunhas passivas. A campanha difundida em 2015 nos trens e nas estações de metrô de São Paulo "Você não está sozinha" visava principalmente esta última categoria, pois em 2013 somente 10 casos de assédio sexual no metrô tinham sido denunciados. Entre o lançamento da campanha em agosto 2015 e o mês de outubro do mesmo ano, 115 casos foram registrados, e a tendência aumentou com 288 queixas em 2017.

Os 5 centros de atendimento 'Viajemos seguras' da rede de transportes da Cidade do México

Cartazes da campanha paulista 'Você não está sozinha'

Fonte: Governo do Estado São Paulo©

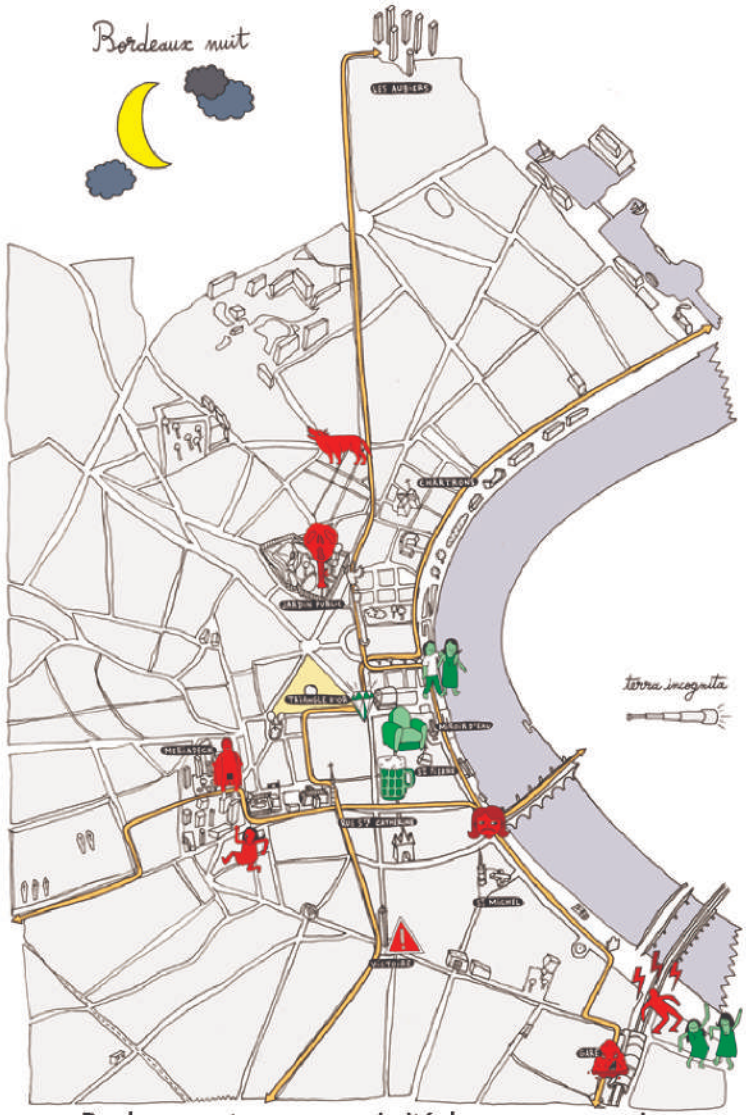
FUNCIONALIDADE: AS CIDADES SÃO TRADICIONALMENTE PLANEJADAS POR HOMENS E PARA HOMENS, QUE TÊM UM USO DIFERENCIADO DOS ESPAÇOS URBANOS

A segunda resposta é muito mais ampla que o aspecto securitário e constata que a cidade foi tradicionalmente concebida e administrada por homens, segundo visões e usos principalmente masculinos. Durante as últimas décadas, muitas iniciativas permitiram evidenciar que as necessidades das mulheres em termos de mobilidade e funcionalidade dos espaços públicos possuem várias especificidades que foram amplamente ignoradas pelas políticas públicas. A "Carta Europeia das Mulheres na Cidade", adotada em 1994, constitui uma boa síntese desta constatação: (i) planejamento urbano: quadros de vida mono-funcionais e usos do tempo são discriminatórios, assim como a falta de oferta de mobilidade, em particular de noite; (ii) mulheres arquitetas e urbanistas: muito poucas, suas intervenções dariam mais visibilidade às cidades, em particular sobre horários e ritmos; (iii) habitat: inovar, por exemplo, com uma oferta de moradias cooperativas mais apropriadas às necessidades das mulheres trabalhadoras e mães; (iv) segurança: criar um guia para quem concebe e quem decide para identificar os elementos do meio urbano que suscita o imaginário do medo e da insegurança; (v) iniciativas institucionais: confortar a presença de mulheres a todos os níveis de decisão, desenvolver o urbanismo participativo; (vi) conhecimento: desconstruir os preconceitos, fontes de discriminações, sensibilizar os políticos, profissionais e estudantes à abordagem de gênero. O desafio hoje é lutar contra o 'androcentrismo' em urbanismo.

Uma parte das necessidades específicas das mulheres também corresponde às necessidades de outras categorias de população, como idosos ou deficientes físicos. Na maioria das sociedades, incluindo a brasileira, a mulher é principalmente responsável pelo cuidado dos outros (noção de '*care*' em inglês): cuida das crianças e dos avós. Isso implica uma série de fatores constrangedores nos seus deslocamentos, os modos de transporte que ela pode usar, as vias de circulação que pode percorrer etc. Assim, se diz que uma cidade concebida por mulheres para as mulheres será, afinal, benéfica a todos: isso significa que, com uma leitura do território urbano sensível ao gênero, se contribuirá a uma maior integração de outros grupos com necessidades especificas, apresentando vulnerabilidades que podem se sobrepor às necessidades das mulheres. Por exemplo, um cadeirante ou um idoso de bengala ou andador privilegiará tanto as calçadas amplas e em bom estado quanto uma mãe com um carrinho de bebê; populações de baixa renda procurarão tanto quanto as mães trabalhadoras (ou seja com deslocamentos múltiplos) transportes a preços accessíveis e bem interconectados; uma criança autorizada a voltar da escola sozinha ou sair para brincar com os amigos no parque precisará de um ambiente seguro do mesmo jeito que uma mulher voltando para casa sozinha ou praticando esporte num jardim público etc.

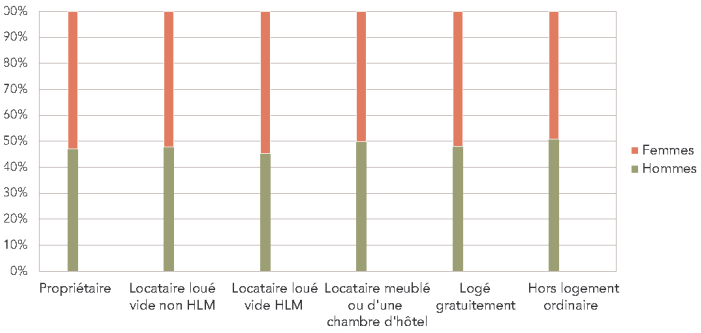
O primeiro parâmetro a considerar por um planejador urbano para integrar este enfoque é o conhecimento exato da situação específica local, através da produção de dados factuais e estatísticos urbanos com visão de gênero. Por exemplo, desde há pouco tempo, as agências de urbanismo francesas começaram a utilizar um conjunto de ferramentas metodológicas sensíveis ao gênero, previamente à concepção de operações urbanas: estatísticas de gênero, contagens sistemáticas, grupos focais, mapas sensíveis etc. A agência de urbanismo da região metropolitana de Lyon, UrbaLyon, sistematizou a composição de binômios de pesquisadores homem/mulher para todas as atividades de campo, assim como a representação estritamente paritária em todas as populações estudadas (moradores, usuários, atores locais etc.), para minimizar o risco de recolher uma apreciação exclusivamente masculina sobre uma realidade dual.

Exemplos de análises de gênero utilizadas por a'urba, a agência de urbanismo da região de Bordeaux



Bordeaux nocturne, une majorité de zones repoussoirs

Graphique n°4 : Répartition des hommes et des femmes par statut d'occupation de leur logement



Fonte: a'urba©

A segunda etapa é a integração deste olhar ao desenho das intervenções urbanas. Neste quesito, a cidade de Viena na Áustria é incontestavelmente pioneira. Desde o fim da década de 1990, as autoridades municipais constataram que as mulheres usavam o espaço público de maneira totalmente diferente dos homens. Por exemplo, os homens utilizavam principalmente o carro ou os transportes públicos para uma ida e volta quotidiana entre seu domicílio e seu trabalho. Ao invés disso, as mulheres, principalmente, caminhavam e utilizavam muito mais os transportes públicos, por uma série de razões e segundo esquemas muito mais diferenciados. Ficou mais claro, então, que as intervenções sobre mobilidade de pedestre e usuários de transportes públicos deveriam considerar, particularmente, as moradoras.

Desde a época destas primeiras constatações, a cidade afinou as pesquisas, desenvolveu metodologias, testou experiências-piloto e finalmente escalou abordagens em várias áreas do urbanismo para se adaptar aos desafios específicos da população feminina. Um primeiro exemplo concreto é o dos parques, e, particularmente, os espaços de brincadeira para as crianças. Um estudo realizado em 1996-1997 demostrou que, a partir da idade de 9 anos, o número de meninas frequentando os parques públicos caia drasticamente. O estudo também revelava que os meninos costumam socializar em grupos maiores, mais barulhentos e teimosos – consequentemente, quando ocupam um espaço de brincadeira, as outras crianças, principalmente as meninas, não ousam utilizá-lo. Entre as crianças que ousam, os meninos são rejeitados em 50% dos casos, as meninas em 80% - neste último caso a rejeição muitas vezes é feita com insultos ou comentários de caráter sexual. O fato de que campos de esportes de bola estejam cercados com grades para que as bolas não escapem acentua esta barreira mental entre um grupo de meninos com autoconfiança e outras crianças potencialmente interessadas em se juntar ao jogo.

Na base desta constatação, o escritório de arquitetura Tilia desenhou um terreno

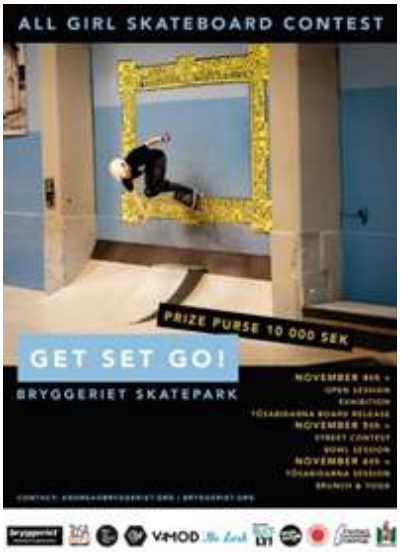
de esporte para o Parque Einsiedlerpark que corresponde a dois espaços colados obliquamente, separados por uma pequena plataforma multifuncional de 60 cm de altura. Esta configuração permite vários jogos simultaneamente, já que, virtualmente, um terceiro espaço está criado na interseção dos dois outros. As grades somente cercam uma parte do terreno, deixando assim um grande espaço para entrar e sair, e é possível estar dentro do terreno sem necessariamente estar jogando (por exemplo na plataforma). Estas disposições foram combinadas com outras intervenções no parque: acréscimo de caminhos de pedestres, de campos de vôlei e badminton para ampliar o leque de atividades propostas etc. Isso teve o sucesso esperado, pois a frequência por meninas aumentou intensamente, e os grupos de meninos e meninas passaram a conviver sem dominação de um pelo outro.

O Parque Einsiedlerpark em Viena, na Áustria

Fonte: Cidade de Viena© e Zdenka Lammelova©

De maneira geral, o impacto de gênero é muito importante na opção por um equipamento esportivo, pois pode ter implicações de prática mais ou menos orientada até um grupo específico. É o caso dos skateparks, maioritariamente frequentados por meninos e homens. Para remediar esta situação, na cidade de Malmö na Suécia, a diretora de um skatepark chamado Bryggeriet estabeleceu um horário reservado para as meninas na 2ª feira de noite, para aprender sem complexo, e poder se juntar aos meninos no resto da semana. Com mesma ideia, competições de mulheres nasceram.

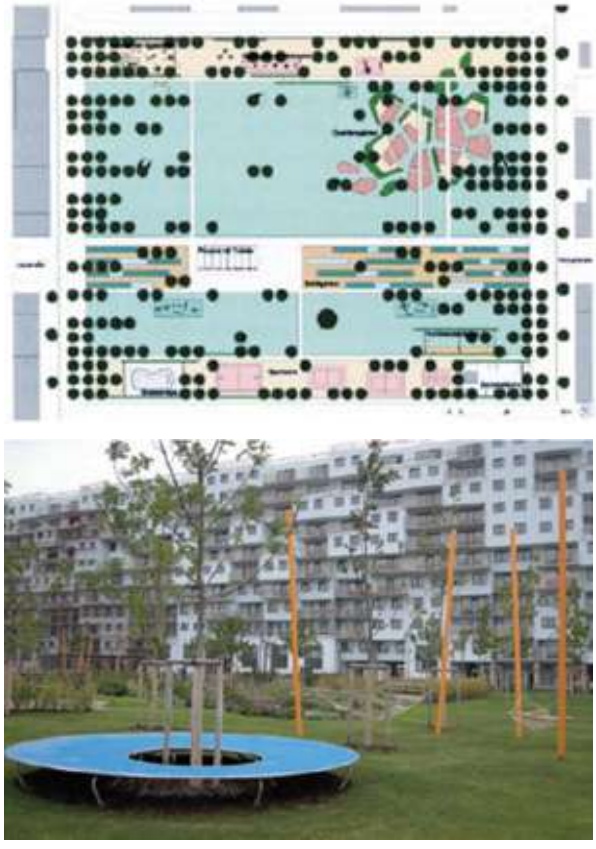
Promoção da prática do skate por meninas: reserva de um horário especial para elas.



Fontes: skatemalmö© et bryggeriet©

Voltando a Viena, outro exemplo de concepção de parque integrando todos os tipos de usuários é o Parque Rudolf Bednar, que também foi objeto de um concurso internacional. A preparação dos TDR do concurso levou a várias reuniões de discussão entre o serviço municipal de arquitetura e urbanismo e seus parceiros: associações de jovens do bairro, serviço municipal de manutenção dos espaços verdes, etc. Os critérios de consideração de gênero foram claramente integrados nos TDR como critérios de avaliação das propostas. A empresa vencedora, a agência alemã Hager, propôs elementos totalmente alinhados com estes critérios: zoneamento do parque em espaços tranquilos, espaços esportivos e espaços de brincadeira para todas as idades; rede estruturada de caminhos de pedestres; eixos de visibilidade clara e iluminação importante; praça multifuncional, parcialmente sombreada e coberta; gramado multifuncional.

Disposição geral do parque Rudolf Bednar e espaços de relaxamento (banco circular e redes)



Fonte: Cidade de Viena©

Um último exemplo de Viena é a consideração de gênero nos deslocamentos de pedestres: iluminação pública adicional foi instalada para que os deslocamentos de noite sejam mais seguros, as calçadas foram ampliadas para facilitar a caminhada, algumas escadarias foram modificadas para também ser praticáveis por carrinhos de bebê, cadeiras de roda ou idosos com bengala.

Escadaria emblemática no nono distrito de Viena

Fonte: Josef Lex©

Hoje, no total, são mais de 60 projetos de melhorias urbanas baseadas nas considerações de gênero que foram desenvolvidos na cidade. O ponto em comum de todos estes projetos é que sempre começam com uma coleta de dados sobre o uso de um espaço público dado por diferentes grupos. É somente depois de ter analisado os esquemas de utilização deste espaço que começam a ser definidos as necessidades e os interesses dos usuários, e logo o planejamento.

Finalmente, um último elemento muito importante no planejamento urbano dos espaços públicos, considerando as diferenças de necessidades entre homens e mulheres, é o banheiro público. O acesso a sanitários é uma necessidade comum a todas as categorias de população, e neste sentido deveria ser sistematicamente integrado a todas as intervenções urbanas, mesmo se hoje está muitas vezes ignorado. Porém, esta necessidade está particularmente acentuada para a população feminina, por uma série de

razões: primeiramente, as mulheres se colocam numa situação particularmente perigosa se estão obrigadas a fazer suas necessidades na rua, ou seja, à vista de todos e sem proteção; depois, a higiene menstrual ou a gravidez são atributos femininos que requerem um acesso frequente a banheiros; finalmente, os usos familiares ligados ao cuidado das crianças recaem parcialmente, se não frequentemente, nas mães.

Assim, a construção sistemática de sanitários públicos pelo poder público é uma ação de gênero, como em Shanghai na China onde o governo municipal estabeleceu a obrigatoriedade de ter acesso a banheiros num raio de 300 metros em vias internas, e 800 metros em vias externas, com um índice de 2/3 para a repartição de sanitários masculinos e femininos. Para melhorar a acessibilidade, um aplicativo foi desenvolvido com a lista dos 8000 banheiros públicos da cidade, indicação GPS do sanitário mais próximo, dos horários de abertura e até a disponibilidade de papel higiênico.

Guia dos sanitarios Shanghai

Fonte: Shanghaiist.com©

Na mesma linha, fraldários antigamente disponíveis unicamente nos sanitários femininos agora são mais sistematicamente instalados num espaço próprio, indicado por uma sinalética neutra, ou instalados tanto nos sanitários femininos como masculinos, como na Dinamarca.

Localização e sinalética de fraldários: antes e depois no aeroporto francês de Paris Orly

Fontes: MadameLeFigaro.fr© e transport.blog.lemonde.fr©

PARTICIPAÇÃO: AS MULHERES AINDA SÃO MENOS PRESENTES NA DECISÃO, NA PARTICIPAÇÃO E NA IMAGEM DA CIDADE

O primeiro parâmetro de participação da mulher na cidade é o de governança: a mudança de paradigma é imprescindível para dar mais espaço para as profissionais e usuárias nas instâncias de decisão da cidade.

Neste sentido, o programa 'Cidade amigável para as mulheres' ("Women-Friendly City"/WFCP) de Seul na Coreia do Sul é emblemático: lançado em 2007, ele estabeleceu a implementação de um sistema completo de governança, incluindo gênero, composto por três estruturas: na escala metropolitana, mulheres especialistas ("WFCP Partners") e moradoras ("WFCP Prosumer

Group"); na escala municipal, ou seja em cada um dos 25 Municípios da região, uma entidade juntando todos os perfis ("WFCP Forum Group of Municipal Governments"). Hoje estas estruturas ainda existem, mesmo tendo o programa evoluído, e foi integrado à política municipal, sem ser mais considerado como um programa à parte.

Estrutura de governança metropolitana integrando a participação feminina em Seul

Fonte: Seoul Metropolitan Government©

Além das instâncias de decisão, a participação também deve ser garantida nos espaços profissionais – alguns dos setores profissionais ligados ao desenvolvimento urbano seguem sendo associados a mundos masculinos. Um exemplo é o subsetor de transportes urbanos, no qual se observam várias inciativas de diversificação. O operador de transportes da cidade de Londres, chamado TfL, em parceria com o Ministério Britânico de Transportes, a rede ferroviária, a Sociedade das Mulheres Engenheiras, o Seminário de Transporte das Mulheres, e o Museu dos Transportes de Londres, lançou em novembro 2014 o programa '100 anos de mulheres nos transportes'. Os objetivos do programa foram de celebrar o papel fundamental que as mulheres sempre tiveram na indústria dos transportes, convidar a uma reflexão sobre a diversidade de gênero atual, e à sua melhoria através de várias atividades, entre as quais: organização de discussões de debates, eventos de 'speed mentoring', projeto 'traga sua filha para o trabalho hoje', competição nacional de debates nas escolas etc. Frente ao sucesso do programa, ele foi perenizado com o novo nome 'Mulheres no transporte', com o objetivo de atrair mais mulheres profissionais, valorizando as carreiras propostas, homenageando as contribuições femininas passadas e presentes no setor, fornecendo oportunidades de desenvolvimento pessoal e evolução de carreira, implementando redes, e chamando a atenção das gerações futuras sobre a variedade de profissões oferecidas pelo setor.

Cartaz do programa de valorização do papel da mulher no setor dos transportes em Londres

Fonte: TransportforLondon©

O segundo parâmetro de participação da mulher na cidade é o de normativa: os documentos legais e operacionais devem incluir o enfoque de gênero. Alguns países possuem leis sobre a participação obrigatória de mulheres nas instâncias locais de governo (como na Índia – 33% - ou nas Filipinas – 40%), assim como marcos institucionais sobre a participação cidadã das mulheres (como o reconhecimento da integração de gênero por decisão ministerial na Alemanha em 1999, ou a Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local de 2006). Ainda existem normativas sobre o policiamento das violências de gênero (como as leis municipais de Quito no Equador, ou Rosário na Argentina).

Além destas medidas normativas, uma constatação frequente é que um dos freios principais da integração do gênero nas políticas urbanas é que muitas vezes os atores simplesmente não sabem o que fazer.
Consequentemente, em complemento a um quadro legal ou normativo, é interessante estabelecer um quadro operacional que possa guiar os profissionais nesta integração, chamada de 'gender mainstreaming'. Assim, várias cidades editaram no decorrer dos últimos anos guias práticos para seus funcionários, para orientar o trabalho no dia a dia. No Canadá, módulos de capacitação e guias municipais evoluíram até um guia provincial chamado 'Minha cidade com toda confiança' (2009); em Viena foi editado o guia 'A integração fácil do gênero: conselhos práticos para mais igualdade de gênero na administração municipal' (2011) em desdobramento de duas campanhas de sensibilização dos funcionários; em Berlin, o Município elaborou um manual de integração do gênero no urbanismo (2011) depois que o conceito foi legalmente afirmado no Código Federal de Construção em 2004; o Município de Paris realizou em 2016 um guia destinado tanto ao seu quadro de pessoal quanto aos cidadãos, para uma sensibilização geral ao tema das mulheres na cidade. Todos estes guias estão disponíveis online.

Guias municipais de integração do gênero no urbanismo: Viena, Paris, Berlin, Montreal

O terceiro parâmetro de participação da mulher na cidade é o de simbolismo: o reconhecimento do papel da mulher na sociedade passa também pela marca que ela pode deixar na cidade. Um exemplo muito ilustrativo do androcentrismo é a sinalização urbana. Para evidenciá-lo e convidar as mentes a evoluírem, a cidade de Viena decidiu feminizar todos os painéis, no âmbito de uma campanha chamada 'Viena vê as coisas de um jeito diferente'.

Paneis de sinalização paritária das ruas, dos espaços e equipamentos públicos em Viena

Fonte: Cidade de Viena©

Com a mesma ideia, a cidade de Wellington, na Nova Zelândia, decidiu homenagear a Kate Sheppard, famosa sufragista do fim do século XIX (o país foi o primeiro do mundo a dar o direito de voto às mulheres, em 1893, depois de anos de campanhas que culminaram numa petição nacional a favor do voto feminino, liderada por Kate Sheppard). O Município decidiu substituir os homens verdes dos sinais pela silhueta dela, com uma folha de plástico muito simples e barata. O homem vermelho ficou como homem. Esta iniciativa, além de ser uma ação afirmativa da paridade da cidade, também é um gesto simbólico em reconhecimento ao direito das mulheres.

homens; entre 2008 e 2014, 98 mulheres foram homenageadas entre as 228 nomeações, ou seja 43% dos novos nomes; a partir de 2014, a nova Prefeita exigiu um mínimo absoluto de 50%, mas nos fatos foi bem além, pois chegou a 61% das novas nomeações (ruas, equipamentos esportivos e culturais, pontes...). Por exemplo, todas as estações da nova linha 3 do bonde têm nome de mulher.

Em conclusão, ressalta-se que a maior parte das medidas exemplificadas neste passeio pelo mundo correspondem ao senso comum, apesar de não ser obvias para quem nunca parou para pensar. Estes temas ainda não integraram de

Os novos sinais de trânsito na cidade de Wellington

Fonte: Wellington City Council©

Um último exemplo muito interessante do espaço ocupado simbolicamente pelas mulheres na cidade é o nome das ruas (e praças, edifícios, parques etc.). No mundo inteiro, a grande maioria dos nomes, quando são de pessoas, são de homens. Por exemplo na França, somente 2% das ruas têm nome de mulher. A cidade de Paris decidiu desenvolver uma política muito proativa de feminização dos nomes: em 2001, na cidade toda, somente 44 ruas tinham nome de mulher, contra 4000 para

forma sistemática os ensinos universitários das profissões urbanas, e vão, pelo menos durante alguns anos, ainda depender da capacidade dos profissionais de buscar informação e capacitação de modo autônomo.

É somente através da divulgação de todas estas experiências que poderemos garantir que mais da metade da população do planeta não seja deixada de lado na cidade do século XXI.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PLANO DECENAL DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO RIO GRANDE DO NORTE

Herculis Toledo*, Louise Storni** e Rosimere de Souza***

Resumo: Este artigo apresenta o processo participativo na construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Rio Grande do Norte, realizado entre os anos 2016 e 2017. A partir dessa experiência, propomos uma reflexão sobre o que se entende e quais os desafios que ainda persistem quando falamos de participação social na gestão pública. De que forma esse conceito é previsto nos marcos legais e institucionais da política da criança e do adolescente? Em especial, quais estratégias adotadas viabilizaram a participação dos sujeitos sociais dos mais diversos segmentos e quais fragilidades foram observadas quando pensamos na participação de crianças e adolescentes?

Palavras-chave: Participação social, Políticas Públicas de Direitos Humanos, Crianças, Adolescentes, Plano Decenal, Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

O Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Rio Grande do Nor te (PDDHCA RN) foi construído de forma participativa de março de 2016 a novembro de 2017. Sob a coordenação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONSEC–RN) e assessoria técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (por meio de convênio com a Secretaria de Direitos Humanos, na época vinculada à Presidência da República – SDH–PR e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA), o Plano Decenal é considerado importante instrumento de planejamento para a implementação e controle de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O presente artigo tem como objetivo tecer considerações sobre a relevância do processo participativo de construção de Planos de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para os/as gestores/as dos estados e Municípios brasileiros.

** Herculis Pereira Tolêdo: Consultor técnico do IBAM, o representa no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro. Doutorando e Mestre em Serviço Social – PUC-Rio.*

Endereço eletrônico: herculis@ibam.org.br

*** Louise Storni: Consultora do IBAM na área de Direitos, Cidadania e Políticas Públicas. Mestranda em Políticas Públicas em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

Endereço eletrônico: louise@ibam.org.br

**** Rosimere de Souza: Coordenadora do Programa de Direitos, Cidadania e Políticas Públicas do IBAM. Doutoranda e mestre em Serviço Social pela PUC Rio.*

Endereço eletrônico: rosimere@ibam.org.br

Nessa direção, o processo que ocorreu no Rio Grande do Norte representa um caso de sucesso para subsidiar técnicos/as e gestores/as no planejamento de políticas públicas eficientes com o intuito de concretizar e promover os direitos sociais de suas crianças e adolescentes. As atividades realizadas durante o processo de construção do Plano foram estruturadas em quatro fases: 1) sensibilização e mobilização dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos em torno da elaboração do PDDHCA e criação da Comissão Intersetorial de acompanhamento do Plano; 2) diagnóstico da situação local referente à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; 3) capacitação em direitos humanos das crianças e adolescentes; 4) construção do PDDHCA.

O PDDHCA RN está estruturado em cinco eixos orientadores (assim como o Plano Nacional), sendo os três primeiros voltados para a realização de ações-fim e os outros dois para ações-meio necessárias para o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos como um todo. São eles: Eixo 1 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos; Eixo 3 - Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes; Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos; e Eixo 5 - Gestão da Política de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Sua principal finalidade é orientar o poder público na esfera estadual na implementação de políticas que efetivamente garantam os direitos infanto-juvenis e orientar os governos municipais na efetivação de políticas nessa área.

Além disso, o PDDHCA está integrado ao conjunto dos instrumentos de planejamento governamental do estado do RN, a saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)[1].

O processo de construção teve início com a apresentação da proposta aos membros do CONSEC RN e ao Ministério Público com vistas à adequação da metodologia e planejamento das atividades. Esta etapa foi fundamental para se compreender o contexto no qual o PDDHCA seria elaborado, seja no âmbito das políticas estaduais e mesmo no nível dos Municípios, importantes agentes neste processo. Nessa ocasião foi formada a Comissão Intersetorial, que acompanhou e participou ativamente de todas as etapas de construção do Plano Decenal.

Com o objetivo de se conhecer com mais profundidade a rede de entidades, políticas e programas existentes na esfera estadual, a primeira fase do Plano contemplou a realização de pesquisa junto às entidades do Sistema de Garantia de Direitos com vistas à construção do diagnóstico das políticas públicas direcionadas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Também foram realizadas "escutas" nos Territórios de Identidade do estado[2], abrangendo representantes municipais ligados à temática da criança e adolescente. Entre outubro e dezembro de 2016 foi o momento de escutar as crianças e os adolescentes do estado.

Foram escutadas por meio de metodologia lúdica crianças de até 12 anos, de duas escolas estaduais da periferia de Natal. Por meio de

[1] Essas leis compõem o ciclo orçamentário e possuem o papel de integrar as atividades de planejamento e orçamento a fim de assegurar o sucesso da ação governamental em todas as esferas.
[2] O conceito de territórios de identidade foi criado pelo geógrafo Milton Santos. Para ele o território geográfico é vivo e dinâmico, é um espaço ocupado e transformado, indivisível dos seres humanos e de suas ações. Os Territórios de Identidade no Rio Grande do Norte orientam a organização da área de planejamento. Eles "são reconhecidos com potencialidades, identidades culturais, anseios e necessidades próprias, na formulação e/ou reorientação de políticas, programas e projetos para as áreas objetos de intervenção governamental (...) se constituem num espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, uma vez que confrontam e articulam seus interesses e suas alternativas, cujas decisões devem refletir sobre o futuro e as ações programáticas pelo poder público e sociedade. Disponível em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000109722.PDF>. Acesso em 19 de novembro de 2018.

grupos focais, foram escutados adolescentes, participantes do grupo de formação sociopolítica do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (meio aberto e meio fechado) e adolescentes indígenas participantes de um Encontro de Jovens Indígenas.

Após revisões e análises bibliográficas, entrevistas com entidades estaduais e escutas nos territórios e com crianças e adolescentes, foi possível a construção do Plano de Ação que hoje conta com 5 eixos, 12 diretrizes, 48 objetivos estratégicos e 157 metas.

O Plano de Ação do PDDCHA apresenta os objetivos por eixo, as principais metas a serem alcançadas e respectivos prazos e recursos necessários para o seu financiamento, bem como as suas formas de monitoramento e avaliação.

Em agosto de 2017 aconteceu na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALERN) a Audiência Pública do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Rio Grande do Norte. Como última etapa, a Comissão Intersetorial entregou e apresentou o Plano Decenal durante Assembleia Extraordinária do CONSEC (novembro de 2017), a fim de que este órgão colegiado analisasse, discutisse, aprovasse e o encaminhasse para publicação, o que foi feito por meio da Resolução Nº 114/2017.

Por fim, o PDDHCA RN[3] estabelece a Política Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes para o período de 2018-2028, a contar da sua publicação, sendo que todos os órgãos e instituições da Comissão Intersetorial assumiram o compromisso de tornar realidade a efetivação de cada um dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, buscando articular nesse processo a criação de um Órgão Gestor dentro da estrutura administrativa do estado que execute a intersetorialidade do Plano de forma articulada com as outras secretarias e entidades. Esse trabalho em conjunto, participativo e comprometido, contendo ações estratégicas e monitoramento de resultados, visa a melhorar a qualidade de vida das crianças e adolescentes do Rio Grande do Norte.

PARTICIPAÇÃO: SIGNIFICADO E DESAFIOS PARA A GESTÃO PÚBLICA

A proposta deste debate, a partir do processo de participação no contexto de elaboração do PDDHCA RN, busca refletir também sobre as especificidades e os sentidos que a participação adquiriu no país.

Ao longo das últimas décadas, em especial após a promulgação da Constituição Federal, diferentes modalidades de participação foram implementadas no Brasil no controle da gestão pública. Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de direitos, conselhos tutelares, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outras, permitiram a incorporação da participação até então ausente, nos três níveis de governo, da democracia representativa.

É somente a partir dos anos de 1990 que processos deliberativos alternativos transcenderam a participação cidadã até então circunscrita ao voto ou às manifestações, protestos e marchas, criando, portanto, novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Não resta dúvida de que a participação foi uma das consideráveis inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte. A garantia de direitos sociais nos campos da política urbana, educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho, por exemplo, foi acompanhada da consolidação de nova institucionalidade que assegurou a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais.

[3] Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescente do Rio Grande do Norte. Disponível em http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/pddhca_rn_final_compress.pdf. Acesso em 19 de novembro de 2018.

Não é demais destacar que é também neste período que o poder local passa a ser visto como a sede político-administrativa do governo municipal. O local é redefinido enquanto sinônimo de força social na construção de processo de mudança em prol de todos os grupos que compõem a vida em sociedade, configurando elemento central do projeto de ressignificação do conceito de público na reforma democrática liberal.

Certamente, é nessa perspectiva que se destaca o conceito de esfera pública enquanto espaço para o debate dos problemas coletivos da sociedade (ARRATO, COHEN, 1992) e de mobilização através da articulação dos movimentos que transcendem os espaços de origem das ONGs, fóruns e redes e ganham as praças públicas, produzindo visibilidade através da mídia e efeitos simbólicos para os próprios manifestantes e para a sociedade em geral, como forma de pressão política das mais expressivas no espaço público contemporâneo.

promover a participação dos diferentes sujeitos sociais tornou-se modelo de gestão pública previstas nos marcos legais das políticas.

Nesse sentido, a participação comunitária e a participação popular cedem espaço para a participação cidadã e a social - isto é, conceitos lastreados na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania que traz consigo a compreensão sobre o papel e o caráter do Estado que remete à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de debate público (GOHN,2011).

Portanto, promover a participação dos diferentes sujeitos sociais tornou-se modelo de gestão pública previstas nos marcos legais das políticas. A decisão final sobre determinado tema torna-se não mais exclusivo do poder governamental, mas o resultado de processo de negociação entre o público e o privado nas definições de regras políticas para as decisões a serem adotadas (MILANI, AVRITEZ, 2007).

Concomitantemente, essa prerrogativa tornou a ação do Estado condicionada à consulta de opiniões no espaço público, projetando a sociedade civil no centro das formulações não só teóricas, mas na esfera da defesa da cidadania e das decisões políticas.

A participação social torna-se uma das condições indispensáveis quando se pretende aferir a democratização do sistema decisório no sentido de maior expressão e visibilidade das demandas sociais na defesa e alargamento de direitos. Bem como chave interpretativa quando queremos compreender, por exemplo, a produção do consenso majoritário nos espaços dos conselhos de política e de direitos (TOLÊDO, 2016).

A participação social no processo de construção de políticas públicas é tema já estudado por inúmeros autores que a caracterizaram sob distintas nomenclaturas. No universo da política, a participação tornou-se parte do vocabulário e da agenda política, a partir dos anos 1960.

Independentemente, contudo, do modo que a prática participativa é estabelecida, refere-se às iniciativas de inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas que buscam atender o anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas.

Para fins conceituais, Gohn (2011) identifica níveis distintos de participação política que vão desde participação menos intensa e marginal, com comportamentos receptíveis, até situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. É o que a autora define enquanto participação propriamente dita, compreendida como elemento de integração. Isto porque, quando o cidadão é apto a participar, ele está integrado a sociedade.

Scherer-Warren (2006) contribui para a compreensão, trazendo outros elementos

para esse contexto quando identifica que na sociedade das redes (usando uma terminologia de Manuel Castells) o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) ou setorizado (ONGs feministas, ecologistas, étnicas e outras) ou, ainda, os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem-terra etc.) percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania.

É neste contexto que ganham notoriedade os conselhos gestores, isto é, instâncias vinculadas ao Poder Executivo, constituídos pelos representantes do Estado e da sociedade civil organizada, distribuídos pelos três níveis de governo que auxiliam o poder público no planejamento, formulação e controle da execução das políticas públicas.

Não é demais destacar que a intensidade e a direção que esses espaços ganharam, no decorrer das últimas décadas, muitas vezes estão longe das expectativas que motivaram sua criação. Segundo sugere a bibliografia de referência sobre o tema, é muito comum constatar que essa institucionalidade participativa tem ocupado lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas.

De acordo com Tatagiba (2007), não é incomum encontrar nas conclusões dos estudos uma mesma afirmação: os conselhos "não deliberam". Mas, como questiona a própria autora, se não deliberam, o que fazem?

Indo além das expectativas e focando, por exemplo, no processo de construção do PDDHCA RN, é possível identificar respostas alternativas à pergunta realizada. Em especial, tendo como perspectiva o papel e a função que o CONSEC RN desempenhou no processo de elaboração do Plano até sua posterior aprovação em Assembleia. Mas, que já nos possibilita de antemão afirmar que essas instâncias constituem espaços legítimos de articulação política, de debate e de deliberação da sociedade sobre as ações do Estado.

O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PDDHCA -RN

Conforme mencionado, o processo de construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de crianças e adolescentes do Rio de Grande do Norte teve início em 2016 quando o IBAM assinou convênio com a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH–PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA) para assessorar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONSEC RN).

Após a apresentação do projeto e conhecimento da realidade do CONSEC no que diz respeito às condições necessárias para a coordenação do processo de elaboração do Plano Decenal, ficou acordado um calendário de reuniões e participação da equipe do IBAM nas assembleias ordinárias mensais. O CONSEC estava acompanhando diretamente uma intervenção no sistema socioeducativo sob acompanhamento do Ministério Público – que durou quase todo o tempo do projeto -, e a mesa diretora bastante envolvida com este assunto, em detrimento de outros. Por outro lado, devido a alterações na legislação do CONSEC, os recursos financeiros estavam escassos impedindo o Conselho de aportar recursos para a realização de atividades de sua competência no decurso do projeto.

Como primeira providência, foi definida a criação da Comissão Intersetorial de acompanhamento do Plano Decenal , integrada por todos os conselheiros estaduais e outros atores governamentais e não governamentais do Sistema de Garantia dos Direitos – SGD do estado e de alguns Municípios. Nessa direção, em atenção à Resolução nº 171 do CONANDA, que estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos Planos Decenais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente em âmbito estadual,

distrital e municipal, a Comissão Intersetorial do RN contou com 35 representantes de secretarias governamentais e entidades não governamentais, bem como representantes de conselhos municipais e adolescentes. Participaram ativamente dos trabalhos, como convidados, membros da Justiça da Infância e Juventude, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Entre o período de maio de 2016 a outubro de 2017, foram realizadas 17 reuniões com os representantes da Comissão Intersetorial onde definiu-se, junto aos atores, todos os passos para a construção do Plano.

Em seguida, a primeira atividade técnica realizada compreendeu pesquisa de caracterização da rede de proteção e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Rio Grande do Norte, ou seja, a elaboração de diagnóstico. Sua finalidade foi possibilitar o conhecimento dos serviços de atendimento direto e de proteção disponíveis para crianças e adolescentes no momento da elaboração do Plano Decenal, contextualizando as demandas nele apresentadas e subsidiando, por conseguinte, a construção das metas do seu Plano de Ação.

O objetivo dessa caracterização foi apresentar, de forma descritiva, as estruturas e os serviços existentes no âmbito do atendimento e da proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no estado, sejam de responsabilidade do Poder Público – abrangidas as esferas municipal, estadual e federal –, sejam de responsabilidade de entidades de direito privado. Para tanto, foram coletados dados referentes às áreas da educação, da cultura, da saúde, do esporte, da profissionalização e inserção no mercado de trabalho, da assistência social e da proteção jurídico-social de crianças e adolescentes, dentre outras.

As informações foram fornecidas pelas instituições responsáveis, tanto através de seus representantes na Comissão Intersetorial que acompanhavam a construção do PDDHCA RN, quanto por meio das entrevistas anteriormente realizadas pela equipe do IBAM para o mapeamento de entidades. Também o cadastro de entidades e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos – SGD –, previamente elaborado pela equipe do IBAM e pela equipe do CONSEC, foi utilizado como fonte, assim como os portais do Governo do Estado do Rio Grande do Norte - em especial a partir dos programa, objetivos, metas e ações previstas no Plano Plurianual de Governo para o período de 2016 a 2019 - e de suas respectivas secretarias, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e das instituições que integram o Sistema de Justiça no estado.

Importante destacar o apoio primordial da Secretaria de Planejamento na mobilização dos gerentes do PPA lotados nas diversas secretarias de estado que atuaram na orientação dos membros da Comissão Intersetorial para a incorporação das metas do Plano Decenal, ainda em desenvolvimento, na revisão do Plano Plurianual no ano de 2017.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Conforme exposto no presente artigo, todo o processo de construção do PDDHCA foi realizado de forma participativa por meio de debates técnicos com representantes da Comissão Intersetorial, com convidados pontuais e oficinas de escutas regionais com técnicos e gestores municipais e crianças e adolescentes.

Optou-se pela metodologia do planejamento participativo por se tratar de recurso extremamente importante para a realização do trabalho coletivo, visando a possibilidade dos gestores desvincularem-se das tomadas de decisões centralizadas e alinharem-se às possibilidades de trabalho participativo e coletivo com vistas a eliminar os improvisos e ações isoladas. Segundo Matus (1996, p. 285):
Devemos entender o planejamento como a articulação constante e incessante da estratégia e da tática que guia nossa ação no dia-a-dia. A essência desse planejamento é a mediação entre o conhecimento e a ação. Essa estratégia e essa tática são necessárias porque o sistema social em que eu existo compreende outros

sujeitos que também planejam com objetivos distintos dos meus.

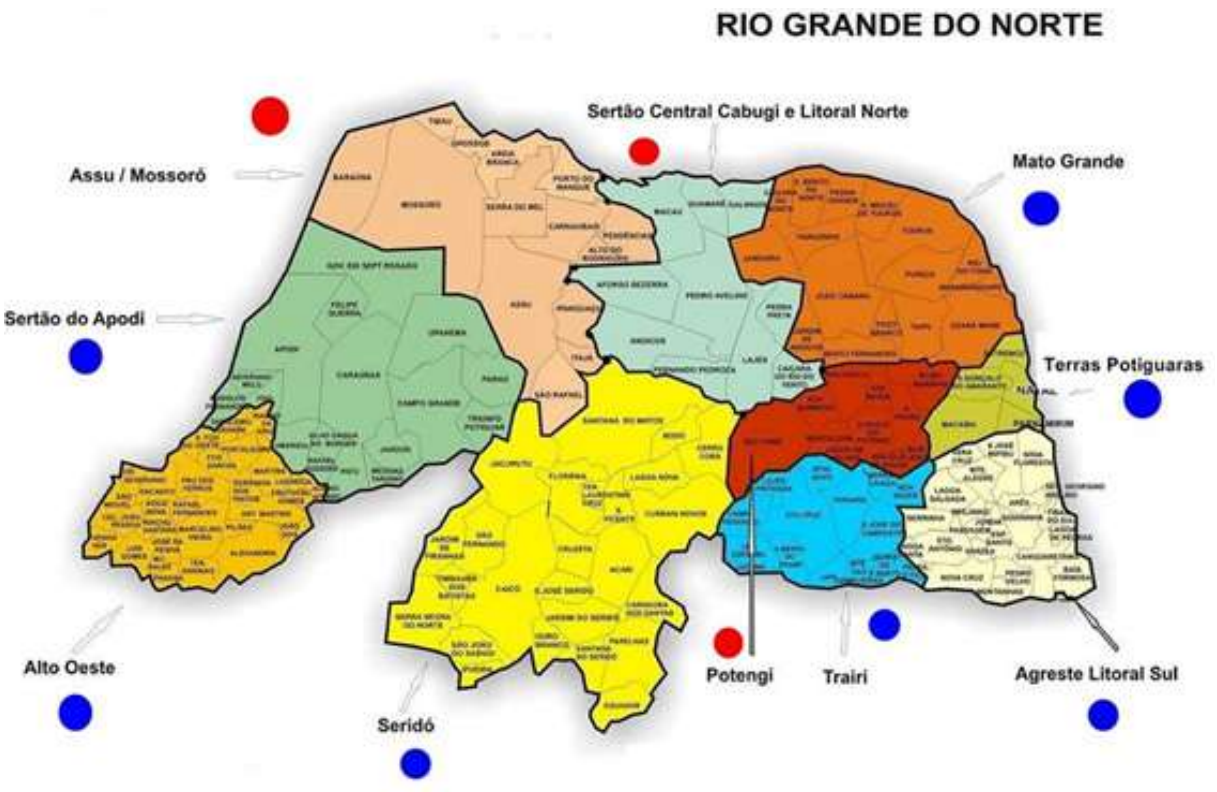
A recuperação da abordagem proposta por Carlos Matus - Planejamento Estratégico Situacional (PES), constitui, portanto, oportunidade de aprofundamento da discussão da importância e do significado do planejamento para a administração pública.

Como dissemos anteriormente, tanto a Constituição de 1988 quanto as leis que compõem um plano de governo garantem a democracia em várias bases, com foco total na descentralização e promovendo espaço cada vez maior e dinâmico entre governo e sociedade. A abertura de diversos segmentos visa inserir as pessoas e considerar suas opiniões em todas as ações de políticas públicas.

Nesse sentido, as escutas realizadas durante o processo de construção no PDDCHA foram particularmente importantes para levantar as principais demandas e soluções de cada Município no tocante às políticas de crianças e adolescentes. Foram realizadas escutas em 07 (sete) territórios de identidade do estado, totalizando a participação de 63 Municípios e 323 representantes municipais ligados à temática da criança e do adolescente, tanto do poder público como da sociedade civil. Esse momento representou importante definição sobre os programas e ações que deveriam compor o Plano de ação do PDDHCA, bem como proporcionou maior divulgação do PDDHCA para os Municípios do Rio Grande do Norte.

O processo de mobilização dos atores municipais que participaram das oficinas também foi momento de grande importância no projeto. O CONSEC RN articulou com os conselhos e secretarias municipais a obtenção de espaços físicos para receber as oficinas, bem como providenciar convites/ofícios para

Figura 1: Mapa dos territórios de identidade do Rio grande do Norte. Em destaque azul os territórios onde aconteceram as escutas regionais em 2016.



os gestores e técnicos municipais. Ao escolher o Município que sediaria a oficina de cada um dos sete territórios, os gestores e conselhos de outros Municípios foram instados a arcar com o deslocamento de seus representantes para o Município vizinho.

A riqueza dessa experiência foi perceber por meio da metodologia proposta que muitos dos problemas e soluções levantados pelos representantes de cada Município eram compartilhados com os Municípios vizinhos. Neste sentido, Bandeira (1999) entende que a inexistência de instância político-administrativa intermediária entre o estado e os Municípios e a escassez de organizações e instituições de abrangência microrregional contribuem, de forma decisiva, para que, em regra, não haja identidades regionais bem-definidas nessa escala territorial. Isso se constitui em mais um obstáculo para a articulação e para a participação da comunidade, pois a inexistência de identidade regional dificulta a compreensão do grau de interdependência existente entre os interesses dos atores sociais e políticos que convivem nesses territórios. Nem sempre há consciência do fato de que muitos dos problemas econômicos e sociais que afetam essas áreas exigem soluções regionais. Em consequência, tais problemas tendem a ser percebidos e enfrentados como se fossem questões locais, deixando de ser identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre esses atores.

Proporcionar, portanto, diálogo entre diferentes representantes dos territórios foi oportunidade de cooperação intermunicipal na defesa dos interesses de crianças e adolescentes comuns à região. E um ganho para detalhar e especificar dentro do Plano de Ação do PDDHCA as ações e projetos direcionadas para cada território.

Figura 2: Imagens da oficinas que aconteceram nos territórios de identidade do Rio grande do Norte durante o ano de 2016.

O PROTAGONISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PDDHCA

Em consonância com o marco legal do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), que garantiu direitos exclusivos a esse segmento etário, entre eles, o direito à participação política (artigo 16), bem como com as Resoluções do CONANDA Nº 191[5] e 199[6], todo o processo de construção do PDDHCA RN priorizou a escuta e a participação de crianças e adolescentes. Os adolescentes que fizeram parte da Comissão Intersetorial do Plano recebiam ajuda de custo para deslocamento e alimentação na ocasião de participação das reuniões e eram convidados a nelas se expressarem. Ainda que continue sendo grande desafio testar novas linguagens e formatos de reuniões e assembleias que sejam atrativas para crianças e adolescentes, consideramos que o processo de construção do documento buscou ouvir e contemplar atentamente as demandas das crianças e adolescentes do Rio Grande do Norte.

Dallari (1984) indica que participar do processo democrático é aprendizado para a cidadania ativa dos atores sociais envolvidos (crianças, adolescente, jovens, adultos e idosos) e indica que se configura como "participação real", pois influi, diretamente, nas decisões políticas com respeito à maioria.

Valorizando essa participação real no processo de construção do PDDHCA, o CONSEC, a Comissão Intersetorial e a equipe do IBAM organizaram oficinas de escuta com crianças e adolescentes do estado com o intuito de identificar violações de direitos sofridas por esse público. Foram então priorizados para participar das atividades grupos que se encontram em situações de maior vulnerabilidade social. Os grupos escolhidos foram crianças estudantes de escolas públicas localizadas em zonas urbanas periféricas, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Foram também selecionados adolescentes que participam da Formação Sociopolítica de Adolescentes e Jovens em Direitos Humanos, promovida pelo CEDECA Casa Renascer, por se tratar de um grupo diversificado, proveniente de diferentes Municípios do estado e já com algum grau de militância na área dos direitos de crianças e adolescentes, possibilitando visão mais heterogênea sobre os temas abordados.

Prezou-se também pela variedade dos perfis, garantindo-se a participação de crianças e adolescentes de diferentes faixas etárias, de ambos os sexos e em diferentes situações socioeconômicas.

Para a realização das escutas foi adotada a metodologia de oficina, por possibilitar a troca de experiências e a participação direta e constante das crianças e dos adolescentes. As oficinas foram todas conduzidas pela equipe do IBAM, com a participação de representante da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura e representante da Comissão Intersetorial do Plano. Durante a atividade, diversos temas relacionados a direitos e violações de direitos

Figura 3: Exemplo de desenho realizado por crianças durante a oficina de escuta para construção do PDDHCA-RN

[5] A RESOLUÇÃO Nº 191, DE 7 DE JUNHO DE 2017 dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.
[6] A RESOLUÇÃO Nº 199, DE 04 DE AGOSTO DE 2017 dispõe sobre a aprova o documento "Orientações para Participação com Proteção do Comitê de Participação de Adolescentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

foram abordados com os grupos. Para tanto, foram utilizados recursos como imagens, vídeos (Direitos Humanos para Crianças, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) e, sobretudo, muito diálogo.

Todos eram convidados e provocados a se manifestar sobre os temas, mas a participação era voluntária e livre, cabendo-lhes escolher se, quando e sobre qual dos temas gostariam de falar. Após as falas e os debates, os participantes indicaram, com base nos temas discutidos e também em outros que porventura não tivessem sido mencionados, as violações de direitos mais frequentes e graves que enfrentavam em seu cotidiano.

Nas oficinas realizadas nas escolas, as crianças foram orientadas a sugerir ações para resolver as violações de direitos que apontaram. As sugestões puderam ser feitas através de desenho, texto ou ambos. Foram ouvidos no total cerca de 120 crianças e adolescentes, sendo entre 39 e 41 adolescentes, de 14 a 18 anos de idade – dos quais aproximadamente 60% eram do sexo masculino e 40% do sexo feminino –, e 45 crianças, de 8 a 12 anos de idade.

A oficina com adolescentes em regime de liberdade assistida foi articulada pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social do Município de Natal – SEMTAS, e os adolescentes

Quadro 01 - Grupos que participaram das oficinas

Local	Grupo	Nº de participantes	Sexo	Faixa etária
Escola Estadual Clara Camarão, Felipe Camarão, Natal/RN	Estudantes do 5º ano	20	F M	10 a 12 anos
Escola Estadual Alfredo Pegado, Mãe Luiza, Natal/RN	Estudantes do 3º ano	25	F M	8 a 9 anos
Centro Educacional Pitimbu, Parnamirim/RN	Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime de internação	8	M	15 a 18 anos
Centro Educacional Nazaré, Natal/RN	Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime de semiliberdade	3	M	16 a 18 anos
Centro Educacional Padre João Maria, Natal/RN	Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime de internação, internação provisória e semiliberdade	Entre 11 e 13	F	14 a 17 anos
CEDECA Casa Renascer, Natal/RN	Participantes da Formação Sociopolítica de Adolescentes e Jovens em Direitos Humanos do CEDECA Casa Renascer	7	F M	14 a 18 anos
Núcleo MSE do CREAS, Natal/RN	Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no meio aberto (regime de liberdade assistida)	10	F M	15 a 18 anos
II Encontro de Jovens Indígenas do Rio Grande do Norte (II EJIRN)	Crianças e adolescentes participantes do II EJIRN	10	F M	12 a 18 anos.

que participaram da oficina realizada no CEDECA Casa Renascer foram mobilizados pela própria instituição.

Para a escuta de crianças e adolescentes indígenas, foi aproveitado o II Encontro de Jovens Indígenas do Rio Grande do Norte (II EJIRN), que ocorreu no mês de dezembro de 2016, na comunidade de Lagoa do Tapará, zona rural do Município de Macaíba/RN. Foram escutados cerca de 10 crianças e adolescentes indígenas.

A troca experimentada durante as oficinas foi pungente e enriquecedora. Por um lado, pode-se dizer que foram momentos emocionalmente intensos, considerando a delicadeza e a profundidade de alguns dos assuntos abordados. Justamente por essa razão, buscou-se tratar dos temas com leveza, tornando o ambiente confortável e sem julgamentos, de maneira que os(as) participantes pudessem se expressar livremente.

Por outro lado, as oficinas agregaram conhecimento a todas as partes envolvidas. No âmbito da construção do PDDHCA, permitiram não só identificar direitos que são frequentemente violados como também ampliar a compreensão do universo das crianças e adolescentes do Rio Grande do Norte, contribuindo para a reavaliação de perspectivas e para caracterização identitária mais fiel à realidade.

Em relação às crianças e adolescentes que participaram das oficinas, pareceu haver um ganho tanto no nível pessoal quanto no aspecto coletivo.

Ao longo das atividades foi possível perceber que os participantes pouco se reconheciam enquanto sujeitos de direitos, desconhecendo ser beneficiários das prerrogativas que lhes são atribuídas por lei. Nesse sentido, pôde-se observar que a percepção dessa condição foi aguçada tanto nas crianças quanto nos adolescentes, por meio do contato com noções de direitos, de participação, de igualdade, de diferença.

Cabe ressaltar, finalmente, que os temas apontados durante as oficinas não representam o universo das violações de direitos vivenciadas por crianças e adolescentes no estado do Rio Grande do Norte, tratando-se de amostragem da realidade de grupos socialmente vulneráveis, relatada sob a sua própria ótica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Planos de Direitos Humanos são documentos de referências dos governos para a organização de propostas a serem desenvolvidas a médio e longo prazo permitindo que as ações e programas perpassem políticas de governo para se consolidarem em políticas de estado. Em especial para a área da criança e do adolescente, embora tenha importantes marcos legais como o ECA (1990), a Agenda Social Criança e Adolescente (2007) e a Lei do SINASE (2012) que significaram avanços na afirmação destes direitos, ainda possui aspectos que necessitam de atenção especial, como por exemplo, a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da violência sexual e a letalidade juvenil.

Destaca-se neste contexto, que mesmo com um olhar direcionado às questões específicas da política pública para crianças e adolescentes, torna-se preponderante a mobilização de outras áreas setoriais para a inclusão desta perspectiva em suas atividades. De acordo com o CONANDA, “pretende-se que o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente também se constitua em plano articulador de várias políticas setoriais, fortalecendo os postulados da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos".

Nesse sentido, observa-se no relato anterior que no processo de elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Rio Grande do Norte foram consultados vários atores de diferentes esferas de governo, organizações e entidades, sistemas e subsistemas de políticas, bem como os destinatários do Plano Decenal, ou seja, crianças

e adolescentes, e para a abordagem de cada um desses segmentos optou-se por um método.

Para a aproximação com as distintas secretarias do governo estadual, os sistemas de justiça, de segurança e o Ministério Público, junto aos quais se pretendia obter dados oficiais, sobre as políticas e os programas existentes, bem como informações estatísticas, optou-se pelo envio de ofícios aos secretários, juízes, promotores e demais autoridades.

Essa foi oportunidade de colocar o CONSEC e o Plano em evidência e pautar a discussão na agenda desses órgãos. Junto aos agentes do SGD ouvidos nos 63 Municípios adotou-se a metodologia de oficinas, organizadas pelos integrantes da Comissão Intersetorial. Nelas buscou-se identificar os principais problemas que afetam a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nos territórios e soluções por ordem de prioridade, iniciando-se com a apresentação sobre os grupos de direitos fundamentais e principais aspectos nele abordados e a importância do plano decenal. Por fim, utilizaram-se métodos lúdicos com as crianças até 12 anos e grupos focais com os adolescentes.

Foram muitos os desafios enfrentados para que as atividades acontecessem e a participação do maior número de entidades e pessoas fosse possível. Tais desafios de diversas ordens estão relacionados, por exemplo, à ausência de cadastro atualizado com os contatos, à inexistência de discussão sobre o PDDHCA em alguns conselhos, à indisponibilidade de dados estatísticos sobre os programas e atendimentos, à ausência de recursos para a movimentação dos participantes para os encontros nos territórios, entre outros.

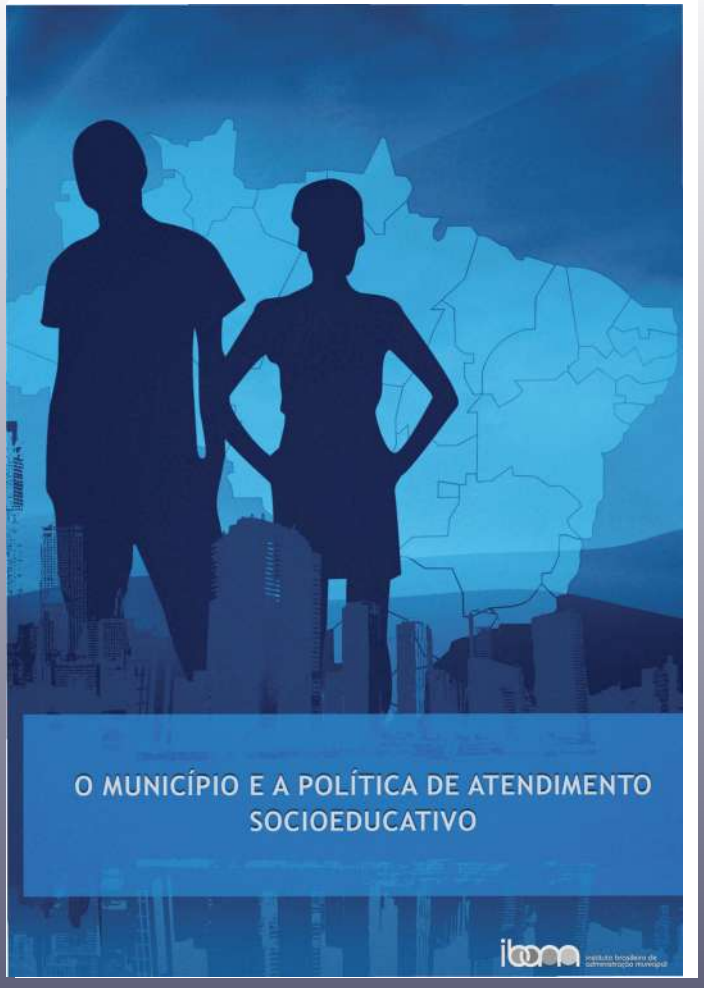
Além disto, no início do projeto, a equipe técnica do IBAM encontrou ambiente de bastante fragilidade e grandes desafios para a implementação do projeto e da participação, esta analisada a partir de pelo menos três perspectivas: i) a do Conselho cuja atribuição a partir da atuação de seus integrantes era de coordenar o processo e que naquele momento estava diante da oportunidade de articular do Sistema de Garantia de Direitos e exercer o controle social das políticas públicas dirigidas para as crianças e adolescentes; ii) a do próprio Sistema de Garantia de Direitos que poderia ser sensibilizado e mobilizado para pensar e planejar as políticas públicas para crianças e adolescentes para os próximos 10 anos. Vale realçar que conforme a Resolução nº 113 do CONANDA, o SGD constitui-se na articulação e integração das instâncias dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos e políticas públicas de promoção, proteção, defesa, participação e controle social para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nas esferas, federal, estadual, distrital e municipal; e iii) a de crianças e adolescentes cuja participação era fundamental para o Plano, sendo também um dos seus eixos estruturantes.

Diante dessas evidências, para a equipe do IBAM estava claro que a participação de todos os envolvidos no processo de elaboração do plano deveria ser constante, em todas as etapas e desenvolvimento das atividades e que para cada momento e público haveria de ser planejado método distinto. Por outro lado, uma vez que nem todos os integrantes do Conselho e mesmo do Sistema de Garantia de Direitos tinham histórico de atuação na área e conhecimento sobre os direitos da criança e do adolescente na perspectiva dos direitos humanos, era importante também que esse processo fosse de formação técnica e política para todos os envolvidos, para uma participação mais consequente e efetiva.

Acreditamos que o legado desse trabalho está exatamente nos resultados dos processos desenvolvidos de forma pensada e planejada passo a passo com cada um dos envolvidos. A partir do momento em que foi necessário se mobilizar para que o projeto desse certo, haja vista a sua importância para todo o Sistema de Garantia de Direitos, cada agente participante, integrante ou não da Comissão, teve a oportunidade de oferecer sua contribuição

da forma como lhe foi possível, diante dos obstáculos que se apresentavam. Conforme já relatado, aumentou a visibilidade do CONSEC e da política de direitos humanos da criança e do adolescente para cada um dos participantes, ampliou-se a conscientização sobre os problemas que afetam os direitos humanos da criança e do adolescente para cada agente e em especial os destinatários dessa política e resgatou-se o papel articulador que cabe ao Conselho Estadual neste contexto.

Talvez o principal marco desse projeto tenha sido o lançamento do Plano Decenal com a presença de diversas autoridades estaduais, incluindo o então governador e a promessa de que as metas do Plano Decenal seriam incorporadas ao Plano Plurianual de Governo.



Acesse também:

Ibam
Solu es para o Munic pio h mais de 65 anos.

Acesse gratuitamente: O Munic pio e a Pol tica de Atendimento Socioeducativo
http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/municipio_socioeducativo.pdf

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. – 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 630. Brasília: Ipea, 1999.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society. Cultural-political interventions in the unfinished project of enlightenment, p. 121-142, 1992.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

DALLARI, D.A. O que é participação política? São Paulo: Brasiliense,1984.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2011.

MATUS, Carlos. Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MILANI, Carlos R. S.; AVRITZER, Leonardo. Participação social e ação pública local na Bahia. A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 215-235, 2007.

TATAGIBA, Luciana. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In: Assistência social: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis. 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 30)

TOLÊDO, Herculis Pereira. A participação enquanto mediação entre público e privado na ampliação da cidadania. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, n. 291, p. 10-19, 2016.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Soc. estado. [online], Brasília, vol.21, n.1, p.109-130, 2006.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Estado do Rio Grande do Norte 2018-2028/ Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do dolescente. Natal: IBAM/CONSEC/RN, 2017.

Cidades inteligentes: conceitos e elementos

Albino Laginski Junior* e Décio Estevão do Nascimento**

Resumo: As Cidades Inteligentes possibilitam o uso dos dispositivos de conectividade individual, como celulares; de segurança pública e privada, como câmeras de monitoramento e sensores de incêndio; de recursos e facilidades urbanas, como postes de iluminação; de controle de tráfego, como semáforos e painéis, para obter-se um cenário abrangente dos eventos cotidianos e produzir-se massas de dados para análise baseada em estatísticas, aprendizado de máquina e decisões a partir da aplicação de Inteligência Artificial. Obtém-se, assim, patamares mais elevados de eficiência, eficácia e efetividade das operações urbanas. Os ganhos são na economia de energia e de recursos naturais, na diminuição de poluição ambiental, na otimização de uso dos equipamentos e vias urbanas, no melhor aproveitamento do tempo dos habitantes, na melhor governabilidade e na gestão e nos melhores índices de qualidade de vida geral da população desta cidade. Neste contexto, o objetivo geral deste artigo é apresentar conceitos e elementos relacionados às Cidades Inteligentes. A pesquisa realizada é de natureza aplicada e, quanto aos seus objetivos, descritiva, utilizando procedimentos de pesquisas documental e bibliográfica. Em relação aos principais resultados, percebe-se que a Cidade Inteligente deve se utilizar da união dos recursos tecnológicos para melhorar a operação da cidade e a qualidade de vida. As políticas públicas de segurança e proteção; mobilidade e transportes; saneamento e higiene; habitação e moradia; desenvolvimento econômico e educação devem considerar seus impactos nas Cidades Inteligentes.

Palavras-chave: Cidades inteligentes; Governo eletrônico; Internet das Coisas.

INTRODUÇÃO

Os espaços urbanos são cenários das interações do ambiente urbano e sociais, afirma Rainwater (2016). Ao integrar tecnologias nesta dinâmica, criam-se soluções que melhoram operacionalmente o funcionamento da máquina urbana. São previstas situações e sugerem-se, de forma automatizada, tomadas de ação e aplicação de medidas em tempo real, assim que se observam os eventos e fenômenos, tomados pelos dados coletados pelos sensores e o posterior processamento digital e a modificação lógica decorrente em procedimentos, rotas e atuadores do sistema.

Para Coelho et al. (2009), as migrações oriundas de regiões com poucos recursos para as cidades, procurando uma melhor qualidade de vida, tem sido uma constante. Como resultado destes movimentos migratórios, os serviços públicos e as facilidades das cidades têm sido sobrecarregados, dada a quantidade de pessoas a serem atendidas, tornando-se necessário fazê-los mais eficazes e menos custosos, trazendo como consequência saudável a evolução deste ambiente urbano.

O objetivo geral deste artigo é apresentar conceitos e elementos relacionados às Cidades Inteligentes, que vão se interligando na formação de uma ideia mais ampla, sem o

** Albino Laginski Junior: BSc. em Ciência da Computação pela UFPR, mestrando do programa De Pós-Graduação Em Planejamento e Governança Pública da UTFPR; Analista de Informática na CELEPAR (Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicações do Paraná).*

Endereço eletrônico: albino@celepar.pr.gov.br

*** Dr. Décio Estevão do Nascimento: Prof. Dr. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná)*

Endereço eletrônico: decio@utfpr.edu.br

compromisso de exaurir o assunto, sendo sua natureza aplicada e descritiva, embasada em pesquisa documental e bibliográfica, realizada em 2018.

CIDADES INTELIGENTES: CONCEITOS E ELEMENTOS

Conceituam-se Cidades Inteligentes a partir de duas perspectivas, uma puramente tecnológica e concreta, que a divide em módulos funcionais e processamento de dados. Outra, abstrata e sofisticada, que considera o ponto de vista do desenvolvimento urbano, da gestão municipal, das políticas públicas, do governo eletrônico.

Para Kon (2016), uma Cidade Inteligente, na perspectiva física, divide-se nos seguintes módulos: Rede de Sensores, incluindo-se aqui aqueles formados pela Internet das Coisas – na função de percepção de eventos; Processamento de Big Data – na função de armazenamento e extração de informações através dos dados obtidos dos sensores; Atuadores – na função de ação física ou lógica a partir das deduções obtidas.

Processamento de Big Data - Fonte: Flickr

Já para Rainwater (2016), uma Cidade Inteligente é construída pelas iniciativas envolvendo três componentes: as tecnologias de informação e comunicação, incluindo-se sensores análise computacional que geram e agregam dados; as ferramentas analíticas que convertem esses dados em informações úteis e utilizáveis e, por fim, estruturas organizacionais que promovam a colaboração, inovação e aplicação desta informação na solução de problemas públicos.

Ressalte-se que esses fatores devem estar interligados e isto é essencial, pois a construção de Cidades Inteligentes necessita da participação efetiva e construtiva de conhecimentos históricos, sociológicos, de engenharias, arquitetura, tecnologia da informação e comunicação, economia e demais áreas científicas e de igual importância, o envolvimento na inciativa por parte dos cidadãos, governos, empresas, escolas e outras organizações sociais do tecido urbano.
Discutiremos, a seguir, as partes que a compõem e as interligações entre elas.

GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV) E GOVERNO MÓVEL (M-GOV)

Uma das utilidades da Cidade Inteligente é prover as bases operacionais para a implementação de Governo Eletrônico e Móvel. O Governo Federal do Brasil (BRASIL,2012) definiu que o termo e-gov refere-se à utilização pelo setor governamental das tecnologias da informação e de comunicação para entregar serviços e informações aos seus servidores, aos fornecedores e aos cidadãos, que anteriormente eram de atendimento somente presencial.

Para Rezende (2007), a necessária evolução e melhoria do setor público é o principal argumento para busca de excelência, a partir destes pontos: orientação dos serviços para atendimento ao cidadão, intensificação da tecnologia da informação e comunicação como ferramentas para o governo eletrônico. Em conjunto, modificariam a maneira pelas quais o governo, o cidadão, as corporações empresariais e outras entidades da sociedade interagem.

Segundo Lanza (2010), as pesquisas demonstravam que o Estado, nas três esferas de governo, vinha de modo contínuo explorando o m-gov, ou seja, uso dos canais eletrônicos móveis, para o relacionamento com o cidadão, com as empresas e com a sociedade, evidenciando a busca por esta excelência por parte dos poderes públicos.

INTERNET DAS COISAS

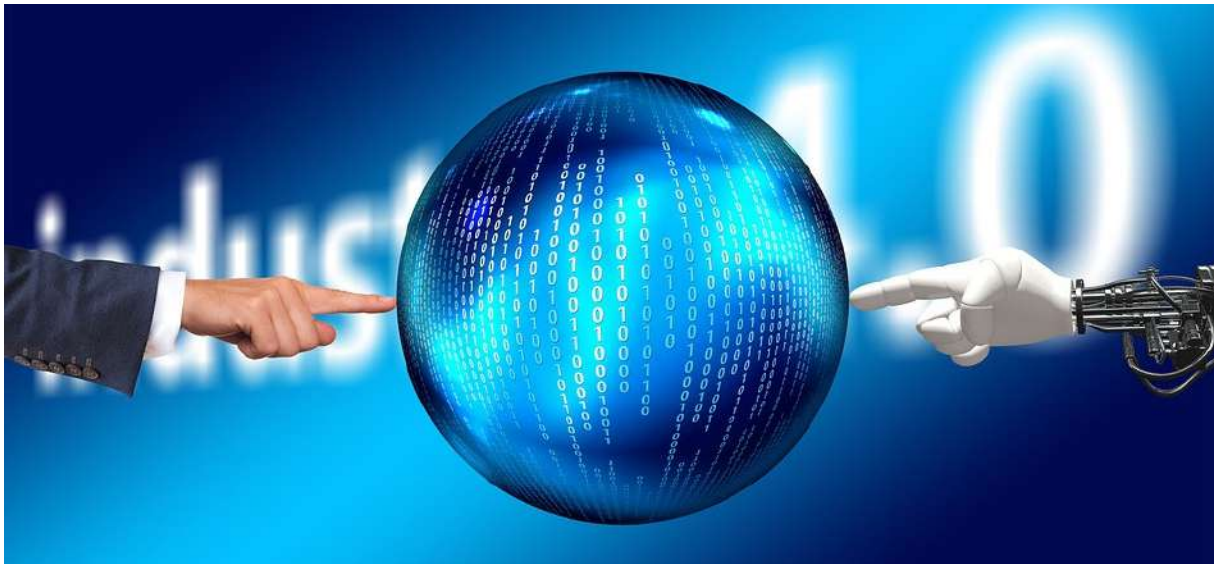
Entende-se por Internet das Coisas o conjunto de dispositivos individuais ou coletivos, privados ou públicos, que possui a capacidade sensorial, de atuação, de comunicação e de armazenamento de dados, cuja conectividade entre si se dá fazendo uso da Internet (KON,2018). Ainda segundo Kon (2018), esses dispositivos incluem veículos, utilidades domésticas, válvulas, travas sensores, atuadores, máquinas, postes de iluminação, semáforos e prédios, casas e outras edificações. Para Batista et al., 2016, verifica-se que com a ampla distribuição de sensores e dispositivos inteligentes em todos os setores da economia e em nossa vida diária, a Internet das Coisas materializa-se e torna-se realidade. Tudo aponta para que, de 2018 até 2020, o número de dispositivos interligados mundialmente ultrapasse a marca de 50 bilhões, envolvendo aplicações em todos os setores. Assim, é natural que nos projetos de Cidades Inteligentes considere-se a contribuição desses dispositivos na sua infraestrutura.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Para Rich (1983), a Inteligência Artificial conceitua-se como a de desenvolvimento da ciência e aplicação de tecnologias para fazer os computadores realizarem atividades, de forma igual ou melhor do que as pessoas fazem, incluindo-se neste conjunto a resolução de problemas, entendimento da linguagem natural, percepção contextual, análise de dados, fatos, evidências e padrões e a realização de conclusões e respostas, tomadas dos melhores caminhos, dentro de parâmetros lógicos pré-definidos, aprendidos ou deduzidos durante o processo.

Neste sentido, Bundy (1980) afirma que, para dotar os computadores dessas habilidades, a Inteligência Artificial se vale de um conjunto de técnicas computacionais: Mineração de Dados; Aprendizado e Treinamento de Máquina; Redes Neurais.

A aplicação da Inteligência Artificial contextualizada nas Cidades Inteligentes é, portanto, a de armazenar e processar os dados a partir das técnicas computacionais que lhes são inerentes, em busca de respostas e decisões para as tomadas de ação nas fases subsequentes.



Indústria 4.0 - Fonte: Banco de imagens Google

MINERAÇÃO DE DADOS

Para Kimball, 2016, a mineração de dados é o processamento de conjuntos não homogêneos e dispersos, em volume significativo para o propósito a ser alcançado e obter-se interpretações e informações qualitativas, quantitativas e valoradas, a partir de análises estatísticas e buscas por padrões e evidências, não perceptíveis e não óbvios. Segundo o autor, o processo de mineração de dados contempla três fases de integração: Extração, onde os dados serão extraídos de documentos, tabelas, planilhas, bancos de dados e outras fontes similares; Transformação, onde serão aplicados filtros de seleção e exclusão, seguido da padronização dos dados para um formato único pré-definido; Carga, onde os dados agora padronizados estão adequados para armazenamento em um Armazém de Dados (KIMBALL,2016).

APRENDIZAGEM E TREINAMENTO DE MÁQUINA

Samuel (1959) já definia, no final da década de 1950, que aprendizagem e treinamento de máquina é a ciência que explora o estudo e a construção de algoritmos que aprendem e fazem previsões após estudar os dados capturados. Seria, essencialmente, a aplicação de técnicas estatísticas no conjunto de dados a ser processado por um sistema computacional, que provem a habilidade deste sistema de aprender, isto é, progressivamente melhorar e aperfeiçoar o desempenho temporal, quantitativo e qualitativo à medida que mais análises são realizadas, sem que este sistema seja explicitamente programado para isto, mas apenas em diretivas e modelagem. Suas saídas são processos de análise de dados como classificação, regressão, agrupamento, estimação de densidade e redução dimensional (SAMUEL,1959).

REDES NEURAIS

Para Russel et al. (2009), uma rede neural é um modelo utilizado em Inteligência Artificial que se inspira e tenta simular a mesma estrutura cerebral, isto é, um conjunto de nós interligados, em que cada nó colabora com os demais com uma parte menor e atômica do processamento para o atingimento de um objetivo que supera apenas a soma dos fragmentos; não é um algoritmo propriamente dito, mas uma base comum onde diferentes algoritmos operam em conjunto para o processamento de entradas de dados complexas.

AUTÔMATOS

Luger et al. (2004) define que um autômato é um agente, que a partir de uma programação de eventos prévios produz resultados a partir de tomada de ações ou decisões de forma automática, sem intervenção durante o processo, cuja base de sustentação é a transição entre os estados desta máquina virtual.

Para Kon, (2016), uma cidade inteligente é por definição um autômato, pois existirão sensores que por sua vez coletarão dados e eventos, que serão tratados computacionalmente e resultarão em mudanças de estado que refletirão em ações por parte dos atuadores físicos ou lógicos, isto é, a iniciação de processos de zeladoria urbana, de atuação do governo eletrônico ou de acesso ao governo móvel.

SENSORES

"A infraestrutura utilizada para a construção de Cidades Inteligentes, é baseada em diferentes redes de sensoriamento" (SHAMSIR et.al,2018, p. 01).

Para Bertzen et al. (2016), os dispositivos sensores podem ser ajustados para detectarem limiares inferiores, medianos ou superiores, valores pré-definidos e a partir de retroalimentação, através da transformação de algum evento não mensurável diretamente, como o fluxo de pessoas por um ponto, por outro mensurável, como tensão elétrica, o decorrer do tempo, a pressão barométrica, a temperatura, o ângulo de ação, a luminosidade ou mesmo, uma atividade do operador ou do cidadão.

Já Bacic et al.(2018) definem que um sensor consiste de um dispositivo, conjunto ou sistema que converte dados do mundo exterior para um sinal bruto e não processado, que em seguida é convertido para um formato de dados, que podem ser manipulados, processados, armazenados e transmitidos por processos autômatos. Ainda segundo Bacic et al. (2018), classificam-se em: Sensores Tecnológicos Locais; em Sensores Tecnológicos Remotos e em Sensores Humanos, mostrados nos Quadros 1,2 3 :

Quadro 1: Sensores Tecnológicos – in Situ (locais)

Tipo	Relação	Características
Ambiental	Monitoramento do Meio ambiente, Atividades Urbanas	Meteorológicos e de Clima, Poluição do Ar, Ondas Térmicas, Inundações, Radiação Nuclear
Móvel	Portáveis	Medidas Ubíquas, Gerenciamento de Desastres, Sensores Embutidos
Disseminado	Sensoriamento Ubíquo, Redes Sociais	Ambientes Inteligentes, Residências com facilidades e Assistência aos moradores, Cuidados de Saúde, Rastreamento

Fonte: Adaptado de Bacic et al.,2018

Quadro 2: Sensores Tecnológicos – Remotos

Tipo	Relação	Características
Remoto	Sensores Tecnológicos Remotos, Sistemas de Sensoriamento Remoto, Satélites	Visão Aérea, Visão Espacial, Imagens de Alta Resolução, Imagens de Infravermelho, Imagens de Ultravioleta, Radiações, Eventos Térmicos

Fonte: Adaptado de Bacic et al.,2018

Quadro 3: Sensores Humanos

Tipo	Relação	Características
Pessoas	Cidadãos, Pessoas, Psicológicos, Sensores Vestíveis, Sensores do Corpo, Sensores de Participação, Informação Geográfica Voluntária	Monitoramento de Enchentes, Participação Genérica, Parâmetros Psicológicos, Pulso, Saturação de Oxigênio, Nível de Stress, Mapeamento de Ruído, Publicações em Redes Sociais
Coletivo	Telefones Móveis, Sensores de Multidão, Sensores Sociais, Sensores de Atividades On-line, Mídias Sociais	Gerenciamento de Desastres, Padrões de Mobilidade e Transporte, Estimação de Contextos Sociais, Turismo, Epidemiologia, Doenças

Fonte: Adaptado de Bacic et al.,2018

O sensoriamento tem então, na teia das Cidades Inteligentes, a missão de prover os dados, de retratar a realidade em um dado momento, de desenvolver a etapa de processamento e análise, que chegará a um resultado que formará um panorama situacional e poderá alterar o estado das etapas seguintes.

APARELHOS CELULARES COMO SENSORES

Para Alvear et al. (2018), os aparelhos celulares podem ser opção rápida e econômica para a formação de uma Internet das Coisas para Cidades Inteligentes, devido às seguintes características: ser distribuído amplamente na população, grande abrangência no território urbano, disporem de sensores de temperatura, pressão, aceleração e posicionamento geográfico, além de permitirem obter e enviar vídeos, imagens, sons e texto e possuírem conectividade em redes GSM como à Internet. Projetos que considerem estes dispositivos não representam a necessidade de grandes investimentos, pois os seus proprietários de maneira colaborativa, contribuem para coletas de dados.

Salles, 2017, observa que para um aparelho celular participar como sensor nas Cidades

Inteligentes, faz-se necessário dotá-lo de um aplicativo que reúna as funções e ferramentas para: 1) Fiscalizar – o cidadão atua como fiscal, publicando problemas identificados; 2) Propor – o cidadão atua como mentor, publicando ideias e projetos e 3) Avaliar – o cidadão emite sua opinião qualitativa sobre os serviços disponibilizados através do poder público.

ATUADORES

Para Kon (2018), os atuadores, no sentido material são os dispositivos por onde os resultados do sensoriamento e análise e são aplicados nas Cidades Inteligentes. Representam a ação física derivada das decisões lógicas, por meio de acionamentos baseados em tecnologias elétricas, eletrônicas, mecânicas, térmicas, barométricas, óticas e lúmen, como principais. Podem abrir um portão, girar uma válvula, provocar um desvio, ativar iluminação, entre outras possíveis ações (KON,2018).

Já para Rezende (2018), são os sistemas automatizados de processos de gestão pública que são iniciados a partir de eventos ou ações do cidadão. Por exemplo, a partir da observação e relato, inicia-se um processo administrativo que resultará em uma solução ao problema.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIDADES INTELIGENTES

As políticas públicas visam propor meios para o bem-estar dos cidadãos. Uma ação para alcance destes objetivos é a implantação de Cidades Inteligentes. Assim, deve-se considerar incluí-las na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento dos Municípios. Conforme o Governo Federal do Brasil (BRASIL, 2018), priorizar tecnologias da informação e comunicação e o acesso à informação, promover e fomentar o debate e a participação democrática na elaboração dos temas das políticas públicas e a qualidade dos serviços e informações públicos ao cidadão, focando-se a eficiência governamental. Orienta-se por um grupo de diretrizes em três pontos fundamentais: participação popular e cidadã; evolução do gerenciamento interno do Estado; integração e gestão participativa com parceiros e fornecedores.

Para Rezende (2018), a condição para que os projetos de Cidades Inteligentes enquadrarem-se como uma política pública, é que eles devem propor estratégias objetivando o fortalecimento dos processos de gestão pública, da cidadania e para que a sociedade evolua de maneira geral. Planejar, estruturar, guardar e disponibilizar informações e serviços públicos são tópicos essenciais na formação destas políticas.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em termos de resultados que se podem extrair da discussão anterior, infere-se que, apesar de não se exigir uma estrutura de vanguarda tecnológica na implantação de Cidades Inteligentes, deve-se ter em mente a finalidade e a utilidade do processo e não esperar diminuição da necessidade de administração dos eventos e o funcionamento urbanos apenas devido aos investimentos tecnológicos. É necessário o alinhamento com as soluções dos problemas das desigualdades sociais. A Cidade Inteligente deve utilizar-se da união dos recursos tecnológicos para melhorar a operação da cidade e aumentar a qualidade de vida. As políticas públicas de: segurança e proteção; mobilidade e transportes;

Cidade Futura Conectada - Fonte: Flickr

saneamento e higiene; habitação e da moradia; desenvolvimento econômico e educação devem considerar seus impactos nas Cidades Inteligentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que a pesquisa atingiu seu objetivo de indicar conceitos e elementos relacionados às Cidades Inteligentes. Apresentou-se um breve panorama dos aspectos que definem uma Cidade Inteligente, os tecnológicos e os conceituais, sem a pretensão maior de finalizar o assunto em apenas um artigo, dada sua abrangência e complexidade e variedade dos objetos de pesquisa.

A partir deste trabalho, abre-se a possibilidade de novos estudos com melhorias e trazer resultados da análise de conjuntos de dados obtidos em experiências práticas ou simuladas de Cidades Inteligentes, a expansão em detalhes dos conceitos tecnológicos abordados, as provisões sobre Cidades Inteligentes nas políticas públicas, em uma evolução natural à medida que se ganha maior aprofundamento no assunto.

instituto brasileiro de administração municipal

ENSUR

Estratégias Educacionais

- Cursos, seminários, oficinas e palestras
- Pós-graduação a distância
- Boas Práticas e Programa de Visitas Técnicas
- Projeto Político Pedagógico para Escolas de Governo

Saiba mais em
www.ibam.org.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVEAR, Oscar; CALAFATE, Carlos T.; CANO, Juan-Carlos; MANZONI,Pietro Manzoni .Crowdsensing in Smart Cities: Overview, Platforms and Environment Sensing Issues. Revista Sensors,18,460,2018

BACIC, Zelkjko; JOGUN, Tomislav; MAJIC, Ivan. Integrated Sensor Systems for Smart Cities. Technical Gazette 25,1,277-284, ISSN 1848-6339 (Online), Zagreb, Croacia, 2018.

BATISTA, Daniel M.; GOLDMAN, Alfredo; HIRATA JR., Roberto; KON, Fabio; COSTA,Fabio M., ENDLER,Markus . InterSCity: Addressing Future Internet
Research Challenges for Smart Cities.7th IEEE International Conference on Network of the Future,2016.

BERNTZEN, Lasse; JOHANNESSEN, Marius Rohde; FLOREA, Adrian. Sensors and the Smart City Creating a Research Design for Sensor-based Smart City Projects. SMART 2016: The Fifth International Conference on Smart Cities, Systems, Devices and Technologies (includes URBAN COMPUTING). Kongsberg, Noruega e Sibiu, Romenia. School of Business and Faculty of Social Sciences, University College of Southeast Norway, & Faculty of Engineering of University of Sibiu, 2016.

BRASIL, Governo Federal. Cidades digitais. Brasília: Ministério das Comunicações. Disponível em <http://www.mc.gov.br/inclusao-digital/acoes-e -programas-cidades-digitais>. Acesso em: 10 Abr 2018.

BUNDY, Alan Artificial Intelligence: An Introductory Course (2nd ed.). Edinburgh University Press. ISBN 0-85224-410-X. EUA,1980.

COELHO, Nuno; PAIVA, Rui; BALDAQUE, Sebastião. Cidades Inteligentes- "Smart Cities" - Infraestrutura tecnológica: caracterização, desafios e tendências. Portugal. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Portugal,2015.

KIMBALL, Ralph. The data warehouse ETL toolkit: practical techniques for extracting, cleaning, conforming, and delivering data. EUA. Wiley Limited,2004.

KON, Fabio; SANTANA, Eduardo F. Z. Cidades Inteligentes: Conceitos, plataformas e desafios. Porto Alegre, RS. XXXVI Congresso da Sociedade Brasileira da Computação, PUCRS.2016.

KON, Fabio. INTERSCITY. Brasil. 2018. Disponível em <http://interscity.org/>
Acesso em: 01 Set 2018.

LANZA, Beatriz B.B. Dinâmica de Relacionamento entre Atores de Projetos Governamentais: O Caso do M-GOV do Paraná. Curitiba, Paraná. PUCPR.2011.

LUGER, George; STUBBLEFIELD, Willian Artifical Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving.EUA. Benjamin/Cummings.ISBN 0-8053-4780-1. 2004.

RAINWATER,Brooks. City of the Future: Technology and Mobility. EUA.National League of Cities.2015.

RAINWATER, Brooks. Trends in Smart City Development: Case Studies and Recomendations. EUA. National League of Cities.2015.

REZENDE, D. A.; PROCOPIUK, M. Projeto de cidade digital estratégica como política pública: o caso de Chicago, EUA. R. Tecnol. Soc., Curitiba, v. 14, n. 33, p. 246-269, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7467>. Acesso em: 01 Set 2018.

REZENDE, D. A. Planejamento de Estratégias e Informações Municipais para Cidade Digital: Guia para projetos em prefeituras e organizações públicas, Editora Atlas. ISBN 978-85-224-7101-0. Brasil, 2012.

RICH, Elaine. Artificial Intelligence. EUA. McGraw-Hill.ISBN 0-07-052261-8.1983.

RUSSEL, Stuart J., NORVIG, Peter. Artificial Intelligence: A Modern Approach (3rd ed), Prentice Hal. New Jersey, EUA.ISBN 0-13-604259-7. 2009

SALLES, Fernanda da Rocha. Capital Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável: o uso da rede social Colab na Região Metropolitana de Curitiba
Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil. 2017.

SHAMSIR, Samira; MAHBUB, Ifana; ISLAM, Syed K.Applications of Sensing Technology for Smart Cities, Knoxville, EUA. Department of Electrical Engineering and Computer Science at University of Tennessee.EUA. 2018

Parecer

Regime de plantão das farmácias e o novo cenário do seguimento remodelado pelo surgimento das grandes redes

Carolina Cortes de Novaes*

Consulta

A consulente diz que está em vigor a Lei n° 3.210/2012, com as modificações trazidas pela Lei n° 3.663/2017, que estabelece os horários de funcionamento das drogarias e farmácias localizadas no município.

Ocorre que essa questão (horários de funcionamento dos referidos estabelecimentos) constantemente volta à discussão pelos munícipes, donos de farmácias e drogarias, bem como pelos órgãos públicos de fiscalização.

Mais uma vez, a Câmara de Vereadores, após reunião com o Ministério Público e representantes do segmento, pretende realizar a alteração da legislação municipal. Diante disso, levanta-se inúmeros questionamentos, que para melhor compreensão serão transcritos ao longo da resposta.

Parecer

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão, cumpre deixar consignado que a Lei nº 5.591/1973, cujo teor disciplina o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos e insumos farmacêuticos, em seu art. 56, estabelece a obrigatoriedade do regime de plantão para farmácias e drogarias, nos seguintes termos:

> "Art. 56 - **As farmácias e drogarias são obrigadas a plantão, pelo sistema de rodízio,** para atendimento ininterrupto à comunidade, **consoante normas a serem baixadas pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.**" (Grifos nossos).

Ademais, cumpre registrar, que o Supremo Tribunal Federal já manifestou competir ao Município legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimento comercial, por se tratar de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Carta Constitucional. Confira-se, a propósito, o teor da Súmula 645 do STF, in verbis:

> "Súmula 645: É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial."

Igual entendimento é perfilhado por nossos Tribunais, a conferir:

** Carolina Cortes de Novaes - Consultora Técnica do IBAM.*

Endereço eletrônico: caroldenovaes@hotmail.com

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FARMÁCIA. LEI MUNICIPAL Nº 8.794/78 E NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO E O SISTEMA DE PLANTÃO NOS FINS DE SEMANA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E AO DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA." (RE 174645 / SP - SÃO PAULO). "DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO CUMULADO COM PEDIDO DE LIMINAR - HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE FARMÁCIAS - LEI MUNICIPAL - POSSIBILIDADE - ARTIGO 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SISTEMA DE RODÍZIO - DEVER DE OBSERVÂNCIA POR TODOS OS ESTABELECIMENTOS - PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CONCORRÊNCIA LEAL - APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA - REEXAME NECESSÁRIO PREJUDICADO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL **1. A fixação de horário de funcionamento para farmácias é matéria de competência municipal, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, por ser de matéria de interesse local.** 2. Ao tratar do tema, a Lei Complementar Municipal nº 06/2008 de Cruzeiro do Oeste (Código de Posturas), além de estipular o horário regular de funcionamento dos estabelecimentos farmacêuticos, criou um sistema de rodízio, a fim de atender a demanda de medicamentos da população no período noturno, sábados, domingos e feriados. 3. Tratando-se de Município pequeno e de população reduzida, é razoável que a lei autorize a permanência de apenas um estabelecimento no sistema de plantão. "(TJ/PR, Apelação em reexame necessário nº 0621709-0, Relator: José Marcos de Moura, Data de Julgamento: 22/03/2011, 5ª Câmara Cível, DJ: 617). (Grifos nossos).

O mesmo entendimento foi esposado há tempos por esta Consultoria Jurídica no Enunciado nº 01/2007:

> "ENUNCIADO Nº 01/07. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO MUNICÍPIO (ART. 30, INC. I, DA CF/88). EXTINGUE O ENUNCIADO Nº 04/01." (Pareceres nos 0043/07, 0606/05 e 1273/05).

Tendo em vista as considerações acima exaradas, resta claro que o Município possui competência, a qual é concorrente entre os Poderes, para fixar o horário de funcionamento de determinados estabelecimentos com vistas a concreção do interesse local. Ademais, especificamente no caso das farmácias e drogarias, a obrigatoriedade do regime de plantão encontra-se prevista em lei federal, tutelando a necessidade pública do acesso a medicamentos pela população.

Desta sorte, as farmácias e drogarias estabelecidas na municipalidade devem seguir as normas locais no que tange ao horário de funcionamento, inclusive ao sistema de rodízio para o plantão.

À guisa de argumentação, ao considerar que o estabelecimento de um sistema de rodízio e plantão pelas farmácias locais tem por escopo precípuo garantir, em última análise, o direito social de acesso à saúde (art. 6º da Constituição Federal), pode-se levar à conclusão de que quanto mais farmácias vierem a funcionar no período do rodízio, melhor a população local será atendida. Todavia, ao nosso sentir, ao revés, tal situação pode causar insegurança jurídica perante a população. Isto porque, aquelas farmácias que venham a atuar voluntariamente no referido período poderão a qualquer momento deixar de fazê-lo. De outro lado, aquelas que estão obrigadas por determinação municipal a funcionar no período poderão alegar a desnecessidade de seu funcionamento uma vez que outras farmácias o fazem.

Ademais, no desempenho desta competência a municipalidade deve considerar o interesse local ao estabelecer o rodízio das farmácias e drogarias por região, sempre no intuito do melhor atendimento à população.

Por todo o exposto, responde-se objetivamente aos questionamentos da consulente.

1) Seria constitucional a modificação legislativa pretendendo a ampliação do horário de funcionamento das farmácias e drogarias?

Sim, o Município possui competência legislativa para dispor sobre o horário de funcionamento das farmácias e drogarias localizadas em seu território.

2, 3 e 7) Seria constitucional permitir em lei que as farmácias e drogarias, que assim optarem, funcionem 24 horas todos os dias? Seria constitucional proibir em lei que as grandes redes de farmácias e drogarias funcionem 24 horas todos os dias? Seria constitucional manter o regime de plantão juntamente com os estabelecimentos que optarem por funcionar 24 horas todos os dias?

A princípio, é de se ter em vista que a obrigatoriedade do plantão pelo sistema de rodízio tem por fundamento possibilitar e garantir o acesso da população aos medicamentos de que necessita. A regulamentação do sistema deve ser pensada à luz deste interesse.

Nesse contexto, é de se considerar que a lei federal que impõe a obrigatoriedade do plantão por sistema de rodízio foi editada em outro contexto sócio-econômico em que não existiam grandes redes de farmácias e o funcionamento no horário noturno ou em domingos e feriados, não raro, se apresentava deficitário, como hoje ainda se apresenta em muitas localidades. Assim, o sistema de plantão obrigatório por meio de rodízio, como o próprio nome já diz, impõe o rodízio, ou seja, enquanto uns funcionam, outros não, a fim de concentrar a clientela na farmácia de plantão e assim mitigar o alegado prejuízo do estabelecimento obrigado a funcionar.

Importante aqui ressaltar que qualquer proibição que se pretenda impor deve observar os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade. A proporcionalidade e a razoabilidade, como se sabe, impõem a observância de um juízo de adequação, necessidade entre os fins almejados e os meios empregados.

Esses meios devem impor o mínimo de sacrifício ao direito individual que seja necessário à satisfação do interesse da coletividade, que, no caso, se consubstancia no direito de acesso aos medicamentos. Além disso, deve ser a imposição o meio mais eficaz, ou o único disponível para a satisfação do interesse coletivo, pois ao contrário, deve-se dar preferência a maneiras diversas de atingir o mesmo resultado sem restringir os direitos fundamentais.

Assim, toda cautela é pouca, dado que obrigar um estabelecimento a funcionar de forma deficitária, somente se justifica a luz do interesse público envolvido, qual seja, a necessidade de acesso da população ao medicamento. Ora, se o Município permite que todo estabelecimento que assim o desejar funcione 24 horas ininterruptas, não se afigura razoável obrigar que alguém funcione de forma deficitária porque isso o levará a ruína. Com efeito, tal regramento tende a eliminação gradual das pequenas farmácias e drogarias e domínio do mercado pelas grandes redes, o que não se revela saudável à economia local.

O Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário abordou o tema sob o aspecto econômico-financeiro desses estabelecimentos:

> **Fixação de horário de funcionamento para farmácias no Município.** Lei 8.794/78 do Município de São Paulo.
> Ao julgar o RE 189.170, o Plenário desta Corte, em caso análogo ao presente sobre a mesma legislação do Município de São Paulo, assim decidiu: "RECURSO

EXTRAORDINÁRIO. FARMÁCIA. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. **A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando o interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio.** Precedentes. Recurso extraordinário não conhecido."- Anteriormente, esta Primeira Turma, ao julgar o RE 237.965, já se havia manifestado no sentido de que a fixação de horário para o funcionamento de farmácia é matéria de competência do município, não havendo qualquer afronta aos princípios constitucionais da isonomia, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da liberdade de trabalho e da busca ao pleno emprego. Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 274028 SP; Julgamento: 5 de Junho de 2001)

Rememore-se que "oligopólio" é um sistema que faz parte da economia política que caracteriza um mercado onde existem poucos vendedores para muitos compradores. Deve-se atentar para a ocorrência de um desequilíbrio econômico-financeiro das farmácias e drogarias que sejam obrigadas a participarem de rodízio, levando ao fechamento de pequenos estabelecimentos, mesmo que a demanda já seja suprida por grandes redes de farmácias e drogarias que funcionam 24 horas. Portanto, esse julgado corrobora nossa linha de entendimento.

Diante de tais considerações nos afigura mais razoável que a convivência do sistema de rodízio com a permissão de funcionamento ininterrupto seja pensada à luz do recorte territorial do município, de forma que o rodízio, que pressupõe a obrigatoriedade de funcionamento, ainda que deficitário, fosse mantido apenas para as regiões desassistidas pelas grandes redes que se disponham a funcionar 24 horas.

De toda sorte, cabe ao Poder Executivo analisar a oferta de farmácias e drogarias que atendam 24 horas no Município. Se já existirem farmácias em número que se considere suficiente ao atendimento do público, não fará sentido obrigar farmácias menores a participar do rodízio. Caso contrário, todas deverão participar do rodízio.

Por fim, cabe destacar o art. 20 da novel Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), trouxe importante texto legal orientadora dos gestores da administração pública, que devem obrigatoriamente considerar as consequências práticas da decisão ao tomá-la, e não mais somente fazer uma análise abstrata da questão.

> ***Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Grifos nossos***)

Adicionalmente, o art. 28 da Lei nº 13.655/2018 prevê a responsabilidade pessoal do agente público que agir com dolo ou erro grosseiro na tomada de decisões.

> ***Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.***

4) Seria constitucional a fixação em lei do regime de plantão (para funcionamento após o horário regular fixado no art. 1°, feriados e finais de semana)?

Sim, seria legal e constitucional conforme dispõe o art. 56 da Lei nº 5.591/1973 e a decisão do STF colacionada na resposta anterior.

5) Seria constitucional a limitação do número de farmácias e drogarias que poderão funcionar durante o regime de plantão?

Sim, seria constitucional, desde que garantido o acesso ininterrupto da população aos medicamentos de que necessita, à luz do recorte territorial e da realidade local.

6) Seria constitucional extinguir o regime de plantão já que desde o ano de 2012 encontra-se regulamentado em lei?

Quer nos parecer que a eliminação total do regime de plantão em sistema de rodízio, ainda que existam em certos bairros estabelecimentos que eventualmente sejam autorizados a funcionar de forma ininterrupta, pode, a luz da realidade local, se afigurar contrária aos interesses tutelados pela disposição inserta no art. 56 da Lei nº 5.591/1973, que não é outro senão assegurar o acesso ininterrupto da população aos medicamentos de que necessita.

De toda sorte, a decisão de manter ou não o sistema de rodízio para todo o território municipal ou apenas para algumas regiões deve ser tomada a luz da realidade local, afigurando-se de todo recomendável, no caso, ouvir a população por meio de audiência pública.

8) Seria constitucional estabelecer a obrigatoriedade da manutenção do horário de 24 horas todos os dias àqueles que optarem por tal sistema de funcionamento, ou seja, seria possível proibir em lei esses estabelecimentos de funcionarem de forma diversa daquela que optaram?

Pode a lei determinar que uma vez deferido o pedido administrativo para funcionamento no período de 24 horas, os referidos estabelecimentos se obrigam a cumpri-lo, sob pena de multa. No entanto, quer nos parecer que não pode a lei impedir que estes estabelecimentos ingressem com novo pedido para voltar ao regime de funcionamento anterior, sob pena de malferir a livre iniciativa.

Parecer

Vereadoras e Vereadores têm direito à licença maternidade e paternidade?

Diana Luz Soares Neves *

Consulta

Indaga a Câmara Municipal consulente se vereadora do Município tem direito à licença-maternidade e vereador, à licença-paternidade.

Indaga ainda se vereador pode justificar ausência em sessão em razão do nascimento de filho, devidamente comprovado com documentação médica, hospitalar ou mediante certidão de nascimento.

A consulta veio documentada com a Lei Orgânica Municipal, da Lei Municipal que fixa os subsídios de vereadores e com o Regimento Interno da Câmara.

Parecer

Inicialmente, cumpre consignar que os vereadores não são servidores públicos, integrando a categoria dos agentes políticos.

O vínculo desses agentes com a Administração Pública é transitório, circunscrito ao tempo do mandato, e estabelecido por meio de eleição. Trata-se, pois, de vínculo jurídico de natureza diversa daquele estabelecido entre o Poder Público e seus funcionários, que é de natureza duradoura e profissional. Sendo assim, as normas constitucionais e estatutárias concernentes aos servidores públicos não alcançam os membros do Poder Legislativo.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, os agentes políticos:

> *"não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política". (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 638).*

Em assim sendo, não é correto fundamentar o direito das vereadoras à licença maternidade na aplicação destas disposições constitucionais e legais próprias dos servidores públicos estatutários. Isso não significa, contudo, que essas agentes políticas não sejam titulares do mencionado benefício. Entendemos, com efeito, que a licença maternidade é sim prerrogativa

** Diana Luz Soares Neves: Consultora Técnica do IBAM.*

Endereço eletrônico: diananeves2@gmail.com

das gestantes que ocupam cargos eletivos no parlamento municipal. O fundamento desse direito, no entanto, encontra-se na proteção da maternidade, que é consagrada, no artigo 6º da Constituição Federal, como um direito social de todos os cidadãos.

É bem verdade que o legislador constituinte não estendeu, expressamente, o direito à licença maternidade às agentes políticas. O texto constitucional, na sua literalidade, confere o benefício, tão-somente, às mulheres trabalhadoras, submetidas ao regime da CLT, no artigo 7º, XVIII, e às servidoras públicas estatutárias no artigo 39, § 3º. Da mesma forma, os dispositivos constitucionais que regulam os direitos e deveres de membros do Poder Legislativo não abordam o tema.

Relevante destacar que a licença-maternidade não se constitui, unicamente, em direito da mulher, sendo também e principalmente um direito fundamental da criança, tendo em vista serem inquestionáveis os benefícios oriundos da amamentação e do contato materno nos primeiros meses de sua vida. O objetivo maior da garantia constitucional inserta no art. 7º, inciso XVIII é a proteção à maternidade e não à mulher em si.

Em cotejo, há de se considerar que a proteção à maternidade constitui direito social, como visto, reiterada dentre os direitos previdenciários (art. 201, inciso II da Constituição Federal) e nos direitos assistenciais (art. 203, inciso I da Constituição Federal). Por sua vez, a proteção à infância é um direito social de natureza assistencial, nos termos do art. 203, incisos I e II, da Constituição Federal.

Em nosso ordenamento, portanto, a salvaguarda da maternidade - e, junto com esta, da primeira infância - é valor universal, constitucionalmente protegido, de modo que essa proteção abarca todas as gestantes e recém nascidos devendo, desse modo, ser estendida às agentes políticas. Assim, a licença maternidade tem natureza jurídica de um direito fundamental, titularizado por todas as gestantes. É, também, uma garantia da saúde e do bem estar de todas as crianças, extensível, desse modo, as agentes políticas, inclusive vereadoras.

O mesmo raciocínio se aplica ao direito à licença-paternidade, previsto constitucionalmente no art. 7º, inciso XIX, e art. 10, §1º do ADCT, como sendo de 5 dias.

Sobre o ponto, cabe ressaltar que nada impede, contudo, que norma infraconstitucional amplie o tempo de duração da licença paternidade. Com efeito, os direitos dos trabalhadores e dos servidores públicos, elencados no texto constitucional, constituem parâmetros mínimos que devem ser obedecidos pelo legislador. Assim, não pode o Município, no exercício de sua competência para legislar sobre seus servidores ou agentes políticos, deixar de conceder a estes a licença paternidade ou conceder licença por período menor do que cinco dias.

Pode, todavia, o Município ampliar os benefícios previstos no texto constitucional estendendo, por exemplo, o período de licença paternidade de cinco para vinte dias.

Tanto é assim que a Lei Federal nº 13.257/2016, ao criar o programa Empresa Cidadã, previu, em seu artigo 38, a possibilidade de empresas privadas ampliarem o período de licença paternidade para 20 dias em troca de benefícios fiscais.

Saliente-se que o Município tem autonomia para dispor acerca da duração da licença-paternidade de seus servidores e agentes políticos, respeitados os parâmetros mínimos constitucionais. O Município, portanto, não é obrigado, seja em razão do principio da isonomia ou de qualquer outro fundamento, a ampliar a duração da licença-paternidade, embora seja lícito fazê-lo. As normas federais sobre a matéria são apenas demonstrativas da compatibilidade de dispositivos legais que estendam a licença-paternidade por mais de cinco dias com a Constituição da República.

Cabe ressaltar, aliás, que a norma que amplia o tempo de duração da licença-paternidade está coadunada com outros princípios constitucionais, em especial, com a proteção da infância e da família, dado que permite ao genitor dedicar-se integralmente por um período maior a cuidar do filho recém-nascido.

Dentro do contexto apresentado, após leitura da Lei Orgânica Municipal, detectamos que há previsão acerca da licença-maternidade para vereadoras nos seguintes termos:

> ***Art. 33. O Vereador poderá licenciar-se:***
>
> ***I - por doença devidamente comprovada;***
>
> ***II - por licença a gestante, não superior a 120 (cento e vinte) dias;***
>
> ***III - para desempenhar missões temporárias de caráter cultural, não superior a 120 (cento e vinte) dias, por sessão legislativa;***
>
> ***IV - para tratar de interesse particular, por prazo indeterminado, não superior a 120 (cento vinte) dias por sessão legislativa;***

O Regimento Interno da Casa Legislativa, por sua vez, não faz menção à licença das vereadoras. Quanto à licença paternidade, nenhum dos regramentos municipais a prevê expressamente.

A despeito da omissão constitucional e regimental sobre a matéria, conforme aventado alhures, a vereadora gestante faz jus à licença maternidade de 120 dias, conforme previsto na própria LOM do Município, e o vereador, à licença paternidade de 5 dias. Ressalta-se que, ante o postulado da legalidade, não há que se falar em aplicação analógica do Estatuto dos Servidores local.

Em prosseguimento, insta salientar que, nos termos da legislação em vigor, os vereadores são, em regra geral, segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (INSS), exceto se for servidor público efetivo integrante de Regime Próprio de Previdência Social. É o que se verifica da análise do art. 40, caput e § 13, da Constituição Federal, do art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº. 9.717/1998 e do art. 12, inciso I, alínea "j", da Lei Federal nº. 8.212/1991.

Neste ponto, destacamos que, embora não nos tenha sido informado o regime de previdência a qual a vereadora em questão se encontra vinculada, tendo em vista que se questiona a aplicação analógica do Estatuto dos servidores, há de se concluir que a situação em tela não se enquadra na exceção acima aventada.

Em sendo a Vereadora segurada obrigatória do Regime Geral da Previdência Social, muito embora a licença maternidade não se confunda com o salário-maternidade, em virtude do regramento estabelecido na Lei nº 8.213/91 e no Decreto nº 3.048/1999, decerto que os 120 dias de licença devem se iniciar até 28 dias antes do parto, sendo, por conseguinte, necessário um requerimento da vereadora para informar a partir de que momento dentro deste lapso temporal irá iniciar o gozo da licença, sem o qual será iniciado na data do parto, o que se estende também em relação à fruição da licença paternidade.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

Parecer

A controvérsia envolvendo o recebimento de presentes, serviços gratuitos ou outras vantagens por agentes públicos

Júlia Alexim Nunes da Silva *

Consulta

Relata a consulta que determinado instituto, particular, por meio de seu presidente, está oferecendo aos Vereadores consultas oftalmológicas gratuitas. O particular requer ainda que a Presidência da Câmara Municipal consulte os Vereadores sobre a aceitação ou não do benefício, bem como conceda ainda consultas gratuitas a cinco servidores da Câmara Municipal.

A consulta vem instruída com o requerimento do particular.

Parecer

Agentes privados podem, por força do princípio da legalidade, realizar toda e qualquer ação que não esteja vedada em lei; já os agentes públicos, quando no exercício de suas funções, só podem atuar nos limites da lei e praticar atos que a lei autorize. São esses os contornos do princípio da legalidade tal como estabelecido pelos artigos 5º, II, e 37, caput, da Constituição da República.

O problema que se enfrenta com relação ao recebimento de presentes, serviços gratuitos, brindes e outros benefícios é que existe uma lacuna normativa acerca de como deve agir o agente público e se este pode ou não receber alguma benesse de particulares.

Para suprir esse vácuo legislativo, já foram editadas algumas normas que, embora não se apliquem aos Municípios, podem servir de parâmetro para o enfrentamento da questão.

O artigo 10 do Decreto 4.081/ 2002, por exemplo, que institui o Código de Ética dos Servidores em exercício na Presidência e Vice-Presidência da Presidência da República, determina que os servidores não podem receber presentes nas relações com partes interessadas não pertencentes à Administração Pública:

> ***"Art. 10. É vedado ao agente público, na relação com parte interessada não pertencente à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou de organismo internacional de que o Brasil participe: II - receber presente, transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores, assim como aceitar convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais."***

** Júlia Alexim Nunes da Silva: Consultora Técnica do IBAM.*

Endereço eletrônico: juliaalexim@gmail.com

Ainda que não exista norma específica que vede o recebimento de presentes pelos Vereadores, há que se concluir que, se o particular que oferece o presente ou terceiros interessados puderem de qualquer forma ser beneficiados por conta de relações com os edis ou com a Câmara Municipal, o recebimento do serviço gratuito pelo Vereador violará os princípios da moralidade de da impessoalidade administrativas, podendo, a depender do caso concreto, configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8429/92:

> ***"Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990".***

Em nenhuma hipótese, ademais, as consultas gratuitas podem ser concedidas aos legisladores municipais em razão da função que estes ocupam, sob pena de configuração do crime de corrupção previsto no artigo 317 do Código Penal, in verbis:

> ***"Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa. Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em conseqüência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa"***

Destaque-se que, historicamente, nossos Tribunais exigiam para a configuração de crime de corrupção a existência de um nexo causal entre vantagem ou promessa de vantagem recebida pelo agente público e algum ato de ofício ou omissão que beneficiasse o particular.

Mais recentemente, a interpretação do tipo penal de corrupção pelos nossos Tribunais foi ampliada e passou a entender que para configuração do crime sempre que o agente público recebe alguma vantagem ou promessa de vantagem em razão do exercício de sua função e que tenha poder de fato para beneficiar o particular ou terceiro a este vinculado, dispensando-se a prática de ato de ofício específico e até mesmo vinculação entre o oferecimento da vantagem e as competências formais da autoridade pública.

Nesse sentido, destacamos o seguinte trecho da ementa do Acórdão do Tribunal Regional Federal da 4º Região na Apelação Criminal nº

5046512-94.2016.4.04.7000/PR:

> *"Não se exige que o oferecimento da vantagem indevida guarde vinculação com as atividades formais do agente público, bastando que esteja relacionado com seus poderes de fato. No caso de agente político, esse poder de fato está na capacidade de indicar ou manter servidores públicos em cargos de altos níveis na estrutura direta ou indireta do Poder Executivo, influenciando ou direcionando suas decisões, conforme venham a atender interesses escusos, notadamente os financeiros."*

Ou seja, ainda que o Vereador, por exemplo, não possa beneficiar diretamente a clínica oftalmológica ou terceiros a esta vinculados, se o Vereador que recebeu a vantagem puder, no exercício de seu poder de fato, influenciar qualquer autoridade que beneficie o particular estará configurado o crime de corrupção.

Em suma, embora o recebimento de benefícios e presentes por Vereadores não seja inteiramente vedado, devem os membros do Legislativo, antes de aceitar qualquer vantagem oferecida por particular, ponderar se o recebimento do benefício não poderá acarretar eventual conflito de interesses entre seus interesses privados e o exercício de sua função pública, atentando para o fato de que, caso as consultas oftalmológicas gratuitas, estejam sejam concedidas aos edis em razão de sua função pública, o ato pode configurar crime de corrupção e que, caso exista violação aos princípios que regem a Administração Públicas, pode configurar ato de improbidade administrativa.
O ofício que instrui a consulta requer que a Presidência da Câmara que consulte os Vereadores acerca de seu interesse em receber consultas oftalmológicas gratuitas. Ora, não cabe à Presidência da Câmara Municipal diligenciar ou providenciar para que particular possa oferecer um benefício aos Vereadores.

O Presidente da Câmara, ao mobilizar recursos e agentes públicos, para atender a interesse que é do particular que oferece o serviço e também de interesse privado dos Vereadores, estará violando o interesse público e os princípios da moralidade e da impessoalidade, o que também pode, a depender das circunstâncias do caso concreto, caracterizar ato de improbidade administrativa conforme o já citado artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

Desse modo, se o particular pretende oferecer atendimento gratuito aos Vereadores em clínica oftalmológica, cabe a este tomar todas as medidas necessárias para atender a este interesse privado dos edis, sem a mobilização de recursos ou agentes públicos.

Também não pode, ainda por força dos princípios da moralidade e impessoalidade, a Presidência da Câmara selecionar cinco servidores que também serão contemplados com consultas gratuitas, uma vez que não cabe a este órgão atuar para atender aos interesses privados do particular que pretende oferecer o serviço ou dos servidores que serão com estes agraciados.

Por todo exposto, concluímos que a possibilidade de recebimento de presentes, serviços gratuitos e outras vantagens oferecidas por particular a Vereadores é controversa. Pode-se, contudo, afirmar que, em nenhuma hipótese, o recebimento de tais vantagens pode representar conflito entre interesses privados dos agentes públicos e o exercício das atribuições de seus cargos, sob pena de violação aos princípios da moralidade e impessoalidade e configuração de ato de improbidade administrativa, na forma do artigo 11 da Lei nº 8429/92. Além disso, caso o recebimento da vantagem ou promessa de vantagem seja conferido em razão dos poderes formais ou de fato que os legisladores possuem em decorrência de seu cargo político, a prática pode configurar crime de corrupção previsto no artigo 317 do Código Penal. Por fim, não pode a Presidência da Câmara mobilizar qualquer recurso ou agentes públicos para promover o oferecimento de consultas oftalmológicas gratuitas por particular a agentes políticos ou servidores públicos.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

O Ibam assessora a realização de centenas de concursos públicos: eventos que mobilizam milhares de candidatos, possibilitando o recrutamento e a seleção de quadros qualificados para compor as equipes de servidores efetivos das administrações direta e indireta dos governos municipais, estaduais e federal

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Tel. (11) 5583-3388 • ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Tel. (47) 3041-6262 • ibamsc@ibam.org.br

instituto brasileiro de administração municipal

Ibam
Soluções para o Município
há mais de 65 anos.

Saiba mais visitando
www.ibam.org.br