

14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 13 – Sociologia e Políticas Públicas

Arranjos Inovadores em Políticas Públicas: Proposta de Poupatempo Paranaense Coordenado
por Universidades Estaduais

Gustavo Artoni Carlini¹

André Luís de Castro²

Maria Gabriela Monteiro³

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das demandas sociais contemporâneas tem tensionado a capacidade do Estado de prover serviços públicos de forma inovadora, acessível e eficiente, garantindo o acesso aos direitos de cidadania. Nesse contexto, a prestação de serviços integrados emerge como uma estratégia relevante para enfrentar a fragmentação institucional e os entraves da burocracia. Iniciativas como as centrais de atendimento ao cidadão, a exemplo do Poupatempo, em São Paulo, têm se consolidado como referências de modernização administrativa, frequentemente associadas à simplificação de processos e ampliação do acesso a serviços. Não obstante, a compreensão de tais experiências não deve se limitar a uma dimensão técnico-gerencial, uma vez que sua formulação e implementação decorrem de processos político-institucionais complexos, nos quais se articulam ideias, interesses e relações

¹ Graduando em Administração pela Universidade Estadual do Paraná (Unespar), e-mail: gustavoacarlini@gmail.com

² Professor doutor na Universidade Estadual do Paraná, e-mail: ancastro@gmail.com

³ Professora doutora na Universidade Estadual do Paraná, e-mail: m.gabmonteiro@gmail.com

de poder, influenciando a configuração das alternativas e os resultados produzidos (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Aguilar-Villanueva, 1993).

A literatura de análise de políticas públicas tem enfatizado que a definição de problemas, a formulação de alternativas e a tomada de decisão não ocorrem de maneira linear ou neutra, mas resultam de dinâmicas contingentes e interdependentes. Nesse sentido, a Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por Kingdon (1984), oferece um referencial analítico robusto ao demonstrar que a agenda governamental se constitui a partir da convergência entre fluxos relativamente autônomos — problemas, soluções e contexto político — cuja articulação depende de janelas de oportunidade e da atuação de empreendedores de políticas. Tal abordagem permite compreender por que determinadas soluções ganham centralidade em detrimento de outras, revelando não apenas critérios técnicos, mas também constrangimentos institucionais e assimetrias de poder.

No caso brasileiro, a difusão de modelos de gestão inspirados no gerencialismo e na lógica das parcerias público-privadas tem orientado a formulação de políticas voltadas à prestação de serviços, frequentemente associadas à busca por eficiência e redução de custos (Bresser-Pereira, 1995). No entanto, a ênfase exclusiva em mecanismos de mercado tem sido questionada por sua capacidade de obscurecer o papel do Estado enquanto garantidor de direitos e mediador das demandas sociais (Leite, 2016), especialmente em um contexto de transformação digital que impõe novos desafios relacionados à inclusão e à cidadania (Viana, 2021; Vasconcelos; Santos, 2024).

É nesse cenário que se insere o presente artigo, cujo objetivo é analisar o processo de formulação da política pública de serviços integrados ao cidadão no estado do Paraná, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos, e propor, como alternativa, a articulação das universidades públicas estaduais como coordenadoras das centrais de atendimento. Parte-se da suposição de que essas instituições, em função de sua capilaridade territorial, capacidade técnico-científica e compromisso social, podem desempenhar um papel estratégico na construção de arranjos institucionais mais inclusivos, inovadores e socialmente referenciados.

A relevância do estudo reside na articulação entre análise empírica e proposição normativa. Ao examinar criticamente a trajetória de formulação da política, o artigo evidencia a concentração das alternativas em torno de um único modelo e aponta para a necessidade de diversificação dos arranjos institucionais. Como contribuição, propõe-se um modelo que integra inovação, extensão universitária e transformação social, reforçando o papel da universidade como agente estratégico na produção de soluções para problemas públicos

complexos. Dessa forma, o artigo busca não apenas compreender a dinâmica de construção da política pública em questão, mas também contribuir para o debate sobre os caminhos possíveis para a reconfiguração do Estado contemporâneo, em direção a modelos mais democráticos, colaborativos e orientados à efetivação da cidadania.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O Papel do Estado e sua Transformação

Para compreender o papel do Estado, é fundamental analisar suas bases filosóficas, transformações históricas e sua atuação contemporânea. Pensadores clássicos, como Hobbes (1651/2004), Locke (1689/2001) e Rousseau (1762/2002) discutiram diferentes modelos: desde o absolutismo como forma de manter a ordem social, até o governo liberal que protege direitos individuais, culminando, por fim, no conceito de vontade geral que une liberdade e igualdade.

Na modernidade, a introdução da burocracia weberiana marcou avanços na administração pública, reduzindo práticas patrimonialistas, mas também revelou limitações diante de novas demandas sociais. Modelos como o gerencialismo e o Estado Neo-Weberiano refletem tentativas de equilibrar eficiência, *accountability* e a complexidade das relações entre governo e sociedade. Bresser Pereira (1995) argumenta que no contexto moderno a burocracia era a melhor forma de reduzir ou até eliminar a corrupção nas organizações, mas propõe, em contraparte, uma reforma gerencialista descentralizada, adequada às demandas contemporâneas. Leite (2016) defende que o modelo gerencial nunca se desvencilhou das amarras burocráticas, e que o desempenho do Estado depende do seu fortalecimento e da expertise técnica dos funcionários, indo além de simples cortes fiscais e propondo uma visão neo-weberiana.

Tratando do Estado em ação, as políticas públicas são cada vez mais dependentes da atuação dos chamados “burocratas de rua”. Na lógica de Lipsky (1980/2019), esses profissionais — policiais, professores, atendentes — representam a mão do Estado, interpretando e adaptando as políticas públicas à realidade. Ferreira e Medeiros (2016) afirmam que estes profissionais não só executam diretrizes, mas também participam ativamente de sua criação por meio da ação.

Nesse sentido, a análise de políticas públicas demanda a superação de abordagens neutras e lineares, de forma a reconhecê-las como o resultado de interações complexas entre atores com interesses em disputa (Gomà; Subirats, 1998). Seu desenvolvimento se dá por meio de um ciclo

dinâmico e interativo (Souza, 2006), no qual as etapas de definição de problemas, formulação de alternativas e tomada de decisão – pertencentes a fase de formulação da política – são centrais e socialmente complexas para compreender a ação estatal (Kingdon, 1984; Capella, 2006). Para Aguilar-Villanueva (1993), a maneira como se elabora a agenda do governo expressa a vitalidade da esfera pública, revelando os atores e relações de poder que de fato domina a elaboração de uma política pública.

Nessa perspectiva, a compreensão do papel do Estado no cenário contemporâneo exige reconhecer sua reconfiguração contínua em meio a arranjos institucionais mais complexos, inovadores e participativos. Como argumenta Neto (2005, p. 2), “o Estado se transforma, mas não perece. Ao contrário, se expande, se torna mais complexo e até se desburocratiza, na medida em que a sociedade ascende como coprotagonista da política [...]”.

2.2 Novas Tecnologias no Setor Público

Tendo em vista essa estrutura de Estado contemporâneo, idealiza-se a importância da inovação nas ferramentas utilizadas pelo setor público. “*Big Data*, Internet das Coisas – *IoT*, inteligência artificial, e também *cloud computing* e *blockchain* são todas tecnologias disruptivas que impactam de modo profundo a sociedade e alteram também as estruturas da administração pública.” (Viana, 2021, p. 15). A aplicação dessas tecnologias já transpassa a área privada e se mostra realidade em alguns casos de sucesso do governo.

Sobre a inteligência artificial, sua evolução se apresenta como uma tendência global para o setor público, com grande potencial para crescimento nas próximas décadas. “A adoção de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) no setor público tem alcançado um crescimento exponencial em diversos países, impulsionando significativas melhorias em eficiência, acessibilidade e personalização dos serviços oferecidos à população” (Vasconcelos; Santos, 2024, p. 6). A influência das novas tecnologias exige do Estado a transição de um governo tradicional para um governo digital.

Esse conceito de governo digital está além da eficiência organizacional gerada por novas tecnologias, pois agora o foco da responsabilidade governamental está centrado nos cidadãos e na confiança. “Assim, a conversão do governo analógico para o digital constitui o uso otimizado dos canais de comunicação para incrementar o uso dos usuários e também na prestação de serviços. Usuários se transformam também em co-construtores dos serviços” (Viana, 2021, p.

16). Em suma, a proximidade do governo com seus cidadãos por meio da tecnologia marca a transição para a digitalização do Estado.

Considerando as pressões de mercado e a complexidade dos problemas contemporâneos sob responsabilidade do Estado, é inegável a necessidade crescente da promoção de um ambiente propício à inovação, não só no âmbito público, mas também visando a iniciativa privada, relacionando governo e sociedade em uma visão de complementariedade, não de dicotomia. “Em boa parte das inovações de larga escala da iniciativa privada, foram os governos que aceitaram suportar e custear os riscos iniciais, quando as incertezas são tradicionalmente maiores” (Cavalcante *et al.*, 2017, p. 18).

No contexto da inovação no setor público, destaca-se o papel dos laboratórios de inovação (I-labs) como agentes autônomos de mudança, capazes de liderar processos inovadores, atrair financiamento e influenciar o setor público, sendo fundamentais para a consolidação de uma cultura de inovação estatal (Cavalcante *et al.*, 2017). Contudo, esses laboratórios enfrentam desafios relacionados à sua sustentabilidade, como orçamentos reduzidos, estrutura organizacional fluida e dependência de recursos externos (Cavalcante *et al.*, 2017), o que reforça a relevância da participação das universidades como parceiras estratégicas, tanto para fortalecer essa cultura quanto para integrar estudantes em iniciativas inovadoras, reduzindo custos e ampliando ações de extensão universitária.

Em geral, observa-se interesse por parte do governo brasileiro para a transformação digital, com iniciativas como o E-Digital (Estratégia Brasileira para Transformação Digital) que buscam articular stakeholders para o fomento de uma agenda de tecnologia no país, alinhando Estado e sociedade às tendências globais. Contudo, a persistência de problemas estruturais, como a desigualdade social, configura-se como um entrave significativo à consolidação desse processo. Como destaca o Governo Federal (2022), “o maior desafio agora é acelerar a transformação digital, sem deixar ninguém para trás”. Nesse sentido, a inclusão digital ultrapassa a dimensão tecnológica e assume caráter normativo e político, ao se relacionar diretamente com a efetivação da cidadania, entendida por Milton Santos (2000) como o pleno acesso aos bens e serviços da sociedade; o “direito a ter direitos” (Arendt, 1951), como condição fundamental para a participação efetiva na vida pública.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adota abordagem qualitativa, voltada à compreensão dos processos sociopolíticos envolvidos na formulação de políticas públicas. Recorre-se à pesquisa documental como principal estratégia de coleta de dados, entendida como um procedimento sistemático de análise de registros produzidos no âmbito institucional e social (Sá-Silva et al., 2009). Foram analisados documentos oficiais, legislações, dados públicos e comunicações institucionais e midiáticas, cujas principais fontes encontram-se sistematizadas no Quadro 1. Com essas informações, foi possível reconstruir o processo de elaboração da política pública de serviços integrados ao cidadão no estado do Paraná (Poupatempo Paraná) e subsidiar a proposição de um modelo alternativo.

Como marco analítico, o estudo fundamenta-se na Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984). O autor explica a formulação de políticas públicas como um processo dinâmico de progressão do tema, que parte da agenda sistêmica (conjunto amplo de problemas percebidos como relevantes pela sociedade), passando pela agenda governamental (temas que recebem atenção ativa dos formuladores de políticas) até chegar na agenda de decisão (questões prioritárias prontas para decisão e ação governamental imediata). Nessa abordagem, a definição de problemas e a construção de alternativas ocorrem de forma simultânea, numa espécie de fluxos relativamente autônomos dotados de dinâmicas próprias. No entanto, o "fluxo do problema" (responsável por delinear e legitimar questões como socialmente relevantes) e o "fluxo das soluções" (no qual são elaboradas e refinadas as alternativas de ação) podem convergir e levar a uma decisão quando articulados a um terceiro fluxo, "o fluxo político" (que expressa o contexto institucional, as correlações de força e o clima governamental). A convergência desses três fluxos (*problems, policies, politics*), em condições favoráveis, desencadeia a abertura de uma "janela de oportunidade", momento em que os tomadores de decisão passam a concentrar sua atenção em determinada questão, viabilizando o avanço para a fase decisória no processo de políticas públicas.

Para além da dimensão analítica, a pesquisa adota também a abordagem da pesquisa-ação, que integra produção de conhecimento e intervenção prática (Thiollent, 2011), sendo adequada ao caráter aplicado do estudo e ao seu compromisso com a proposição de soluções institucionais. Essa perspectiva permite não apenas compreender, mas também transformar a realidade (Thiollent, 2011). Nesse sentido, a pesquisa propõe a articulação das universidades públicas estaduais como potenciais coordenadoras de centrais de atendimento ao cidadão, visando fomentar arranjos institucionais inovadores e fortalecer o papel da universidade como

agente de transformação social, capaz de promover a interação dialógica com a sociedade e de produzir soluções socialmente referenciadas para problemas públicos complexos.

Quadro 1 – Principais fontes utilizadas para a análise

DATA	TÍTULO	FONTE
12 jul. 2011	DECRETO Nº 1.996 de 12 de julho de 2011 (Edital de chamamento público para estudos para implantação de Centrais de Atendimento ao Cidadão)	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
13 jul. 2011	DECRETO Nº 1.998 de 13 de julho de 2011 (Autoriza empresa a efetuar os estudos)	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
12 out. 2012	ATA - Reunião do Conselho Gestor de PPP (Analisa sugestões da Consulta Pública e Audiência Pública)	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
01 abr. 2013	Oposição critica licitação para projeto de R\$ 3 bilhões...	G1 Paraná
02 mai. 2013	Justiça dá prazo para governo do PR entregar documentos	G1 Paraná
07 mai. 2013	Audiência pública debate programa Tudo Aqui com entidades e parlamentares	ALEP (Assembleia Legislativa do Paraná)
28 mai. 2014	Governo do Paraná pode retomar a criação do programa	G1 Paraná
05 fev. 2019	Lei Estadual nº 19.811, Cria o Programa Parcerias do Paraná)	Casa Civil - Legislação
28 jun. 2019	Paraná lança programa de inteligência artificial para serviços públicos. PIÁ	CELEPAR
05 jul. 2019	Decreto Estadual nº 1.953, de 05 de julho de 2019 Regulamenta a Lei Estadual nº 19.811 e cria Conselho Gestor	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
20 set. 2019	2ª Reunião do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná (inclusão do Projeto no Programa de Parcerias do Paraná)	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
25 nov. 2019	EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2019 - Projeto centrais de atendimento ao cidadão	PP (Paraná Parcerias)
15 jan. 2020	Despacho n.º 001/2020/UGPAR/SEPL (autoriza apresentação de estudos e divulga empresas selecionadas).	PP (Paraná Parcerias)
25 mai. 2022	DECRETO 11202 - 25 DE MAIO DE 2022 Criação do Grupo de Trabalho para viabilizar a implementação das centrais de atendimento ao cidadão.	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
04 dez. 2023	ABERTURA DO PROCESSO PARA CP 003/2023 - contratação de empresa ou consórcio para implantação das Unidades de Atendimento aos Cidadãos	Portal da Transparência PR eProtocolo 21.423.072-0
23 mai. 2024	DECRETO Nº 5.866, Cria a Superintendência-Geral de Governança de Serviços e Dados – SGSD.	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
04 jun. 2024	LANÇAMENTO DO EDITAL CONCORRÊNCIA Nº 003/2023 Processo Nº 21.423.072-0	Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná
19 jul 2024	Pedidos de Impugnação do Edital	eProtocolo 21.423.072-0
30 out. 2024	Tribunal de Justiça suspende licitação de quase R\$ 1 bilhão...	G1 Paraná
24 jan. 2025	RELANÇAMENTO DO EDITAL CONCORRÊNCIA Nº 003/2023 Processo Nº 21.423.072-0	Portal da Transparência PR
17 fev. 2025	Líder da oposição aponta irregularidades em licitação bilionária suspensa pela Justiça no Paraná.	ALEP (Assembleia Legislativa do Paraná)
21 mar. 2025	Licitação: Abertura das propostas apresentadas no processo licitatório das Centrais de Atendimento ao Cidadão do Paraná	Secretaria da Administração e da Previdência
06 jun. 2025	Consórcio vencedor da licitação: Consórcio CIX Experience Paraná	Secretaria da Administração e da Previdência
16 set. 2025	Decreto Nº 11247 Institui o Programa Poupatempo Paraná	Diário Oficial do Estado
07 set. 2025	Com mais de 200 serviços, 1ª unidade do Poupatempo Paraná é inaugurada em Curitiba	AEN Paraná

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas referências consultadas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente pesquisa teve início em 2024, no contexto em que a proposta do governo do estado do Paraná de implementação de uma parceria público-privada para a criação de centrais de atendimento ao cidadão passou a enfrentar intensas contestações institucionais, incluindo críticas, pedidos de impugnação e suspensões por parte de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Justiça. Diante desse cenário, delineou-se, no âmbito desta investigação, a construção de uma proposta alternativa, também inspirada no modelo Poupatempo do estado de São Paulo, porém ancorada na utilização de infraestruturas já existentes, notadamente a Plataforma PIÁ e a capilaridade das universidades estaduais distribuídas pelo território paranaense.

Em São Paulo, o programa Poupatempo foi criado pelo governo em 1997, com o objetivo de centralizar diversos serviços públicos em um único local, por meio de unidades presenciais, totens de autoatendimento e, desde 2020, plataformas digitais (Imprensa – Prodesp, 2022). Reconhecido como referência em inovação no setor público, o programa reuniu milhares de serviços, incluindo emissão de documentos e serviços veiculares, além de oferecer facilidades como agendamento prévio e atendimento via canais online. Sua gestão incorpora práticas contemporâneas como uso de indicadores, accountability e parcerias público-privadas (Teciano, 2014).

A Plataforma PIÁ, desenvolvida pela Celepar no Paraná, destaca-se como uma iniciativa inovadora no uso de inteligência artificial para qualificar os serviços públicos, visando desburocratizar, simplificar e ampliar o acesso dos cidadãos por meio de uma interface digital baseada em chatbots e canais de ouvidoria (Desordi; Bona, 2020). Com mais de 5,8 mil serviços integrados, incluindo emissão de documentos, consultas e agendamentos, a ferramenta promove maior eficiência e praticidade para usuários e servidores (Agência Estadual de Notícias, 2024). Entretanto, ainda apresenta limitações quanto à ausência de atendimento físico e a restrições de acessibilidade — restritas ao mínimo legal —, evidenciando a necessidade de avanços na inclusão digital e na oferta de soluções mais integradas (Duarte et al., 2020).

A análise comparativa entre a Plataforma PIÁ e o Programa Poupatempo paulista permitiu observar semelhanças entre as propostas e pontuar suas diferenças, bem como identificar desafios operacionais inerentes a cada modelo, conforme sistematizado no Quadro 2. Tal exercício analítico possibilitou não apenas a compreensão das potencialidades e limitações de cada iniciativa, mas também subsidiou a formulação de uma proposta híbrida e aprimorada, orientada pela integração de soluções tecnológicas e presenciais, de forma a

permitir o pleno acesso aos bens e serviços da sociedade, contribuindo, assim, para a efetivação da cidadania (Santos, 2000).

Quadro 2 – Comparação Poupatempo e PIÁ

ASPECTOS	POUPATEMPO	PIÁ
Objetivo	Centralizar e integrar serviços públicos	Digitalizar serviços públicos e facilitar o acesso à informação
Forma de Acesso	Centrais físicas, totens de autoatendimento, plataforma online e WhatsApp	Plataforma online
Pontos Positivos	Atendimento universal e personalizado	Conveniência e agilidade
Desafios	Filas, necessidade de deslocamento, custos com estrutura física	Falta de acessibilidade, exclusão digital, dependência de estabilidade técnica

Fonte: Prodesp (s.d./2022); Poupatempo (s.d.); Celepar (2019); Agência Estadual de Notícias do Paraná (2024). Elaborado pelo autor com base nos dados das instituições.

A partir dessa análise, observa-se que uma melhoria natural para o sistema PIÁ é a integração a uma proposta de Centrais de Atendimento ao Cidadão, levando em conta que o cruzamento de dados feito pela inteligência artificial consegue atender à complexidade da proposta de integração de vários serviços públicos. Em contrapartida, o modelo do Poupatempo poderia se beneficiar da incorporação de ferramentas digitais mais avançadas, como o PIÁ, para melhorar seu atendimento. Essa convergência aponta para um modelo mais integrado e responsivo, alinhado às tendências contemporâneas de transformação digital no setor público.

Entretanto, em 2025, no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, observou-se a retomada, por parte do governo do estado do Paraná, da proposta de implementação das Centrais de Atendimento ao Cidadão por meio de parcerias público-privadas. O processo licitatório foi reaberto e, em um intervalo relativamente curto, foi instituído o Programa Poupatempo Paraná.

4.1 A trajetória de formulação da política pública de serviços integrados ao cidadão no estado do Paraná

A literatura sobre análise de política pública tem destacado o caráter dinâmico e eminentemente político do seu processo de construção, envolvendo uma rede complexa de atores muito diversos. Longe de ser considerado um espaço tranquilo, ordenado e neutro, a elaboração de uma política pública representa um espaço de conflito, com decisões permeadas por valores, crenças e paradigmas (Sabatier; Smith, 1993). Negar a complexidade política do

processo das políticas públicas acaba por acentuar a “despolitização” das políticas (Brugué; Blanco, 2010), permitindo que qualquer interesse privilegiado se torne lei e qualquer demanda dos influentes usufrua da agenda pública (Aguilar-Villanueva, 1993). Nesse contexto, compreender como problemas entram na agenda governamental e como são definidas as alternativas de ação é central para a análise de políticas públicas (Aguilar-Villanueva, 1993), e a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) contribui para essa compreensão.

No caso das políticas públicas de serviços integrados ao cidadão, mais especificamente ao que se refere às Centrais de Atendimento ao Cidadão, o problema público foi definido, no **fluxo do problema**, em termos de fragmentação institucional e ineficiência burocrática na prestação de serviços. Entre os principais elementos que conformam o problema destacam-se a dispersão geográfica dos órgãos públicos, a morosidade processual, a formação de filas, a dificuldade de acesso à informação e os elevados custos transacionais para o Estado e para os cidadãos. Esse conjunto de questões ganha visibilidade nacional a partir da segunda metade da década de 1990, quando o tema entra na agenda sistêmica e passa a ser percebido como um problema público, logrando, posteriormente, chamar a atenção governamental e despertar suas iniciativas, como os casos pioneiros do SAC, na Bahia, e o Poupatempo, em São Paulo.

No estado do Paraná, o tema aparece pela primeira vez na agenda governamental em 2010 no contexto da mudança de governo, sendo inicialmente apresentado como promessa de campanha. Segundo o então secretário de Planejamento, na ocasião o governo foi procurado pela empresa que manifestou interesse em ofertar o serviço (G1 Paraná, 2013). A publicação do Decreto nº 1.996/2011 (para a candidatura de empresas interessadas em realizar o projeto das centrais de atendimento ao cidadão) e, no dia seguinte, do Decreto nº 1.998/2011 (divulgando a empresa já selecionada) evidencia não apenas a rápida estruturação da proposta, mas também a centralidade de determinados atores na condução do processo, corroborando o argumento de Aguilar-Villanueva (1993) acerca da influência decisiva de atores estratégicos na definição da agenda. Conforme evidenciado, a definição do problema esteve fortemente associada à proposição de soluções baseadas em parcerias público-privadas, com participação ativa de atores privados desde a fase inicial. A empresa selecionada foi a mesma que introduziu a ideia do tema na agenda governamental e que depois de 14 anos lidera o consórcio que ganhou a licitação para implementar o Programa Poupatempo Paraná.

Ao longo dos anos, a relevância do tema oscilou em função das dinâmicas do fluxo político, sendo continuamente redefinido à luz de novos contextos, como a emergência de soluções digitais (como a Plataforma PIÁ) e constrangimentos institucionais. Eventos críticos

– como as reiteradas suspensões do processo licitatório por órgãos de controle (Tribunal da Justiça e Tribunal de Contas), sob alegações de irregularidades – atuaram como “*focusing events*”, reforçando a percepção de falhas institucionais e ampliando a visibilidade do problema na agenda governamental. Esses elementos contribuíram para consolidar o entendimento de que a melhoria no atendimento ao cidadão demandava uma solução estruturante e integrada.

No **fluxo das soluções (policies)**, observa-se um processo incremental de formulação, caracterizado pelo refinamento contínuo de uma alternativa dominante baseada em parceria público-privada. Desde os estudos iniciais em 2011 até a institucionalização do Programa Poupatempo Paraná em 2025, diferentes instrumentos — como consultas públicas, Procedimentos de Manifestação de Interesse -PMI e arranjos institucionais específicos — foram mobilizados para ajustar e viabilizar a proposta. Diferentemente da noção clássica de múltiplas alternativas concorrentes (*(policy primeval soup)*), identifica-se aqui a persistência de uma solução hegemônica, sucessivamente reformulada ao longo do tempo.

A trajetória do tema na agenda governamental pode ser compreendida em três fases: (I) entre 2011 e 2014, marcada pela introdução do projeto “Tudo Aqui Paraná”, seguida por críticas de sobrepreço e direcionamento do Edital, judicialização e perda de prioridade; (II) entre 2019 e 2020, caracterizada pela retomada da agenda com a criação do Programa de Parcerias do Paraná e pela estruturação via PMI, interrompida pela pandemia de Covid-19; e (III) entre 2024 e 2025, período de consolidação institucional, com a criação da Superintendência-Geral de Governança de Serviços e Dados, relançamento do edital, novos episódios de contestação e, finalmente, a implementação do programa sob a denominação Poupatempo Paraná.

Ao longo desse percurso, observa-se a coexistência de pressões institucionais e esforços de aprimoramento técnico-jurídico, que resultaram na construção de um arcabouço institucional favorável à viabilização da política. A incorporação de elementos de transformação digital e a atuação de atores com experiência prévia em modelos similares contribuíram para ampliar a viabilidade técnica e política da proposta, mesmo em um contexto marcado por controvérsias e disputas. Esse processo evidencia o caráter incremental, politicamente mediado e institucionalmente condicionado da formulação de políticas públicas, conforme enfatizado pela literatura especializada.

Já no **fluxo político (politics)**, evidencia-se uma dinâmica marcada por disputas, negociações e reconfigurações institucionais. A atuação de múltiplos atores — governo estadual, Assembleia Legislativa, empresas privadas, órgãos de controle e sistema de justiça — revela um ambiente político complexo, no qual interesses divergentes e relações de poder

influenciaram diretamente o ritmo e o formato da política. As críticas da oposição, os questionamentos jurídicos e as decisões de suspensão do processo licitatório demonstram a existência de conflitos relevantes, sobretudo em torno da modelagem da parceria público-privada e dos riscos associados ao projeto. Por outro lado, a criação de estruturas institucionais específicas evidencia um esforço deliberado do Executivo em fortalecer a governança do projeto e reduzir incertezas institucionais. Tais arranjos contribuíram para a construção de um arcabouço institucional mais robusto, capaz de sustentar o avanço da política mesmo diante de tantos questionamentos sobre irregularidades.

A **convergência dos três fluxos** ocorreu de forma mais evidente entre 2024 e 2025, quando se observa: (i) a intensificação do reconhecimento do problema público, impulsionada pelo avanço nas iniciativas de outros estados, pelos debates e suspensões judiciais constantes ao longo dos anos; (ii) a persistência da solução baseada em parcerias público-privada, com reestruturação técnica do projeto e criação de um aparato institucional para abrigá-lo; e (iii) a consolidação de condições políticas favoráveis, incluindo as mudanças no governo, o fortalecimento da governança interna e a retomada do processo licitatório. Nesse contexto, abriu-se a “janela de oportunidade”, permitindo que empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) — especialmente atores governamentais vinculados à Casa Civil e às estruturas de parcerias — articulassem os fluxos e conduzissem o projeto à decisão final.

A promulgação do Decreto nº 11.247/2025 não deve ser compreendida como um evento isolado, mas como resultado de um processo incremental, marcado por conflitos, ajustes institucionais e aprendizado político. A interação entre múltiplos atores forçou mudanças no conteúdo e no *timing* da política, corroborando seu caráter não linear, contingente e politicamente mediado do processo decisório, conforme proposto por Kingdon.

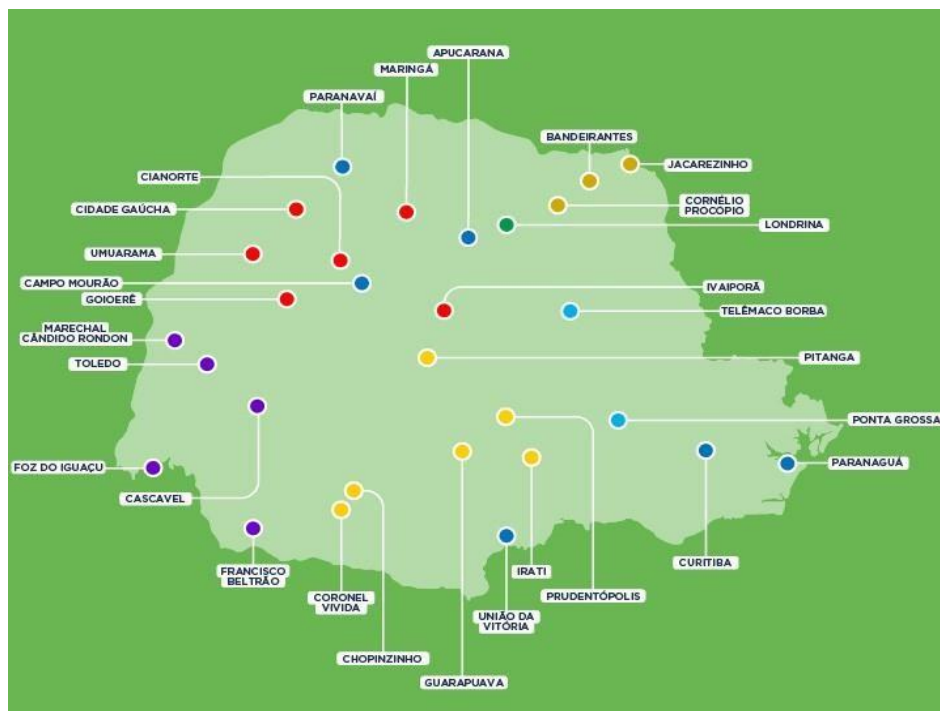
No entanto, nesse percurso, destaca-se, a concentração das alternativas em torno de um único modelo de provisão: as parcerias público-privadas – amplamente reconhecidas como instrumento de modernização e consideradas sobretudo em contextos que demandam elevados investimentos (Périco; Rebelatto, 2005). Essa centralidade, contudo, evidencia um estreitamento das opções deliberativas no fluxo de soluções, contrariando a teórica de pluralidade, além de indicar uma possível tendência de externalização das responsabilidades estatais e subaproveitamento de capacidades institucionais existentes. Ademais, o fato da maioria das Centrais de Atendimento se encontrar instalada em shopping centers pode suscitar implicações relevantes do ponto de vista da equidade territorial e do acesso a direitos. Somam-se a isso questionamentos jurídicos e conflitos entre atores, que revelam fragilidades no modelo

adotado, bem como desafios de legitimidade e sustentabilidade política. Esse cenário reforça a necessidade de explorar arranjos alternativos que ampliem a diversidade institucional, fortaleçam o caráter público da política e intensifiquem a articulação com a sociedade, lacuna a partir da qual se insere a proposta de envolvimento das universidades públicas estaduais como coordenadoras das Centrais de Atendimento ao Cidadão.

4.2 A proposta alternativa: Poupatempo coordenado por universidades estaduais

Enquanto a proposta do Programa Poupatempo Paraná foi criar 20 estruturas espalhadas por 18 cidades do estado (Agência Estadual de Notícias, 2025), as universidades estaduais paranaenses possuem estruturas distribuídas em 29 cidades do estado. Essa abrangência é um fator que pode ser considerado para promover a cobertura de serviços públicos em molde similar ao das centrais de atendimento. A Figura 1 apresenta o mapa da distribuição dos campi estaduais paranaenses. Em seguida, é feita uma breve descrição sobre cada universidade estadual e seu público contemplado, por fim, um fluxograma de uma proposta alternativa de intervenção.

Figura 1 – Distribuição dos Campi Estaduais Paranaenses



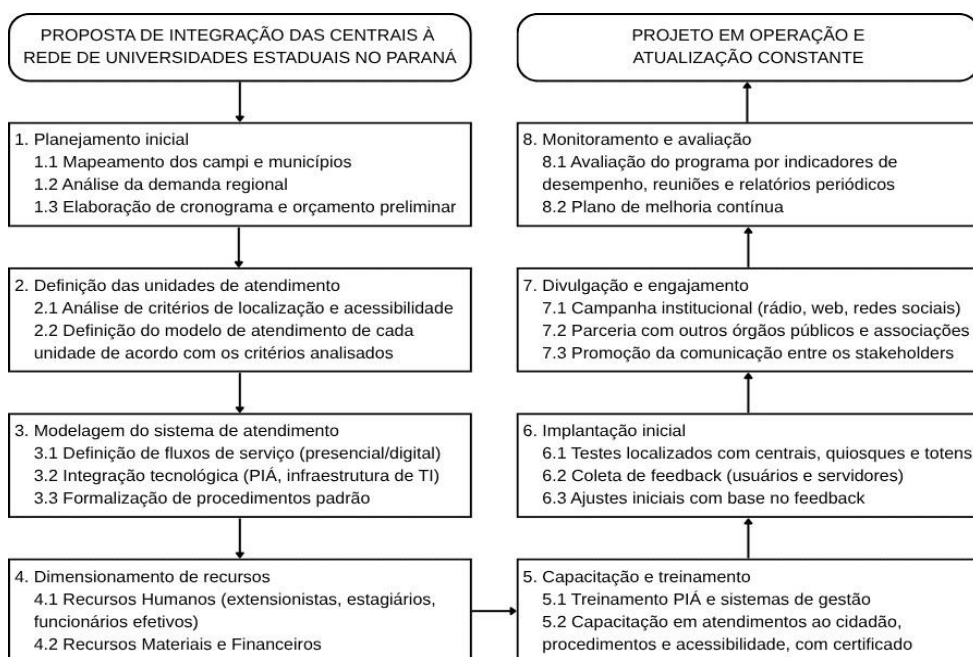
Fonte: SETI (2025)

Em amarelo, a Universidade Estadual do Centro Oeste contempla as cidades de Coronel Vivida, Chopinzinho, Guarapuava, Irati, Pitanga e Prudentópolis, abrangendo uma população que soma aproximadamente 368.719 pessoas (IBGE, 2022). Em verde, a Universidade Estadual de Londrina contempla a cidade de Londrina, abrangendo uma população de aproximadamente 555.965 pessoas (IBGE, 2022). Em vermelho, a Universidade Estadual de Maringá contempla as cidades de Cianorte, Cidade Gaúcha, Goioerê, Ivaiporã, Maringá e Umuarama, abrangendo uma população que soma aproximadamente 678.903 pessoas (IBGE, 2022). Em ocre, a Universidade Estadual do Norte Pioneiro contempla as cidades de Bandeirantes, Cornélio Procopio e Jacarezinho, abrangendo uma população que soma aproximadamente 116.854 pessoas (IBGE, 2022). Em violeta, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná contempla as cidades de Cascavel, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Marechal Cândido Rondon e Toledo, abrangendo uma população que soma aproximadamente 936.438 pessoas (IBGE, 2022). Em azul-cobalto, a Universidade Estadual do Paraná contempla as cidades de Apucarana, Campo Mourão, Curitiba, União da Vitória, Paranaguá e Paranavaí, abrangendo uma população que soma aproximadamente 2.296.147 pessoas (IBGE, 2022). Em azul-claro, a Universidade Estadual de Ponta Grossa contempla as cidades de Telêmaco Borba e Ponta Grossa, abrangendo uma população que soma aproximadamente 433.413 pessoas (IBGE, 2022).

A população total é de 5.386.439 pessoas contempladas, representando aproximadamente 47% da população do estado (IBGE, 2022), promovendo a educação para mais de 85.000 estudantes e gerando emprego para mais de 11.000 pessoas (SETI, 2025). A distribuição descentralizada dessas instituições é um fator que aumenta esses números de abrangência consideravelmente e reforça a importância da rede estadual.

Apesar da grande capilaridade das universidades estaduais, é necessário reconhecer que o problema da concentração das estruturas físicas em um único local ainda seria um desafio, o que dificultaria a inclusão da população periférica. Para regiões afastadas ou municípios menores, quiosques ou totens, em modelo similar ao Programa Poupatempo, poderiam ser distribuídos em locais estratégicos, como órgãos públicos, possibilitando acolhimento inicial maior e gerando ainda mais otimização dos recursos.

Figura 2 – Fluxograma Proposta de Intervenção



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações analisadas.

Pode-se inferir que um projeto envolvendo as universidades estaduais como centro coordenador poderia ser estudado, servindo porventura como resposta viável às suspensões realizada pelo Tribunal de Justiça. Essa proposta possivelmente reduziria os custos de implementação e manutenção do projeto, além de produzir fomento à extensão universitária, formando competências essenciais aos alunos, e fortalecendo as instituições públicas do Estado, reforçando a integração da população ao exercício da cidadania.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da formulação da política pública de serviços integrados ao cidadão no estado do Paraná evidenciou um processo com dinâmica complexa, marcado pela interação entre diferentes atores, interesses institucionais e condicionantes políticos. À luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), observou-se que a consolidação do Programa Poupatempo Paraná decorreu da convergência entre o reconhecimento do problema da fragmentação dos serviços públicos, a disponibilidade de alternativas previamente difundidas e um contexto político favorável à sua implementação. Tal configuração reafirma o caráter contingente e não linear dos processos decisórios em políticas públicas.

Entretanto, a trajetória analisada também revelou limitações importantes. Destaca-se, sobretudo, a baixa diversidade de alternativas no fluxo de soluções, com predominância

reiterada em torno de modelos baseados em parcerias público-privadas. Tal concentração pode ser interpretada, neste caso, como um indicativo de dependência de trajetória (*path dependence*), no qual determinadas soluções se tornam hegemonicamente reproduzidas, não necessariamente por sua superioridade técnica, mas pela sua aderência a interesses consolidados e perspectivas predominantes de gestão pública. Esse fenômeno sugere um estreitamento do espaço deliberativo e a marginalização de propostas alternativas. Ademais, os recorrentes questionamentos jurídicos, as suspensões do processo licitatório e os indícios de fragilidades na modelagem adotada indicam que a solução implementada, embora viabilizada politicamente, não esteve isenta de controvérsias quanto à sua legitimidade, transparência, sustentabilidade e capacidade de produzir inclusão social em um contexto marcado por profundas desigualdades.

Nesse contexto, a proposta de articulação das universidades públicas estaduais emerge como alternativa que tensiona o modelo vigente ao reforçar o papel do Estado e ampliar a integração entre serviços, formação e extensão universitária, favorecendo a coprodução de políticas públicas, ao mesmo tempo em que reforça a função social das Universidades e seu papel na promoção do desenvolvimento regional. Trata-se de uma alternativa que, embora demande aprofundamentos quanto à sua viabilidade operacional e aos mecanismos de governança necessários, apresenta potencial para contribuir com a construção de políticas mais inclusivas e orientadas ao interesse público.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a potência analítica da abordagem de Kingdon, ao mesmo tempo em que evidencia seus limites quando confrontada com contextos marcados por assimetrias estruturais e pela captura de agendas por interesses específicos. Nesse sentido, argumenta-se pela necessidade de tensionar a análise dos fluxos, incorporando uma perspectiva crítica que permita problematizar não apenas como as alternativas emergem, mas por que determinadas alternativas não chegam sequer a ser consideradas.

Por fim, este artigo sustenta que o debate sobre a prestação de serviços públicos integrados não pode ser reduzido a uma discussão sobre eficiência ou modernização administrativa. Trata-se de uma questão política e institucional mais ampla, envolvendo disputas sobre o papel do Estado, os arranjos institucionais que o sustentam e os próprios sentidos da cidadania. Ao evidenciar os limites do modelo adotado e propor uma alternativa ancorada em princípios públicos e democráticos, busca-se contribuir para a construção de políticas mais plurais, inclusivas e comprometidas com o direito a ter direitos, em uma perspectiva que recoloca a ação estatal no centro do projeto de transformação social.

REFERÊNCIAS

AEN PARANÁ. **Consórcios apresentam propostas para Centrais de Atendimento ao Cidadão**. Notícia institucional. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Consortorios-apresentam-propostas-para-Centrais-de-Atendimento-ao-Cidadao>. Acesso em: 30 mai. 2025.

Agência Estadual de Notícias do Paraná (AEN). **Com plataforma PIÁ, Estado oferece acesso a mais de 5,8 mil serviços na palma da mão**. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Com-plataforma-PIA-Estado-oferece-acesso-mais-de-58-mil-servicos-na-palma-da-mao>. Acesso em: 5 nov. 2024.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. New York: Harcourt, Brace & Company, 1951.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. **Líder da oposição aponta irregularidades em licitação bilionária suspensa pela Justiça no Paraná**. Notícia institucional. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/lider-da-oposicao-aponta-irregularidades-em-licitacao-bilionaria-suspensa-pela-justica-no>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira.**, 1995. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) — ciclo 2022–2026**. Brasília: MCTI, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 2006.

CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2989>. Acesso em: 11 fev. 2025

CELEPAR — Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná. **Paraná lança programa de inteligência artificial para serviços públicos**. Notícia institucional. Disponível em: <https://www.celepar.pr.gov.br/Noticia/Parana-lanca-programa-de-Inteligencia-Artificial-para-servicos-publicos>. Acesso em: 19 mai. 2025.

DESORDI, D.; BONA, C. D. **A inteligência artificial e a eficiência na administração pública.** Revista de Direito, v. 12, n. 02, p. 01–22, 2020. DOI: 10.32361/202012029112. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9112>. Acesso em: 5 nov. 2024.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas.** Cadernos EBAP.BR, v. 14, n. 3, p. 776–793, set. 2016.

HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** Tradução/organização conforme indicação do seu arquivo: DE JOÃO, T.; MONTEIRO, P.; NIZZA DA SILVA, M., 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5193169/mod_resource/content/1/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 16 jul. 2025.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Boston: Little, Brown, 1984.

LEITE, L. Q. **Reflexões teóricas sobre modelos de gestão pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado neo-weberiano.** Revista RP3 (UnB). Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/16827/15126>. Acesso em: 25 set. 2024.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua.** Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 10 out. 2024.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil.** 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7680437/mod_resource/content/1/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

NETO, D. F. M. **O novo papel do Estado na economia.** Revista de Direito Administrativo, n. 241, p. 1–20, 2005.

PARANÁ. Secretaria da Fazenda. **Com mais de 200 serviços, 1ª unidade do Poupatempo Paraná é inaugurada em Curitiba.** Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Com-mais-de-200-servicos-1a-unidade-do-Poupatempo-Parana-e-inaugurada-em-Curitiba>. Acesso em: 7 out. 2025.

PARCERIAS PR — Estado do Paraná. **Edital de Chamamento Público n.º 01/2019 -- PMI/SEPL: Projeto Centrais de Atendimento ao Cidadão.** 25 nov. 2019. Disponível em: https://www.parcerias.pr.gov.br/sites/parcerias/arquivos_restritos/files/documento/2020-04/minuta_edital_chamamento_publico_e_tr_-_versao_final_-_site.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

PARCERIAS PR — Estado do Paraná. **Despacho n.º 001/2020/UGPAR/SEPL — Autorização de PMI (publicação no Diário Oficial).** Curitiba, 15 jan. 2020. Disponível em: https://www.parcerias.pr.gov.br/sites/parcerias/arquivos_restritos/files/documento/2020-04/publicacao_edital_-_diario_oficial_estado.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

PARCERIAS PR — Estado do Paraná. **Desistência de proponente autorizada (SOCICAM).** 28 jan. 2020. Disponível em: https://www.parcerias.pr.gov.br/sites/parcerias/arquivos_restritos/files/documento/2020-04/documento_de_desistencia_socicam.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

PARCERIAS PR — Estado do Paraná. **Centro de Atendimento ao Cidadão.** Página institucional. Disponível em: <https://www.parcerias.pr.gov.br/Pagina/Centro-de-Atendimento-ao-Cidadao>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. do N. **Desafios das parcerias público-privadas (PPPs).** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031 a 1052, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6578>. Acesso em: 29 ago. 2025.

POUPATEMPO (Portal). **Poupatempo — Governo do Estado de São Paulo.** Disponível em: <https://www.poupatempo.sp.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

PRODESP — Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo. **Governo de São Paulo anuncia totens de autoatendimento do Poupatempo para 240 municípios paulistas.** São Paulo: Prodesp, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.prodesp.sp.gov.br/governo-de-sao-paulo-anuncia-totens-de-autoatendimento-do-poupatempo-para-240-municipios-paulistas>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PRODESP. **Poupatempo — Prodesp (site institucional).** Disponível em: <https://www.prodesp.sp.gov.br/poupatempo-2>. Acesso em: 19 mai. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** Tradução: ROQUE DA SILVA, R., 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7606994/mod_resource/content/1/Rousseau.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

RUGGIERI, R. **Gestão do conhecimento em empresa pública: práticas e iniciativas adotadas pelo Poupatempo.** Dissertação (Mestrado) — UNINOVE, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/3053>. Acesso em: 29 ago. 2025.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach.** Boulder: Westview Press, 1993.

SÁ-SILVA, J. R.; et al. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR DO PARANÁ — SETI-PR. **Portal institucional.** Disponível em: <https://www.seti.pr.gov.br/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SILVA, J. A. da. **Acesso à justiça e cidadania**. Revista de Direito Administrativo, n. 216, p. 9–23, 1999. DOI: 10.12660/rda.v216.1999.47351. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47351>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

TECIANO, L. C. G. **Inovação em serviços públicos: o caso Poupatempo**. Dissertação (Mestrado) — UFSCar, São Carlos, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1141>. Acesso em: 28 ago. 2025.

VASCONCELOS, E. S.; SANTOS, F. A. dos. **Inteligência artificial na gestão pública brasileira: desafios e oportunidades para a eficiência governamental**. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.], v. 22, n. 5, p. e4792, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n5-137. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/4792>. Acesso em: 29 ago. 2025.

VIANA, C. A. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 8, n. 1, p. 115–136, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720005/html>. Acesso em: 29 ago. 2025.