



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E  
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - MPAM**

**PROJETO DE INTERVENÇÃO: A PARTICIPAÇÃO  
BRASILEIRA NAS EXPOSIÇÕES MUNDIAIS (EXPO) E  
APRENDIZADOS PARA PLANEJAMENTOS  
FUTUROS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE MESTRADO**

**RAFAEL DA COSTA MELO  
SALOMÃO**

**BRASÍLIA – DF**

2023

**PROJETO DE INTERVENÇÃO: A PARTICIPAÇÃO  
BRASILEIRA NAS EXPOSIÇÕES MUNDIAIS (EXPO) E  
APRENDIZADOS PARA PLANEJAMENTOS FUTUROS**

Dissertação apresentado ao Programa de  
Mestrado em Avaliação e Monitoramento de  
Políticas Públicas - ENAP como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Avaliação e  
Monitoramento.

Aluno: Rafael da Costa Melo Salomão

Orientador: Regina Luna Santos Souza

Brasília - DF

2023

S173p Salomão, Rafael da Costa Melo

Projeto de intervenção: a participação brasileira nas exposições mundiais (Expo) e aprendizados para planejamentos futuros / Rafael da Costa Melo Salomão. -- Brasília: Enap, 2022.

129 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Regina Luna Santos Souza.

1. Relações Internacionais. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Monitoramento. 4. Estudo de Caso. 5. Compras Organizacionais. 6. Exposições Mundiais. 7. Exportação. I. Título. II. Souza, Regina Luna Santos orient.

CDD 327.1

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**RAFAEL DA COSTA MELO SALOMÃO**

**PROJETO DE INTERVENÇÃO: A PARTICIPAÇÃO  
BRASILEIRA NAS EXPOSIÇÕES MUNDIAIS (EXPO) E  
APRENDIZADOS PARA PLANEJAMENTOS  
FUTUROS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento.

Defendida em 20 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Regina Luna Santos Souza, Orientadora - ENAP

---

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho - ENAP

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes – ENAP

---

Prof. Dr. Rafael Sérgio de Oliveira – Procurador Federal da Advocacia-Geral da União - AGU

BRASÍLIA

2022

## **DEDICATÓRIA**

Á minha esposa, Kassandra, por ter cuidado da família em meio a uma pandemia enquanto estive fazendo o levantamento em campo, por acreditar no meu potencial quando nem eu mesmo acreditava e por sempre me incentivar a ser um melhor pai, melhor marido e melhor cidadão.

Á minha mãe, que nunca se contentou com o possível, indo sempre além para me dar as oportunidades que não teve, me transformando na pessoa que sou hoje.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Bruno Quick, grande mentor dos meus primeiros passos profissionais, que me ensinou a não me contentar com a realidade imposta, a questionar e enfrentar todos os desafios necessários para transformar o Brasil em um lugar melhor e mais justo, perspectiva sem a qual esse trabalho não seria possível.

Aos colegas da Apex-Brasil e do Pavilhão Brasileiro na Expo Dubai, cuja dedicação em representar o Brasil apesar das dificuldades serviram de inspiração para buscar melhorias para as futuras participações brasileiras.

**"Os que são loucos o suficiente para pensar que podem mudar o mundo,  
são os que realmente o fazem."<sup>1</sup> Steve Jobs.**

---

<sup>1</sup> Citação em evidência no pavilhão dos Estados Unidos durante a Expo Dubai, representa muito bem os objetivos das Exposições Mundiais e foi motivadora para propor a intervenção apresentada no presente trabalho.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>APEX</b>	- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Atração de Investimentos
<b>EXPO</b>	- Exposição mundial organizada pelo Bureau International des Expositions
<b>VIP</b>	- Do inglês: <i>very important person</i>
<b>TPO/A</b>	- Do inglês: <i>trade promotion organization/agency</i>

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1:** ELEMENTOS DA TEORIA DA MUDANÇA – EXPO DUBAI 2020

**Tabela 2:** TEORIA DA MUDANÇA – EXPO DUBAI 2020

**Tabela 3:** PESOS DE AVALIAÇÃO – PAVILHÃO HOLANDA

**Tabela 4:** PESOS DE AVALIAÇÃO – PAVILHÃO COLÔMBIA

**Tabela 5:** PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – OBJETIVOS E MÉTRICAS DE AVALIAÇÃO

**Tabela 6:** PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – PLANO DE COMUNICAÇÃO E EXPOGRAFIA

**Tabela 7:** PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – AÇÕES DE PROMOÇÃO

**Tabela 8:** ELEMENTOS DA PROPOSTA DE TEORIA DA MUDANÇA – EXPO OSAKA 2025

**Tabela 9:** PROPOSTA DE TEORIA DA MUDANÇA – EXPO OSAKA 2025

**Tabela 10:** OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS

**Tabela 11:** PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E DE CONTRATAÇÃO

**Tabela 12:** COMPOSIÇÃO DAS BANCAS AVALIADORAS DE PAVILHÕES ORGANIZADOS POR TPOs

**Tabela 13:** PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – CRITÉRIOS DE JULGAMENTO



## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1:** Projeto vencedor para arquitetura e expografia do pavilhão brasileiro.

**Figura 2:** Pavilhão do Brasil, espelho d'água e tela branca durante o dia.

**Figura 3:** Exposições temporárias na sala multiuso e no espelho d'água.

**Figura 4:** Trecho de Formulário de Avaliação do pavilhão Brasil.

**Figura 5:** Apresentação de principais resultados da Apex-Brasil em evento para o público externo.

**Figura 6:** Diagrama simplificado da área da Expo Dubai, pavilhões alugados nas zonas centrais e vias periféricas permeadas pelos pavilhões construídos.

**Figura 7:** Pavilhão do Sudão do Sul, destaque entre os pavilhões alugados.

**Figura 8:** Folder explicativo do conceito do pavilhão da Letônia.

**Figura 9:** Análise de opções de participação da Nova Zelândia.

**Figura 10:** Experiência lúdica com água. Expo oásis e pavilhão brasileiro.

**Figura 11:** Grandes filas na Alemanha e capacidade limitada no Japão não impediram que se tornassem pavilhões de referência na Expo Dubai 2020.

**Figura 12:** Foco em uma experiência personalizada, mesmo quando o objetivo é atrair clientes.

**Figura 13:** Avaliação brasileira é sobre a relação do visitante com o pavilhão e a da Espanha e Coreia avalia a relação do visitante com o país.

**Figura 14:** Pavilhão da Áustria com o tema “Áustria faz sentido”, experiência com conceito bastante similar ao apresentado no pavilhão brasileiro.

**Figura 15:** Uniforme do Pavilhão do Japão, oportunidade de reforçar o conceito e destacar o design japonês.

**Figura 16:** Hosts no pavilhão da Polônia, poloneses e utilizando uniformes que refletem a cultura.

**Figura 17:** Barraca de Açaí em frente ao pavilhão da Espanha. Maior divulgação da biodiversidade amazônica do que a exposição permanente do pavilhão brasileiro durante o dia.

**Figura 18:** Pavilhões de Singapura e Holanda, conceito arquitetônico a serviço da jornada do visitante.

**Figura 19:** Pavilhão do Barém, foco na arquitetura e apresentação de um prédio quase vazio.

**Figura 20:** Curadoria para criação de um programa de 6 meses de Atividades Culturais do Pavilhão da Nova Zelândia.

**Figura 21:** Pavilhão de Santa Lúcia, ilha pouco maior que o Distrito Federal apresentando oportunidades de investimentos.

**Figura 22:** Pavilhão da Coreia apresentando guias de turismo ao país.

**Figura 23:** Pavilhões de Kuwait e Omã, possuem espaços específicos fora da exposição para recebimento de visitantes qualificados.

**Figura 24:** Restaurante da Nova Zelândia, exemplo de integração entre o conceito e objetivos de participação na Expo.

**Figura 25:** Área de Alimentação improvisada para corrigir as falhas do projeto arquitetônico.

**Figura 26:** Sala de reunião improvisada como Camarim.

**Figura 27:** “Entrada VIP” do pavilhão, também utilizada como entrada de serviços.

**Figura 28:** Patrocinadores e Parceiros dos pavilhões da Colômbia e Suécia.

**Figura 29:** Pavilhão brasileiro, diferente de outros pavilhões nacionais, teve sua concepção limitada a parte superior do funil de vendas.

**Figura 30:** Trecho do projeto vencedor.

## **LISTA DE ANEXOS**

**A - DOCUMENTOS PÚBLICOS DO CONCURSO DE ARQUITETURA  
BRASILEIRO – EXPO DUBAI;**

**B - PRANCHAS DO PROJETO VENCEDOR;**

**C - DIVULGAÇÃO INTERNA SOBRE OS RESULTADOS DO PAVILHÃO BRASIL;**

**D – PASSAPORTE DE VISITAÇÃO EXPO;**

**E – REGISTROS FOTOGRÁFICOS;**

**F – ENTREVISTAS COM DIRETORES DOS PAVILHÕES – QUESTIONÁRIO E  
ANOTAÇÕES;**

**G – PLANEJAMENTO NOVA ZELÂNDIA**

Disponível em: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Middle-East/United-Arab-Emirates-UAE/Part-1-18-May.pdf> e [11-May-Redacted-Business-Case-part-2.pdf](https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Middle-East/United-Arab-Emirates-UAE/11-May-Redacted-Business-Case-part-2.pdf) ([mfat.govt.nz](https://www.mfat.govt.nz)), acessado em 10/09/2022

**H - EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA – HOLANDA**

Disponível em: <https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/136234/details>, acessado em 18/02/2022

**I - TERMO DE REFERÊNCIA – COLÔMBIA**

Disponível em: <https://www.fiducoldex.com.co/seccion/contratacion-en-linea/invitaciones/579>, acessado em 10/02/2022

## **RESUMO**

Dissertação de mestrado que apresenta uma proposta de intervenção fundamentada nos referenciais teóricos da teoria da mudança e na metodologia de estudo de caso e com referência ao papel estratégico das compras públicas no planejamento e monitoramento de políticas públicas, configurando-se como uma pesquisa-ação para avaliar a experiência brasileira em sua participação na Expo Dubai em comparação com outros países no mesmo evento. É analisada a definição de estratégias de participação brasileira e objetivos buscados com a participação no evento e a relação desses objetivos com o papel de uma agência de promoção de exportações, sendo sugeridas mudanças e melhorias para as futuras participações com base nos dados colhidos de documentações, observações diretas aos pavilhões dos demais países participantes da Expo Dubai e entrevistas com diretores de pavilhões. As intervenções são propostas em duas dimensões, do “onde”, com uma nova concepção de teoria da mudança que leva em consideração o planejamento, expografia do pavilhão e segmentação do público, e do “como” pela operacionalização dessa nova teoria da mudança com base no papel estratégico das compras públicas e mudanças necessárias nos processos de contratações que darão base a futuras participações em exposições mundiais.

**Palavras Chaves:** Teoria da Mudança, Projeto de Intervenção, Compras Públicas, Exposições Mundiais, Expos, Promoção de Exportações, Organizações de Promoção Comercial, Relações Internacionais.

## **ABSTRACT**

Master's degree dissertation that presents an intervention proposal based on the theoretical references of the theory of change and on the case study methodology and with reference to the strategic role of public procurement in the planning and monitoring of public policies, configuring itself as an action research for evaluate the Brazilian experience in its participation in Expo Dubai in comparison with other countries in the same event. The definition of Brazilian participation strategies and objectives sought with participation in the event are analyzed and the relationship of these objectives with the role of an export promotion agency, with suggested changes and improvements for future participation based on data collected from documentation, direct observations of the pavilions of other countries participating in Expo Dubai and interviews with pavilion directors. Interventions are proposed in two dimensions, the “where”, with a new conception of theory of change that takes into account the planning, expography of the pavilion and public segmentation, and the “how” by the operationalization of this new theory of change based on on the strategic role of public procurement and necessary changes in contracting processes that will underpin future participation in world expositions.

**KEYWORDS:** Theory of Change, Intervention Design, Public Procurement, World Expositions, Expos, Export Promotion, Trade Promotion Organizations, International Relations.

## **SUMÁRIO**

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. REVISÃO DA LITERATURA E ABORDAGEM UTILIZADAS**
  - 2.1 Projeto de Intervenção e estudo de caso**
  - 2.2 Teoria da Mudança**
  - 2.3 Compras Públicas: Atuação estratégica ou operacional?**
- 3. PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA EXPO DUBAI (DIAGNÓSTICO)**
- 4. BENCHMARKING NA EXPO DUBAI - APRENDIZADOS COM AS LENTES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
  - 4.1 Visitas Realizadas**
  - 4.2 Entrevistas com diretos dos pavilhões**
  - 4.3 Análise documental**
    - 4.3.1 Planejamento de Participação - Nova Zelândia**
    - 4.3.2 Edital e Termo de Referência - Holanda**
    - 4.3.3 Termo de Referência - Colômbia**
- 5. ONDE INTERVIR**
  - 5.1 Objetivos e Indicadores**
  - 5.2 Conteúdo da Expografia**
  - 5.3 Segmentação de público - estrutura necessária para diferentes tipos de usuários do pavilhão.**
    - 5.3.1 Experiência dos investidores e empresários**
    - 5.3.2 Experiência dos funcionários e artistas**
    - 5.3.3 Experiência dos VIPs**
    - 5.3.4 Experiência dos parceiros e patrocinadores**
- 6. COMO INTERVIR**
  - 6.1 Proposição de Teoria da Mudança**
  - 6.2 Papel estratégico das compras públicas - Intervenção na seleção dos projetos do pavilhão.**
    - 6.2.1 Intervenção nas condições de participação - Mercado-Alvo**
    - 6.2.2 Intervenção na banca de julgamento e nos critérios de avaliação**
    - 6.2.3 Intervenção no controle de conformidade do processo licitatório**
- 7. CONCLUSÃO**
- 8. BIBLIOGRAFIA**
- 9. PÓS-FÁCIO**

## 1. INTRODUÇÃO

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil atua para promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira, além de realizar ações internacionais para promoção da imagem do país. Sua missão é aumentar a competitividade das empresas brasileiras, promovendo a internacionalização dos seus negócios e a atração de investimento estrangeiro.

A Apex Brasil é um serviço social autônomo, instituído em conformidade com a Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003 e pelo Decreto nº 4.584, de 2003. Para sua atuação, recebe recursos oriundos de contribuições constitucionalmente previstas. Sendo assim, a aplicação desses recursos deve observar os princípios administrativos de eficácia e eficiência, além da transparência e qualidade dos gastos públicos, evidenciando para a população em geral os resultados alcançados.

Entre as ações realizadas pela Apex-Brasil, está a organização da participação brasileira nas Exposições Mundiais – Expos. A agência é responsável pela participação do Brasil desde 2010, acumulando três participações nas exposições, sendo elas em Shangai (2010), Milão (2015) e Dubai (2020), já estando confirmada como organizadora do pavilhão brasileiro na Expo Osaka, que será realizada em 2025.

As exposições mundiais são uma reunião global sem similar em relação a sua escala, tamanho duração e número de visitantes, possuindo temáticas dedicadas a encontrar soluções para os problemas mundiais, sendo as Expos modernas direcionadas a apresentar inovações para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ou Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável)<sup>2</sup>.

As Expos são realizadas em um país sede, em uma sistemática similar às olimpíadas, e cada nação participante tem a oportunidade de apresentar sua cultura e contribuição para o planeta por meio de atividades imersivas disponibilizada nos

---

<sup>2</sup> São uma coleção de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, fazem parte da chamada “agenda 2030” que foi traçada durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015 pelos 193 países membros. Os 17 objetivos são conectados, desdobrando-se em 169 metas com foco em apresentar soluções aos principais desafios para o desenvolvimento sustentável enfrentado pelas nações do mundo. Nesse sentido as temáticas das Exposições Mundiais passaram a ser intimamente ligada a essas agendas, pautando não só a temática do evento quanto dos países participantes.

pavilhões nacionais, sejam eles construídos com recursos próprios, como costuma ser o caso do Brasil, ou alugados entre pavilhões menores padronizados e disponibilizados pelo país sede.

Após 1988, as exposições mundiais passaram a ser realizadas a cada 5 anos<sup>3</sup> com duração de 6 meses, tendo como participantes oficiais os países e organizações nacionais, mas também podendo ter participantes não oficiais entre cidades, regiões, empresas, entidades da sociedade civil e ONGs.<sup>4</sup> As Expos abordam sua temática principal por meio de diversas experiências que tratam de inovação, tecnologia, entretenimento, arte, cultura, modo de vida, bem estar, saúde, arquitetura, negócios, empreendedorismo e programas educacionais, cabendo aos participantes definirem como será sua estratégia de abordagem em relação aos temas e subtemas propostos.

Apesar da presença brasileira na Expo ser organizada pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Atração de Investimentos – Apex-Brasil há três edições do evento, foi somente na última exposição, Dubai 2020, que os colaboradores efetivos e concursados da agência sede tiveram uma maior ingerência no planejamento e execução da ação, havendo maior preocupação em registro de aprendizados para as futuras participações.

Um dos principais organismos de planejamento da exposição é um comitê executivo multidisciplinar envolvendo diversas áreas da agência, mas que até a última edição não contava com a nomeação efetiva de membros do corpo técnico da Coordenação de Aquisições. Vale destacar, no entanto, que a decisão sobre a participação ou não na exposição e a forma como ela deverá acontecer (tamanho de terreno, tipos de pavilhão, etc) não são tomadas por esse comitê executivo, mas sim pela alta administração pública, cabendo à Apex-Brasil elaborar o planejamento já com essas decisões pré-concebidas.

Diante desse contexto, e considerando que a presença do Brasil na Expo deverá continuar sendo organizada pela Apex-Brasil, a presente pesquisa propõe o desenho de um projeto de intervenção a partir das seguintes etapas:

---

<sup>3</sup> Apesar da Expo Dubai ser chamada de Expo 2020, foi realizada entre outubro de 2021 e março de 2022, adiada devido à pandemia de Covid-19.

<sup>4</sup> <https://www.bie-paris.org/site/en/about-world-expos> acessado em 21/03/2022

- 1) Levantar as informações de como foi a participação brasileira na Expo 2020, sua estratégia, objetivos e enfoque para construção do pavilhão nacional;
- 2) Levantar quais foram os resultados esperados e obtidos;
- 3) Levantar informações sobre a exposição e participações de outros países, de forma a usar o estudo de caso de outros pavilhões nacionais como forma de aprendizado para melhorar a participação brasileira nas futuras exposições;
- 4) Diante das conclusões constatadas, apresentar proposta de intervenção de forma a solucionar ou ao menos minimizar os problemas para futuras participações nas exposições universais.

Reforça-se que o conteúdo exposto não deve ser interpretado como uma crítica aos trabalhos das equipes responsáveis pelas participações brasileiras nos eventos já realizados, uma vez que conseguiram representar o Brasil na exposição. O foco repousa nas observações feitas in loco pelo pesquisador, ao acompanhar o evento em janeiro de 2022 e o trabalho se propõe a apresentar oportunidades de melhorias para as próximas edições.

Parte-se do pressuposto de que os problemas detectados em 2022 foram, em sua maioria, decorrentes da ausência de informações consolidadas oriundas de participações anteriores, visão dos processos de compras como meramente operacionais, ausência de um planejamento detalhado das ações a serem desenvolvidas e de objetivos propostos para a participação, e escolha de um projeto de pavilhão que foi inadequado e até mesmo prejudicial para promoção da imagem brasileira no exterior, o que evidencia a importância da intervenção.

Por fim, vale mencionar que, por mais que seja importante o discurso de defesa do que foi construído e apresentado na Expo Dubai, ainda mais importante é a autocrítica e identificação do que deve ser melhorado para que possamos profissionalizar a participação brasileira nas exposições mundiais tendo a Apex-Brasil como organizadora.



## 2. REVISÃO DA LITERATURA E ABORDAGEM UTILIZADAS

De forma a contextualizar o trabalho, serão apresentados a seguir importantes conceitos que devem ser compreendidos para justificar o processo de coleta de dados e de sugestões de mudanças e intervenções, uma vez que as observações realizadas, tanto no pavilhão brasileiro como nos demais pavilhões da Expo, foram pautadas por um arcabouço específico de conhecimento responsável por embasar a pesquisa.

### 2.1 Teoria da Mudança

A Teoria da mudança é a expressão de um processo de pensamento de forma a documentar como uma ação deverá funcionar, porque irá funcionar, quem e de qual forma será beneficiado e principalmente quais as condições de mensuração do sucesso. Assim, a teoria da mudança cunhada por CAROL WEISS (1995), se refere a um conjunto estruturado de pressupostos que irão basear o funcionamento (ou expectativa de funcionamento) de uma ação, política ou intervenção.

*“Há componentes comuns a qualquer modelo lógico, porém não existe um formato ou uma estrutura padronizada para sua elaboração. Não há, inclusive, uma uniformidade de vocabulário relacionada a tal metodologia, que pode ser identificada também como teoria de mudança, mapa de resultados, cadeia de resultados, teoria de ação ou quadro de desempenho. Ainda que diante de sua flexibilidade, o modelo lógico sempre representa a descrição de como os componentes essenciais de um programa levam aos resultados esperados e subsequentes impactos, articulando as ligações causais entre o trabalho a ser realizado e o que se deseja alcançar com ele.”*  
(IPEA, 2018, p. 98)

Essa estrutura é fundamental durante o planejamento e desenho de determinada política de forma a criar uma relação lógica de causalidade juntamente com indicadores para a medição de resultados. Infelizmente os desenhos de políticas tendem a ser construídos com informação insuficiente de conhecimento

pré-existente, assim a Teoria da Mudança se torna insuficientemente articulada e os avaliadores passam a ter grande dificuldade para reconstruir a causalidade de determinada intervenção. Essa realidade é causada por diferentes fatores como restrições orçamentárias e temporais, concepções pessoais enviesadas de pessoas envolvidas na intervenção que impedem ou não incentivam investigações mais profundas para melhoria de seu desenho, além da inexistência da expertise adequada para a reestruturação do programa.

As políticas de intervenção, incluindo aqui a promoção de imagem internacional, devem ser desenhadas para beneficiar cidadãos, comunidades, instituições e a sociedade como um todo, e, em um contexto da experiência diplomática, especialmente elevando o status do país representado. Para melhor entender como uma intervenção (participação de um país em uma exposição mundial, por exemplo) pode fazer diferença e transformar a realidade, para quem e mediante quais circunstâncias é impreterível o desenvolvimento de “teorias” de intervenção na realidade

O foco da Teoria da Mudança repousa sobre o planejamento, a implementação e a avaliação do projeto, capturando a expectativa de funcionamento, os processos de mudança e os resultados das variáveis de interesse, ou seja, o diagrama da Teoria da Mudança é a base para criar a percepção e o aprendizado sobre a intervenção e seu contexto.

No estágio de planejamento, a Teoria da Mudança informa o desenho e monitoramento, incluindo a seleção e definição de indicadores de interesse, expressando, portanto, uma base empírica para o funcionamento de uma intervenção por meio de uma estrutura lógica que implica causalidade.

Cumprir destacar que deixar a Teoria da Mudança de forma expressa não resolverá todos os problemas da política de forma milagrosa, mas será de grande utilidade para questionar verdades pré-estabelecidas sobre a intervenção, seus objetivos e resultados.

*“O simples exercício de firmar hipóteses sobre o que acontece se a política for implementada não resolve todos os problemas de complexidade a serem desenhados, mas é o primeiro passo de um*

*longo caminho a ser trilhado. A experiência em avaliação demonstra que um dos aspectos mais difíceis é, primeiro, o de se definir com clareza os objetivos e as metas de uma política. E segundo, o de detalhar o passo a passo para que os objetivos sejam transformados em produtos, os produtos conduzam a resultados e esses resultados, a médio e longo prazo, se consolidem em impactos.” (IPEA, 2018, p. 96)*

A avaliação do modelo lógico que foi utilizado nas participações brasileiras nas exposições mundiais e sua reestruturação é essencial para a construção de um planejamento adequado tanto em objetivos quanto em contratações, corrigindo lógicas causais que se mostraram equivocadas e realizando os aprimoramentos necessários para futuras participações:

*“A análise do modelo lógico permite a identificação de falhas lógicas na concepção da intervenção, como redundâncias, atividades inconsistentes e/ou expectativas causais irrealistas. Durante a etapa de planejamento de uma política, é também útil para detectar os principais problemas que podem vir a surgir durante sua implementação, permitindo que seu desenho seja aperfeiçoado de forma a evitá-los. A elaboração do modelo é útil, ainda, para a definição ou o aperfeiçoamento das medidas de desempenho de cada fase da política, ou seja, os indicadores a serem monitorados na sua implementação e gestão.”*

*(...)*

*“Como se ressaltou anteriormente, quanto mais bem desenhadas as relações de causalidade entre os componentes de uma política, maior a probabilidade de que os resultados pretendidos sejam alcançados em decorrência da intervenção. Por isso é fundamental que na fase de planejamento e desenho seja levada em consideração a pertinência lógica da cadeia de resultados esperada e o maior número de fatores identificáveis que a impactam, bem como as evidências empíricas já documentadas sobre ações comparáveis.” (IPEA, 2018, p. 97 e 99)*

Vale ressaltar que a construção detalhada de uma Teoria da Mudança é ainda essencial para o correto detalhamento, descrição e dimensionamento dos processos de contratação, pois será do modelo lógico que serão extraídas as necessidades da intervenção pública que serão supridas pelos processos de aquisições.

Com os dados colhidos é possível concluir que há muito a ser aprimorado em relação à estrutura lógica da participação brasileira em exposições mundiais, que não esteve alinhada as melhores práticas observadas em outros pavilhões, havendo oportunidade para a realização de intervenções especialmente nos processos de aquisições.

## **2.2 Projeto de Intervenção e estudo de caso**

As propostas de intervenção são uma espécie de pesquisa-ação, em que o pesquisador participa ativamente das soluções propostas para determinado problema. Pesquisador e participantes da situação problema atuam em envolvidos de modo cooperativo, e durante a experimentação são coletados e registrados os dados da pesquisa.

Para este projeto, as estratégias de diagnóstico e atuação se confundem com a intervenção em si, pois o que pode ser considerada a fase de diagnóstico já é, de certa forma, uma autoavaliação do desempenho da participação brasileira da Expo Dubai, apresentando os achados como forma de melhorar o planejamento, avaliação e monitoramento para as futuras participações.

Ainda que não exista um monitoramento adequado sendo realizado quanto aos resultados da política, o levantamento de informações realizados durante o presente estudo teve o mesmo caráter que um monitoramento deve ter, sendo voltado para o aprendizado e buscando a “produção de conhecimento útil pela avaliação, sua orientação para a ação e a internalização da avaliação” (BOULLOSA, R. F. ; RODRIGUES, R. W. S. 2014, P.170), na perspectiva exposta por RODRIGUES e BOULLOSA (2014):

*“Nessa perspectiva, compreendemos monitoramento como um conjunto articulado de atividades voltadas para a produção de conhecimento avaliativo específico sobre um fato social, a partir de critérios assumidos como válidos na modelização do desenvolvimento esperado para tal fato, objetivando desencadear*

*um processo de aprendizagem situado e significativo, capaz de apontar os desvios e necessidades de ajustes na implementação de tal fato, possivelmente em um intervalo definido de tempo, bem como na revisão do próprio modelo de previsibilidade, governando, em maior medida, as incertezas da implementação, e, em menor medida, as incertezas do desenho do fato. A natureza primária do objeto de monitoramento é interpretada como de fato social porque envolve a indução de processos sociais construídos a partir de um conjunto de valores e verdades presentes de modo não absoluto na sociedade, como são os casos dos planos, programas, projetos e ações empreendidas por esferas de governo ou pela sociedade civil organizada.”*

A principal estratégia utilizada para levantamento de dados de forma a descrever as práticas atuais, tanto do Brasil quanto de outros participantes das Exposições Mundiais, descrição dos problemas identificados e de um diagnóstico preliminar foi o estudo de caso, considerando esse método adequado por ser uma averiguação empírica que, segundo YIN (2001, P.32-33), “Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Nesse sentido, a investigação promovida pelo estudo de caso deverá necessariamente se basear em diversas fontes de evidências, considerando que a situação analisada deve ser escolhida por ter particularidades que a tornam única e relevante, havendo, via de regra, mais variáveis que dados disponíveis para pesquisa, além disso a pesquisa será desenvolvida partindo de proposições teóricas prévias que irão balizar a coleta e análise de dados, o que se adequa ao contexto supramencionada.

Nesse sentido, com base na estrutura planejada para o pavilhão brasileiro e o esboço de qual seria a sua teoria da mudança, as proposições teóricas utilizadas como baliza para coleta de dados foram as seguintes:

- 1) Participação na Expo não busca a resolução de um problema, mas sim o aproveitamento de uma oportunidade;
- 2) A Expo é um evento exclusivamente de imagem;
- 3) A Arquitetura do pavilhão é o elemento preponderante para a promoção da imagem, portanto o melhor formato de escolha para os projetos de um pavilhão nacional é um concurso de arquitetura;

- 4) O número de visitantes é o principal indicador de sucesso de um pavilhão no contexto da Exposição mundial, assim os “melhores pavilhões” serão os mais visitados;
- 5) Na participação de uma Expo as compras públicas são um processo operacional.

Como o maior detalhamento exposto nos tópicos seguintes, ficará evidente que todas essas proposições se mostraram falsas frente aos estudos de caso realizados junto a outros pavilhões.

Para EISENHARDT (1989, P.534), o Estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que tem como foco o entendimento das dinâmicas presentes em uma configuração singular, combinando colheita de dados por meio de métodos como busca em arquivos, entrevistas, questionários e observações.

Ao analisar o objeto do estudo o pesquisador deverá verificar qual a estratégia mais adequada, levando em consideração as condições do estudo que consistem no tipo de questão de pesquisa proposto (que pode ser representado pela conhecida série: “quem”, “o que”, “onde”, “como” e “por que”), na extensão de controle que o pesquisador tem sobre eventos comportamentais efetivos e no enfoque em acontecimentos contemporâneos ou históricos.

Nesse sentido, YIN (2001, P. 24-28) detalha ainda quais são as situações em que o Estudo de Caso são mais indicados:

*“Podemos identificar algumas situações em que todas as estratégias de pesquisa podem ser relevantes (tais como pesquisa exploratória), e outras situações em que se pode considerar duas estratégias de forma igualmente atraente (por exemplo, como e por que Bill Clinton foi eleito). Também podemos utilizar mais de uma estratégia em qualquer estudo dado (por exemplo, um levantamento em um estudo de caso ou um estudo de caso em um levantamento). Até esse ponto, as várias estratégias não são mutuamente exclusivas. Mas podemos também identificar algumas situações em que uma estratégia específica possui uma vantagem distinta. Para o estudo de caso, isso ocorre quando faz-se uma questão do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.”*

Outro importante conceito, também explicado por YIN (2001, P. 53-54) é como devem ser generalizados os resultados de um estudo de caso:

*“Um erro fatal que se comete ao se realizar estudos de caso é conceber a generalização estatística como o método de se generalizar os resultados do caso. Isso ocorre porque os casos não são ‘unidades de amostragem’ e não devem ser escolhidos por essa razão. De preferência, os estudos de caso individual devem ser selecionados da mesma forma que um pesquisador de laboratório seleciona o assunto de um novo experimento. Casos múltiplos, nesse sentido, devem ser vistos como experimentos múltiplos (ou levantamentos múltiplos). Sob tais circunstâncias, o método de generalização é a “generalização analítica”, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se deve comparar os resultados empíricos do estudo de caso. Se dois ou mais casos são utilizados para sustentar a mesma teoria, pode-se solicitar uma replicação. Os resultados empíricos podem ser considerados ainda mais fortes se dois ou mais casos sustentam a mesma teoria, mas não sustentam uma teoria concorrente igualmente plausível.*

*(...)*

*Pode-se utilizar a generalização analítica se o seu estudo de caso envolver um ou vários casos, que mais tarde será denominado estudos de caso único ou de casos múltiplos.*

*(...)*

*A utilização da teoria, ao realizar estudos de caso, não apenas representa uma ajuda imensa na definição do projeto de pesquisa e na coleta de dados adequados, como também torna-se o veículo principal para a generalização dos resultados do estudo de caso.”*

Assim, apesar do presente projeto de estudo de caso não permitir (e nem se propor a realizar) uma generalização estatística, permitirá a generalização analítica baseada na observação de outros pavilhões nacionais que possuem peculiaridades e similaridades relevantes para as hipóteses formuladas.

Ainda sobre a forma de generalização dos estudos de caso e o equívoco em tratá-los como amostragem estatística, YIN (2001, P. 71-72) explica que os estudos de caso não são adequados para avaliar a incidência de fenômenos, além disso, para ser adequado, teria que tratar tanto do fenômeno de interesse quanto de seu contexto, o que, conseqüentemente, traria um grande número de variáveis relevantes que exigiria um número praticamente inexequível de estudos de casos para permitir qualquer avaliação estatística relevante. De forma a explicar melhor essa situação, YIN apresenta um esclarecedor exemplo:

*“(...)se uma lógica de amostragem tivesse de ser aplicada a todos os tipos de pesquisa, muitos tópicos poderiam não ser empiricamente investigados, como no problema seguinte: sua investigação trata da real função da presidência dos Estados Unidos, e você está interessado em estudar o comportamento do presidente atual a partir de uma perspectiva de liderança. A perspectiva de liderança, para se manter totalmente fiel à complexidade da realidade, deve incorporar dezenas, senão centenas, de variáveis relevantes. Qualquer lógica de amostragem simplesmente estaria mal direcionada nessas circunstâncias, já que houve apenas 42 presidentes desde o começo da República nos Estados Unidos. Além disso, você provavelmente não teria os recursos necessários para conduzir um estudo completo de todos os 42 presidentes (e, mesmo se tivesse, ainda teria variáveis demais em relação aos 42 pontos de dados disponíveis). Esse tipo de estudo simplesmente não poderia ser feito seguindo-se a lógica da amostragem; seguindo-se a lógica da replicação, no entanto, o estudo seria eminentemente exequível.”*

Sobre a questão de generalização STAKE (2003, P. 103) afirma que o propósito do estudo de caso não é representar o mundo, mas sim o caso. Assim, sua utilidade para os elaboradores de políticas está na extensão da experiência.

Foi realizada uma observação participante que, apesar dos riscos inerentes dessa técnica de coleta de dados, já que “o contato direto do pesquisador com o fenômeno observado” deve ocorrer sem que haja um demasiado envolvimento daquele (Minayo, 1999), é a mais adequada para o contexto exposto, por permitir



conhecer a dinâmica interna, papéis, terminologias, costumes e percepções cotidianas em organizações e outros ambientes com interação social.

Note-se, portanto que o estudo de caso e a realização de intervenções são importantes ferramentas para levantamento de informações e transformação da realidade dentro do contexto de uma participação nas exposições mundiais, o que será explorado adiante.

### **2.3 Compras Públicas: atuação estratégica ou operacional?**

A visão de compras públicas no contexto da Apex-Brasil é usualmente operacional, recebendo as demandas e as executando de acordo com o especificado pela área técnica responsável por delimitar as necessidades da aquisição.

Não foi diferente nos processos de aquisições realizados para a participação brasileira na Expo Dubai e em exposições anteriores. Ainda que haja uma certa influência na revisão de documentos, as estratégias para o processo de compras, como por exemplo a utilização de um concurso de arquitetura para escolha dos projetos do pavilhão e escolha da operadora de restaurante com base no critério de maior *royalties*, são estratégias que já vem prontas da área demandante, sem estarem embasadas em estudo prévio e sendo pautadas em experiências anteriores tidas como bem sucedidas ainda que não tenha passado por qualquer prova de conceito ou avaliação bem estruturada.

O conceito de compras estratégicas durante muito tempo foi pouco abordado no campo acadêmico, reforçando a ideia de que na esfera pública as áreas de compras deveriam ser mais reativas do que proativas, relegando-as a uma função estritamente operacional e administrativa e não estratégica. Uma revisão de literatura (ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G, 2018) apresenta as correntes que trazem uma concepção mais atualizada do processo de contratação pública, apresentando a função das compras públicas com uma série de novas atribuições essenciais para o bom desempenho organizacional, destacando-se a busca de soluções alternativas para os problemas de aquisições.

*“Segundo Carr e Pearson (2002), a função de compras pode ser descrita como estratégica, quando é proativa em relação aos objetivos da empresa, integrativa e tem um foco de longo prazo e*

*como não-estratégica, quando é administrativa por natureza, reativa a outras funções, não integrativa e focada em questões de curto prazo.” (ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G, 2018, p. 2)*

Nesse contexto, o desenvolvimento da estratégia de contratação pública tem como importante objetivo estabelecer a melhor maneira de suprir as necessidades da instituição, além de permitir a obtenção de vantagem competitiva seja no preço ou na qualidade dos produtos e serviços ofertados. Assim, quando o planejamento e a alta gestão ignoram a importância da expertise em compras públicas desde as etapas embrionárias de qualquer projeto e sua capacidade na contribuição estratégica, abre-se mão de uma potencial fonte de vantagem que certamente trará consequências negativas no desenrolar das atividades.

*“Com base em uma revisão de literatura pioneira acerca do tema, Ellram e Carr (1994) afirmaram que a função de compras desempenha um papel relevante quando incluída no planejamento estratégico e na implementação, no mesmo nível que outras áreas funcionais, e isso ocorre quando a importância da função é reconhecida, aceita e operacionalizada pela alta administração. Assim, a função de compras deve assumir maior importância dentro das organizações, sendo que esta evolução exige que a função de compras desenvolva novas competências e seja reconhecida como essencial para a estratégia organizacional (ELLRAM; CARR, 1994).” (ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G, 2018, p. 3)*

Destaca-se ainda que a atuação estratégica da área de compras, além de gerar benefícios para o projeto, potencializa os benefícios que uma instituição com função pública de promoção de exportações, como é o caso da Apex-Brasil, pode gerar para a sociedade.

*“Ademais, do ponto de vista acadêmico, devem ser realçadas as contribuições de Murray (1999; 2001) quanto à importância de pensar estrategicamente a função de compras para o setor público. Em seu artigo seminal, o autor demonstra que os objetivos*

*estratégicos do governo são fundamentalmente diferentes dos de organizações do setor privado, motivo pelo qual os gestores de compras governamentais precisam aplicar abordagens de compras do setor privado, em um contexto diferente, e complementá-las com novas abordagens, que devem contribuir não só para a redução de custos e para a melhoria da qualidade e transferência de inovação, mas também para o desenvolvimento econômico local, melhorias ambientais e promoção da imagem da organização junto a atores externos (MURRAY, 1999).” (ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G, 2018, p. 2)*

Frente a esse panorama é importante a investigação de como os processos de compra foram tratados nos diferentes pavilhões visitados e estudados, comparando com a realidade brasileira e ainda demonstrar nas intervenções propostas que o conhecimento sobre as ferramentas disponibilizadas pelas compras públicas deve ser devidamente utilizado no projeto, o que só será possível com a participação estratégica da área de compras e com tempo adequado de planejamento das contratações.

### 3. PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA EXPO DUBAI (DIAGNÓSTICO)

Por se tratar de um projeto cujo principal insumo é a construção de um edifício, a área técnica da Apex-Brasil, responsável pelo planejamento e execução da ação, entendeu por bem repetir experiências anteriores, cujo registro disponível de objetivos e resultados era bastante precário, iniciando a contratação de uma instituição para realização de um concurso de projetos que resultaria na escolha da proposta arquitetônica e expográfica do pavilhão brasileiro.

A citada contratação foi realizada por inexigibilidade, uma vez que o IAB-DF, instituição que seria a organizadora do concurso, possui notória especialização na realização de concursos para escolha de projetos arquitetônicos, ainda que a necessidade da Apex-Brasil não fosse apenas a escolha de um projeto de arquitetura, já que suas necessidades iriam muito além da estética e do conceito arquitetônico do pavilhão.

Vale destacar que, entre os documentos públicos divulgados dentre os quais é possível destacar o Termo de Referência<sup>5</sup> e Edital<sup>6</sup> que deram subsídio ao concurso de projetos para escolha do pavilhão, não há informações bem detalhadas de quais seriam os objetivos e principalmente quais seriam as métricas e indicadores de avaliação da participação brasileira que teria como marco central um prédio ocupando terreno de cerca de 4000 m<sup>2</sup>.

Não há informações públicas, por exemplo, que expliquem a escolha do tamanho do terreno ou mesmo do que motiva a participação brasileira, quais os benefícios pretendidos e esperados e quais os riscos envolvidos em uma não participação.

Nessa toada, a instituição organizadora do concurso atuou com amplos poderes no processo de escolha do escritório de arquitetura que seria contratado

---

<sup>5</sup> O Termo de Referência, também chamado de Projeto Básico a depender da modalidade de contratação, é o documento em que o contratante apresenta de maneira pormenorizada quais suas necessidades e objetivos da contratação, trazendo a definição do objeto e os demais elementos necessários à sua perfeita execução.

<sup>6</sup> Os documentos públicos consultados na presente pesquisa estão disponíveis no Anexo I – Documentos Públicos do Concurso de Arquitetura Brasileiro – Expo Dubai.

pela Apex-Brasil para desenvolvimento dos projetos em um acordo com o valor inicial fixado em R\$ 6.162.929,66. (seis milhões, cento e sessenta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais e sessenta e seis centavos)

Foram atribuições da instituição organizadora que ao menos em tese deveriam ter sido fiscalizadas e sancionadas pelas áreas pertinentes da Apex-Brasil:

- I) Elaborar o Edital;
- II) Organizar e revisar o Termo de Referência;
- III) Indicar os arquitetos coordenadores do concurso e os membros da comissão julgadora, constituída, em sua maioria, por arquitetos;
- IV) Receber e homologar as inscrições;
- V) Receber os trabalhos e preservar o anonimato dos autores;
- VI) Definir os critérios de julgamento;
- VII) Receber e Julgar os recursos;
- VIII) Indicar o valor do contrato para o vencedor.

Cumpre reforçar ainda que não foram definidos no Edital do concurso quaisquer critérios de qualificação técnica ou de experiência mínima da equipe do escritório a ser contratado, bastando que o projeto inscrito fosse o vencedor do concurso, ou seja, fosse escolhido pelos jurados formados por uma maioria de arquitetos e majoritariamente indicados pela instituição organizadora.

O edital elaborado pela organizadora, trouxe ainda um direcionamento para os escritórios de arquitetura, já que previa como condição de participação o seguinte:

*“3.1 Somente podem se inscrever no Concurso **pessoas jurídicas brasileiras devidamente cadastradas junto ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo — CAU/BR** com indicação de seu responsável técnico pelo projeto. O responsável técnico, residente e domiciliado no Brasil, deverá, igualmente, estar habilitado para exercício da profissão e em situação regular perante o CAU/BR.”*  
(ANEXO A, pág. 2 e 3)

É pertinente que o arquiteto responsável pelo projeto seja brasileiro, considerando que se trata de uma ação de imagem e mostrar o melhor da arquitetura brasileira no exterior pode ser um dos objetivos, mas o Edital foi além disso, relegando a participação de qualquer empresa que não seja de arquitetura à condição de subcontratada, não havendo a possibilidade de formação de consórcio para atendimento de outras disciplinas, especialmente para a expografia.

Nesse sentido, caberia ao escritório vencedor grande liberdade para não só escolher as empresas responsáveis pelos serviços que não fossem de sua responsabilidade direta como definir qual seria a remuneração de cada uma dessas subcontratadas, assumindo verdadeiro papel de gestão de projetos.

Portanto, a instituição organizadora teve ingerência em diversos processos estratégicos que tipicamente são realizados pela estrutura interna da Apex-Brasil (área jurídica e de licitações), tendo influência na definição da expertise indicada, nas especificações do Termo de Referência, na condução do processo de escolha e no controle de sua conformidade, na inexistência de qualificação técnica específica e requisitos de contratação, na definição dos critérios de julgamento e até mesmo no valor do contrato que seria recebido pelo vencedor do concurso. Vale ressaltar que a justificativa para a escolha dessa estratégia, em sua grande parte, gira em torno da repetição de processos considerados bem-sucedidos anteriormente, ainda que a ação não tenha passado por um processo avaliativo formal com indicadores e métricas pré-definidas de acordo com os objetivos de participação.

Com essa estrutura de contratação e planejamento, o Termo de Referência para o concurso público de seleção do projeto arquitetônico se encarregou de apresentar, de forma resumida, qual seria o objetivo da participação brasileira: “promover a imagem do país para o público internacional que participará da EXPO DUBAI 2020”<sup>7</sup> e traz em linhas gerais as seguintes orientações:

*“O pavilhão deve oferecer a seu público uma experiência que funcione como **entretenimento e, ao mesmo tempo, ajude-o a aumentar o conhecimento sobre o Brasil** como:*

---

<sup>7</sup> Anexo I, pág. 25.

- país com maior biodiversidade do mundo; um país responsável e ator relevante para preservação ambiental e para gestão eficiente dos recursos naturais, de forma lúdica, buscando a criação de uma experiência memorável.
- país de multiplicidade étnica e imigratória, com povo criativo e de culturas diversas, que convive em harmonia, e com capacidade de inovar e trabalhar de forma colaborativa com processos produtivos sustentáveis.
- país agregador e ator relevante nas questões relacionadas à sustentabilidade global com foco na contribuição para o desafio do abastecimento global sustentável e nas inovações para o desenvolvimento de energia limpa.” (ANEXO A, pág. 29 e 30) (grifamos)

Já o relatório de gestão da Apex-Brasil dá indícios de que, embora haja a expectativa de promoção de produtos, a participação seria focada na promoção de imagem do país por meio de “projeção de vídeo para experiência imersiva”:

*“Expo Dubai Exposição Universal **focada em imagem País**, tem como objetivo prospectar novas tecnologias, tendências e inovações mundiais, com o tema “Conectando mentes, criando o futuro”. Será dividida em áreas de oportunidade, mobilidade e sustentabilidade. Terá duração de 173 dias, e contará com a participação de 190 países que apresentarão o seu melhor em termos de sustentabilidade, mobilidade e oportunidades para o futuro. Na Expo Dubai, a Apex-Brasil organizará o Pavilhão brasileiro, ofertando oportunidades de promoção de marcas (ativações), de produtos brasileiros no restaurante e café, e projeções de vídeo para experiência imersiva.”<sup>8</sup> (grifamos)*

Note-se que apesar da expectativa da utilização do pavilhão para eventos de negócios, há um grande enfoque na promoção da imagem e segundo o próprio

---

<sup>8</sup> Disponível em <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/apex-brasil-lanca-relatorio-de-gestao-com-resultados-de-2020/>, acessado em 15/09/2022.

Termo de Referência, a arquitetura era o aspecto predominante para a consolidação da imagem positiva sobre o Brasil:

*“A singularidade da edificação e a relevância de seu projeto serão primordiais para a representação do Brasil e para a consolidação da imagem do país neste evento de âmbito internacional.” (ANEXO A, pág. 25)*

Outra descrição identificada no Termo de Referência para seleção do projeto arquitetônico está no grande foco no número de visitantes:

*“O foco do projeto do Pavilhão deve ser a experiência do visitante, a integração do Pavilhão ao tema, bem como a integração dos espaços de uso comum do parque da EXPO com os espaços do Pavilhão do Brasil. O acesso e a circulação dos visitantes devem ocorrer de modo a se prever cuidadosamente os fluxos de visitação. **Esse aspecto tem um forte impacto no número de visitantes em determinado período de tempo e, principalmente, na diminuição de filas e tempo de espera.** O projeto deve considerar as áreas livres do lote como espaço expositivo, como parte integrante de todo o trajeto de visita ao Pavilhão.*

*(...)*

*É importante que os visitantes tenham uma experiência lúdica e impactante. Assim como ocorreu na Expo Milão de 2015, **é desejado que o Pavilhão do Brasil seja referência e um dos pavilhões mais visitados ao longo do evento.** No Pavilhão do Brasil em Milão, a rede causou impacto e trouxe enorme visibilidade para o país, contribuindo para número expressivo de visitantes: 5,3 milhões de um universo de 21 milhões de visitantes durante toda a exposição.” (ANEXO A, pág. 35 e 36) (grifamos).*





Figura 1: Projeto vencedor para arquitetura e expografia do pavilhão brasileiro

Quanto à temática, o Edital definiu ainda os principais assuntos a serem abordados, deixando como encargo dos arquitetos a função de definir um projeto capaz de transmitir as mensagens-chaves propostas:

*“o Pavilhão do Brasil deve destacar a diversidade com o tema TOGETHER FOR DIVERSITY, dividido em natureza, pessoas e o amanhã (Together for Nature, Together for People e Together for Tomorrow). Esses são os pontos de partida para que **os arquitetos** mostrem a diversidade de fauna e flora, a multiplicidade étnica, criativa, cultural de nosso povo e ainda apresentem o Brasil como um país agregador, além de ator de relevância global nas questões internacionais relacionadas à sustentabilidade. A palavra-chave que resume o tema brasileiro é a sociobiodiversidade brasileira – e o Pavilhão do Brasil, desde a sua concepção, deve refletir essa característica tão única do país.”<sup>9</sup> (grifamos)*

Em relação aos aspectos arquitetônicos, o projeto vencedor teve a intenção de explorar a amplitude de forma a caracterizar o que chama de arquitetura “oca contemporânea”, para tanto apresentando de forma intencional uma “enxuta área construída” (ANEXO B, pág 2) para atender à infraestrutura necessária as diversas funcionalidades do pavilhão.

---

<sup>9</sup> <https://www.archdaily.com.br/br/905707/pavilhao-do-brasil-na-expo-dubai-2020-vencedores-do-concurso>, acessado em 12/10/2022

Quanto à expografia, a principal temática escolhida pelo projeto vencedor foi a água, conforme explicado por um dos coordenadores do desenvolvimento do projeto:

*“O mote poético é o Rio Negro, importantíssimo rio brasileiro. Ele é preto porque está cheio de decomposição da floresta. Tem uma simbologia que chama a atenção para um Brasil que é desconhecido. Das paisagens fluviais, das comunidades ribeirinhas. Não é o Brasil da costa marítima”<sup>10</sup>*

A ideia era que a temática da sustentabilidade pudesse ser transmitida através da experiência sensorial com um espelho d’água, complementada por projeções nas malhas de tecido que recobriam a estrutura metálica do pavilhão. Segundo um dos projetistas do escritório vencedor *“Isso mostra como a concepção da exposição está totalmente conjugada com a arquitetura. Como se arquitetura e a expografia tivessem o mesmo suporte. São dois aspectos que estão ligados.”*

É importante destacar que as projeções, no entanto, só eram visíveis no período noturno, assim, considerando que o anoitecer em Dubai ocorre usualmente às 18 horas e os pavilhões ficavam abertos para visitação de 10 horas da manhã até às 22 horas, a exposição de projeções funcionava apenas durante um terço do tempo que o pavilhão estava aberto ao público. Quanto às expectativas de uso do pavilhão, o projetista destaca que pensou nas crianç as como um dos grandes público-alvo e afirmou ainda:

*“É um grande espelho d’água. Claro que tem o viés contemplativo, mas a ideia é que seja [um espaço] para brincar com as crianç as em um dia quente. Também é um lugar de celebração”<sup>11</sup>*

Assim, nota-se pelas declarações, estrutura de contratação (concurso de arquitetura) e projetos escolhidos um grande enfoque na qualidade arquitetônica

---

<sup>10</sup> <https://anba.com.br/a-agua-vai-permear-o-pavilhao-do-brasil-na-expo-dubai-2020/>, acessado em 25/10/2022

<sup>11</sup> *Idem ibidem*

do pavilhão que permeou todas as demais escolhas de sua estrutura, principalmente em relação ao conteúdo expográfico.

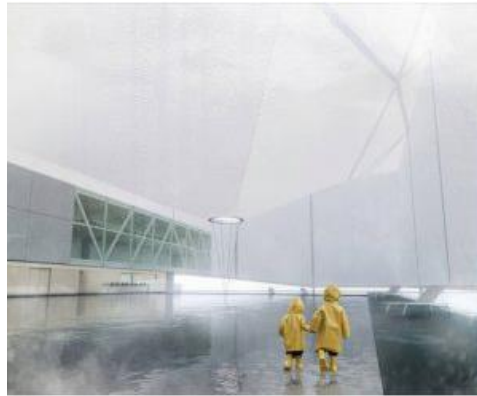


Figura 2: Pavilhão do Brasil, espelho d'água e tela branca durante o dia

Outro fator importante a ser destacado é que vários dos *hosts*, funcionários do pavilhão responsáveis por recepcionar os visitantes, não eram brasileiros e não havia uma jornada do visitante pré-definida, ou seja, a maior parte das pessoas que entravam no pavilhão não percorriam um trajeto guiado com explicações sobre o que os elementos ali presentes representavam.

Com a estrutura expográfica definida pelo projeto vencedor, que tinha como expectativa que o visitante associasse o espelho d'água presente no deserto de Dubai à ideia de que o Brasil é referência em sustentabilidade, a principal fonte de informações transmitidas de forma mais direta foi a “sala multiuso” que funcionava principalmente como uma galeria para exposições temporárias, que, em algumas ocasiões, extrapolava seu próprio espaço e ocupavam o espelho d'água para garantir a transmissão da mensagem esperada:

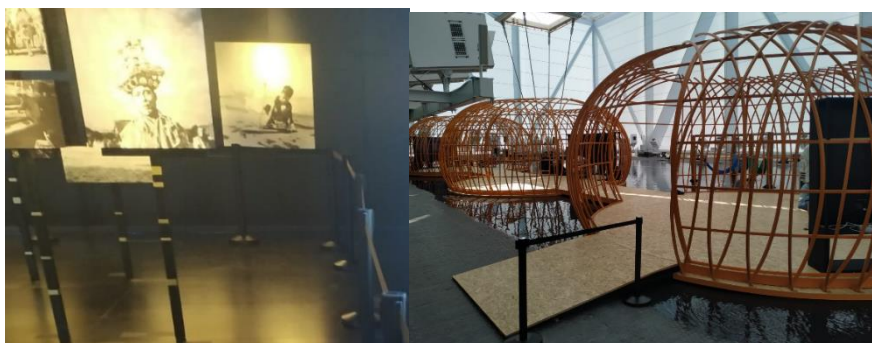
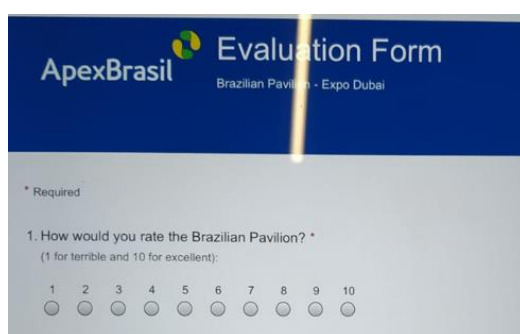


Figura 3: Exposições temporárias na sala multiuso e no espelho d'água

Quanto à funcionalidade do pavilhão, existem descrições bastante resumidas sobre ambientes de trabalho, alimentação e convivência, inclusive quanto a

estrutura necessária para operadores (empresa responsável pela loja e restaurante) e artistas que realizariam apresentações culturais periodicamente, além da informação da necessidade de se prever uma entrada para VIPs de forma a privilegiar o acesso de autoridades.

A principal forma de avaliação do público sobre o pavilhão brasileiro era com base em um formulário que basicamente possibilitava a atribuição de uma nota de 1 a 10 e deixava campos abertos para o visitante indicar o que mais gostou e o que sentiu falta.



ApexBrasil Evaluation Form  
Brazilian Pavilion - Expo Dubai

\* Required

1. How would you rate the Brazilian Pavilion? \*

(1 for terrible and 10 for excellent)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Figura 4: Trecho de Formulário de Avaliação do pavilhão Brasil

Ademais, em comunicação interna (ANEXO C), o pavilhão Brasil foi considerado “entre os melhores da Expo 2020 Dubai” por ter sido “indicado”<sup>12</sup> a premiações que exaltam a arquitetura e experiência proporcionada ao visitante, dando indícios de que ser indicado e vencer tais prêmios é uma importante métrica de sucesso da ação. O número de visitantes, que chegou a ultrapassar os dois milhões, também foi visto como um importante indicador de sucesso.



Figura 5: Apresentação de principais resultados da Apex-Brasil em evento para o público externo.

<sup>12</sup> Na realidade os pavilhões fazem o pagamento de inscrições para concorrer às categorias de premiação, independentemente de indicação ou pré-seleção. Assim, não há qualquer mérito em ser indicado para concorrer a esses prêmios.

Com base nessas concepções, na experiência vivida no pavilhão brasileiro na Expo Dubai e na análise dos documentos que fundamentaram a escolha dos projetos do pavilhão, ainda que não exista uma Teoria da Mudança expressa para essa ação, seria possível esboçá-la da seguinte forma:

TABELA 1 – ELEMENTOS DA TEORIA DA MUDANÇA – EXPO DUBAI 2020

<b>Propósito e problema a ser resolvido:</b>	<p><i>“Promover a imagem do país para o público internacional que participará da EXPO DUBAI 2020”</i></p> <p>Não há a definição de um problema a ser resolvido pela intervenção, mas sim o aproveitamento de uma oportunidade.</p>
<b>Público Alvo:</b>	Visitantes Comuns (público internacional), crianças e VIPs
<b>Insumos:</b>	Arquitetura e Expografia do pavilhão, espaços comerciais.
<b>Atividades e Produtos:</b>	<p><i>“O pavilhão deve oferecer a seu público uma experiência que funcione como entretenimento e, ao mesmo tempo, ajude-o a aumentar o conhecimento sobre o Brasil como: país com maior biodiversidade do mundo; um país responsável e ator relevante para preservação ambiental e para gestão eficiente dos recursos naturais (...)”.</i> A experiência do visitante do pavilhão era ainda complementada por eventos e atividades específicas para os VIPs</p>
<b>Efeito mensurável:</b>	<p>Número de Visitantes, impressão sobre o pavilhão e premiações de arquitetura.</p> <p>Reconhecimento da arquitetura distinta do pavilhão que trará como consequência uma exposição positiva para o país e atração de um grande número de visitantes.</p>
<b>Resultado de Longo Prazo:</b>	Consolidação da imagem do Brasil como um país responsável e ator relevante para a preservação ambiental.

De forma resumida é possível afirmar que a lógica causal presente na teoria da mudança para a participação brasileira na Expo Dubai foi a seguinte:

TABELA 2 - TEORIA DA MUDANÇA – EXPO DUBAI 2020

<p>Com o objetivo de promover a imagem do país <b>(propósito)</b> para o público internacional, em especial para as crianças e VIPs, <b>(público alvo)</b> o pavilhão do Brasil <b>(insumo)</b> por meio principalmente da sua arquitetura, mas também por sua expografia e espaços comerciais <b>(atividades)</b> deverá proporcionar entretenimento e conhecimento sobre o Brasil <b>(produtos)</b> atingindo um grande número de visitantes que vejam o pavilhão Brasil de maneira positiva, além de ser indicado a prêmios de arquitetura <b>(efeito mensurável)</b> com o objetivo de trazer como impacto a consolidação da imagem brasileira como um país responsável e ator relevante para a preservação ambiental <b>(resultado de longo prazo)</b>.</p>
--

Foram essas as principais observações sobre a participação brasileira na Expo Dubai que serão contrastadas nos tópicos seguintes com as informações coletadas em pesquisa de campo, entrevistas e análise documental de outros países participantes da exposição.

## **4.BENCHMARKING NA EXPO DUBAI – APRENDIZADOS COM AS LENTES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **4.1 LEVANTAMENTO DE DADOS**

Com base no arcabouço teórico supramencionado, o levantamento de dados foi realizado em três etapas, inicialmente foram visitados os pavilhões da EXPO DUBAI 2020 de forma geral, tendo sido identificadas diversas oportunidades para melhorias nas participações futuras. Ao longo dessa etapa inicial, foram visitados todos os 192 pavilhões<sup>13</sup> dos países participantes, além dos pavilhões de entidades e organizações, ou seja foram analisados<sup>14</sup> todos os pavilhões disponíveis para visitação, sendo percorridos mais de 300 quilômetros.

Em um segundo momento foram realizadas visitas técnicas para conversar com diretores dos pavilhões dispostos a aceitar convites para reuniões, utilizando um questionário semiestruturado<sup>15</sup> para pautar as entrevistas e extrair o máximo de informações sobre a participação de diferentes países nas Exposições Mundiais.

Por fim foram buscados documentos referentes a participação de outros países, especialmente aqueles que demonstraram maior solidez em sua estrutura e objetivos, de forma a evidenciar por quais etapas passam o planejamento da participação em uma Exposição Mundial e como essa participação é avaliada.

O levantamento dessas informações demonstra todo esforço empregado para obter o máximo de aprendizado no tempo disponível, especialmente considerando que não haverá a oportunidade para a realização de estudo de caso e análise de benchmarking em outra exposição mundial antes da participação brasileira na Expo Osaka, que deverá ser mais uma vez organizada pela Apex-Brasil.

### **4.2 Visitas Realizadas**

---

<sup>13</sup> As visitas podem ser comprovadas pelos carimbos no passaporte de visitação. ANEXO D – Passaporte de visitação Expo.

<sup>14</sup> Cumpre ainda ressaltar que as visitas não foram apenas protocolares, em cada pavilhão que apresentava uma boa prática, foram feitos registros fotográficos que serão exibidos ao longo do relatório e no ANEXO E – Registros Fotográficos, bem como entrevistas com os responsáveis para entender como se chegou ao resultado apresentado.

<sup>15</sup> O inteiro teor do questionário utilizado e as principais anotações oriundas das entrevistas podem ser o Consultadas no ANEXO F – Entrevistas com diretores dos pavilhões – Questionário e Anotações



Ao longo das 192 visitas realizadas em todos os pavilhões nacionais<sup>16</sup>, foi possível constatar diversos enfoques, não havendo uma uniformidade de estratégias. Cada pavilhão nacional utiliza a Expo como uma ação de diferentes agendas. O ponto comum é a promoção da imagem nacional, todos os países participantes têm por objetivo evidenciar seu compromisso com os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável, apresentando o que tem feito de melhor para alcançá-los, porém, além de serem utilizadas diferentes abordagens para essa promoção de imagem, vários pavilhões têm objetivos secundários, utilizando o contexto da exposição mundial como uma oportunidade única para promoção de outras agendas.

Esses diferentes objetivos também são reflexos das instituições organizadoras de cada pavilhão, ou seja, dos objetivos de atuação da autoridade ou órgão de cada país incumbida da representação na exposição mundial. Usualmente se trata do ministério das relações exteriores ou de uma *Trade Promotion Agency*, como é o caso da Apex-Brasil, pois ambas as instituições possuem a promoção de uma boa imagem nacional no exterior como objetivos intrínsecos de sua atuação, mas nem sempre esse é o caso.

Há pontos fora da curva como o caso da Lituânia, cuja organização é realizada pelo seu equivalente ao ministério do meio ambiente e, portanto, não é nenhuma surpresa que o seu pavilhão nacional seja voltado para demonstrar a preservação ambiental, outro exemplo é Angola, que já chegou a ser organizada pelo seu ministério da cultura e, por esse histórico, tem como grande objetivo colocar em evidência a riqueza de suas apresentações artísticas.

Dentre os vários objetivos constatados nas participações nacionais como forma de promoção da imagem é possível citar:

- 1) Divulgação Cultural em diferentes formas como apresentações artísticas, culinária e exposições de arte;
- 2) Representação Diplomática e Institucional;
- 3) Promoção de Exportações e Atração de Investimentos;
- 4) Divulgação de inovações tecnológicas;

---

<sup>16</sup> Houve um massivo incentivo do governo dos Emirados Árabes Unidos que tinha como objetivo fazer a Expo com o maior número de participantes já realizadas. Assim, muitos países que tradicionalmente não participam da exposição, tiveram a oportunidade de ter um pavilhão e contar inclusive com a designação de voluntários dos emirados árabes para a operacionalização.

- 5) Realização de eventos de negócios;
- 6) Exaltação da história nacional;
- 7) Incentivo ao turismo, migração e intercâmbio

Outra diferença marcante pode ser observada entre os pavilhões alugados, com uma área substancialmente menor e com uma estrutura externa padronizada, contando, em alguns casos, com espaços auxiliares em prédios próximos, e os pavilhões construídos, que exigiam um grande investimento por parte dos países idealizadores e trazem um design exterior distinto e mais chamativo.



Figura 6: Diagrama simplificado da área da Expo Dubai, pavilhões alugados nas zonas centrais e vias periféricas permeadas pelos pavilhões construídos.

No caso dos pavilhões alugados a regra era a tentativa de incorporar diversas estratégias em um pequeno espaço disponível, o que normalmente representava uma exposição desconexa e pouco memorável, mas algumas exceções são dignas de nota, como o caso do Sudão do Sul.



Figura 7: Pavilhão do Sudão do Sul, destaque entre os pavilhões alugados.

Com uma mensagem clara e direta que te convidava o visitante a conhecer melhor a “nação mais jovem do mundo” o pequeno pavilhão combinava de maneira coesa exposição de arte e fotografia e oportunidades de negócios e turismo, apresentando oportunidades para fazer parte do crescimento desse irmão mais novo entre as nações do mundo.

Outro exemplo de destaque é a Letônia, que em um pequeno pavilhão alugado fez uma única contratação para criação de conceito arquitetônico, audiovisual e montagem de uma exposição que traz a temática do país como solo fértil para a inovação, apresentando como parte dela produtos de alto valor agregado e potencial para exportação, demonstrando a persistência e criatividade do seu povo através de interpretações artísticas inspiradas nas inovações tecnológicas.<sup>17</sup>



<sup>17</sup> Uma breve apresentação do pavilhão pode ser vista no seguinte link: [https://www.youtube.com/watch?v=svLjtWYz\\_W8&t=2s](https://www.youtube.com/watch?v=svLjtWYz_W8&t=2s)



Figura 8: Folder explicativo do conceito do pavilhão da Letônia

O trabalho de campo abriu uma série de novas perspectivas e concepções acerca da participação nacional em uma exposição mundial, levantando novas perguntas e viabilizando caminhos a serem pesquisados sobre como diferentes pavilhões foram planejados e concebidos e como as especificações dos processos de compras públicas foram importantes para se alcançar os resultados apresentados.

#### 4.3 Entrevistas com diretos dos pavilhões

Após a prospecção inicial, foram realizadas visitas técnicas para realização de uma pesquisa aprofundada nos pavilhões que teriam maior receptividade para nos receber ou que representavam um exemplo importante de *cases* na Expo Dubai, nessa etapa foram visitados os seguintes pavilhões<sup>18</sup>: Colômbia; Portugal; Japão; Suécia; Angola; Bélgica, Peru e Letônia.

Nessas entrevistas, a diferença de concepção entre o pavilhão brasileiro e outros pavilhões da Expo que já podia ser facilmente constatada apenas pelas visitas, foi escancarada pela exposição dos entrevistados em relação à diferença entre objetivos, planejamento e medição de resultados. Ainda que, como já explicado anteriormente, todos tivessem o objetivo de promoção da imagem nacional, a estratégia adotada pela maioria dos pavilhões visitados foi muito bem definida, o

<sup>18</sup> Os nomes e cargos das pessoas que nos receberam nessas visitas estão listados no Anexo VI.

que trouxe como consequência resultados mensuráveis e os que não construíram um modelo lógico de participação adequado sofreram de problemas similares aos encontrados no pavilhão brasileiro.

Nesse sentido, o pavilhão da Suécia teve como destaque o seu enfoque em atendimento aos patrocinadores e parceiros, servindo como base de negócios dentro da Expo. A contagem de visitantes e o conteúdo da expografia eram considerados pouco relevantes, especialmente em contraste com o destaque dado a funcionalidade do pavilhão, concebido para realização de reuniões e eventos. Assim, o modelo lógico sueco priorizou uma infraestrutura adequada para sediar reuniões e eventos de negócios, atrelando seu resultado a satisfação dos organizadores e participantes dessas reuniões.

O pavilhão do Japão foi destaque por ter um restaurante sempre muito movimentado e ter uma jornada do visitante memorável e personalizada, que limitava o número de participantes para proporcionar uma experiência informativa e mais longa que os demais pavilhões, destinada somente aos que fizessem um esforço adicional para conseguir agendar a visita. O modelo lógico japonês privilegia o visitante VIP<sup>19</sup>, dando a ele acesso a uma exposição que é de difícil entrada para o visitante comum, nesse modelo a contabilização quantitativa é pouco relevante, mesmo porque o número de visitas do pavilhão japonês foi pré-dimensionado para receber um máximo de 262.080<sup>20</sup> visitantes.

Colômbia e Letônia, ambas organizadas por suas respectivas agências de promoção de exportações, utilizaram a jornada do visitante para promover a imagem dos produtos nacionais, utilizando as oportunidades de fomentar exportações e atrair investimentos como principal forma de promoção da imagem nacional.

Angola trouxe uma perspectiva ímpar sobre as apresentações culturais, tendo sempre um foco em promover a imagem nacional por meio de shows de músicas e danças tradicionais, fato que era refletido na concepção de seu pavilhão

---

<sup>19</sup> Vale mencionar que mesmo sendo recepcionados para uma visita técnica ao pavilhão, não nos foi permitida a entrada na exposição por vias diferentes do público geral, exatamente porque, mesmo com toda a disponibilidade em receber e responder nossas perguntas, nós não estávamos dentro do conceito de VIPs para fazer a visita ao pavilhão como esse público alvo, o que reforça o aspecto de exclusividade da exposição japonesa.

<sup>20</sup> Considerando o número de *tours* diários, a quantidade de visitantes por tour e a quantidade de dias de funcionamento da Expo.

com um palco aberto às vias de acesso, o que facilitava a divulgação e atração dos visitantes para os espetáculos.

Os principais tópicos anotados nas visitas técnicas realizadas podem ser visualizados no ANEXO VI, as conclusões e influências dessas informações serão melhor detalhadas nas propostas de intervenção.

#### **4.4 Análise documental**

Além da análise do Edital e Termo de Referência do concurso para escolha dos projetos arquitetônico e expográfico do pavilhão brasileiro, foram analisados outros documentos que embasaram a participação de países organizados por *Trade Promotion Organizations*, ou seja, por instituições congêneres a Apex-Brasil, havendo, portanto, uma expectativa que a participação desses países compartilhasse objetivos, métricas de avaliação e estratégias de contratação cujo exemplo seriam úteis para as próximas participações brasileiras.

Entre os documentos avaliados é possível destacar a análise da Nova Zelândia (ANEXO G) sobre sua participação na Expo Dubai 2020, documento que traz, entre outros assuntos, as estratégias, oportunidades, avaliação de custos e planejamento de contratação<sup>21</sup> para a participação neozelandesa na Expo Dubai.

Além disso foram avaliados editais e termos de referência do pavilhão da Holanda, vencedor de vários prêmios relacionados a beleza e expografia do pavilhão e da Colômbia, cuja organizadora (Pro Colômbia) tem ótimo relacionamento com a Apex-Brasil e que possui um regulamento para contratações e limitações jurídicas similares às enfrentadas pela Apex-Brasil.

##### **4.4.1 Planejamento de Participação – Nova Zelândia**

Exemplo de planejamento bem estruturado e organizado, o documento da Nova Zelândia que avalia se o país deve ou não participar da Expo Dubai é datado de novembro de 2016, quase quatro anos antes do início previsto para a exposição. Note-se que nenhuma decisão foi tomada e nenhuma contratação iniciada antes de

---

<sup>21</sup> Vale destacar que, tamanha é a vantagem estratégica dada por um planejamento de contratação bem desenvolvido, esse trecho do documento foi considerado sigiloso pelas autoridades neozelandesas, apesar de ser apontada sua existência, seu conteúdo infelizmente não pode ser avaliado.

uma avaliação pormenorizada de quais seriam as oportunidades e riscos de uma (não) participação na Expo Dubai.

Já no início do documento, seu objetivo é deixado bem claro:

*“A intenção desse programa de negócios indicativo é avaliar as oportunidades e riscos que a Nova Zelândia precisa considerar após ter sido convidada para participar da Exposição Mundial em Dubai em 2020 (Expo 2020).” (ANEXO G, pág. 6) (tradução do autor)*

A participação da Nova Zelândia é avaliada Expo a Expo de acordo com as oportunidades e limitações que são encontradas, como exemplo além de ter entendido que a participação na Expo 2020 seria benéfica para consolidar seu relacionamento diplomático e divulgação de produtos na região do Golfo, também entendeu como necessária sua participação na Expo Shanghai 2010, porém não foi esse o caso para a Expo Milão 2015. Em todos os casos, a participação não é fruto de uma imposição política ou de um dever diplomático, mas sim em uma avaliação de oportunidades que devem estar em linha com a política exterior e estratégia econômica do país.

Com a decisão de participação em um Exposição Mundial um conjunto de estratégias é criada para ações a serem realizadas pré, durante e pós Expo, incluindo não só a instituição organizadora como diversos órgãos neozelandeses que tenham interesse e benefício direto na região onde será situada a exposição mundial.

Além da consolidação das relações diplomáticas na região, a Nova Zelândia, por meio de um workshop com *stakeholders* estratégicos, vislumbrou importantes objetivos relacionados a economia, especialmente em relação a promoção de exportações e atração de investimentos, objetivos esses que pautaram sua participação na Expo Dubai:

*“Objetivo de investimento um: Aumentar o valor total de exportações para a economia neozelandesa*

*Objetivo de investimento dois: Aumentar a diversidade de exportações para a audiência global avançado em outros setores de alto valor além de agricultura e turismo.*

*Objetivo de Investimento três: Aumentar os níveis de comércio e investimento entre a Nova Zelândia e a região da Índia, África e Oriente Médio.*

*Objetivo de Investimento quatro: Manter e aumentar o engajamento bilateral em assunto comerciais e não comerciais entre a Nova Zelândia e a região da Índia, África e Oriente Médio*

*Objetivo de Investimento cinco: Elevar o status da Nova Zelândia entre novos parceiros comerciais e ampliar a compreensão das capacidades entre todos os parceiros” (ANEXO G, pág. 26) (tradução do autor)*

Além de definir se a melhor opção é a participação na Exposição Mundial, também é avaliado de maneira pormenorizada em que medida essa participação ocorrerá para alcançar os principais objetivos traçados.

*“A listagem de opções não considera apenas a opção binária de participar ou não – A listagem considera um espectro de níveis de participação, e também considera uma opção que se distingue por não se relacionar a Expo – porém pode ser uma possibilidade de alcançar os objetivos de investimentos amplos.” (ANEXO G, pág. 43) (tradução do autor)*

A Nova Zelândia, com base em seus objetivos traçados, que tratam a promoção comercial como uma das principais formas de promoção de imagem, considera diversos cenários desde a não participação, passando pela estrutura e tamanho do pavilhão a ser escolhido ou construído, concluindo com os prós e contras de cada cenário em relação ao alcance dos objetivos.

Em painel comparativo (ANEXO G, pág. 47) é demonstrando que a opção 5, participar da Expo com um pavilhão de tamanho modesto, foi considerada a com melhor custo benefício atendendo a todos os objetivos, sendo avaliado inclusive os benefícios não monetários da participação:



Indicator	Explanation
	Does not meet the investment objective
	Partially meets the investment objective
	Meets the investment objective
	Exceeds the investment objective

Table 8: Assessment of Long List of Options against Investment Objectives

Long List of Options	Option 1 Do Nothing (Do not participate in Expo 2020)	Option 2: Do not attend Expo 2020, but apply mitigation strategy	Option 4 Attend Expo, small-sized pavilion	Option 5 Attend Expo, modest-sized pavilion	Option 6 Attend Expo, mid-sized pavilion	Option 7 Attend Expo, G20 country size pavilion
<b>Investment Objectives</b>						
1. Increase the total value of exports for the New Zealand economy						
2. Increase the diversity of exports to global audiences by further building into other high value sectors than agriculture and tourism						
3. Increase the levels of trade and investment between NZ and the MENA region						
4. Maintain and increase bilateral engagements on trade and non-trade issues between NZ and the MENA region						
5. Raise NZ's profile amongst new trading partners and broaden understanding of capabilities amongst all partners						
<b>Summary</b>						

Figura 9: Análise de opções de participação da Nova Zelândia

Após toda essa análise avaliando diferentes custos, riscos, objetivos e estratégias, há a recomendação de participação:

*“Opção 5: Participar da Expo 2020, Pavilhão de Tamanho Modesto*

*Essa opção considera uma opção que permite o pavilhão da Nova Zelândia a acomodar de forma apropriada o fornecimento de catering nas instalações internas, áreas para desenvolvimento de negócios e a habilidade de demonstrar várias características diferentes da economia do país.” (ANEXO G, pág. 62) (tradução do autor).*

Note-se que o planejamento realizado foi bastante detalhado, trazendo consequências positivas ao longo de todo o projeto e viabilizando a construção de um modelo lógico no qual o pavilhão neozelandês é um canal/insumo para o atingimento de resultados esperados e não um fim em si mesmo. Essa estrutura ainda é de grande importância para a delimitação das estratégias de contratação futuras, já que somente é possível a definição adequada das necessidades contratuais quando devidamente amparada nesses objetivos, que foi o que mostrou os Editais e Termos de Referência para seleção de projetos para os pavilhões da Holanda e Colômbia.

#### 4.4.2 Edital e Termo de Referência – Holanda

Trata-se de documento base para a participação holandesa na Expo Dubai, pois descreve como ocorrerá a participação e demonstra quais as estratégias adotadas para a contratação e processo de seleção das empresas responsáveis pelo principal canal/insumo na intervenção holandesa que utiliza a Expo como oportunidade de promoção de imagem e negócios.

O pavilhão holandês traz, como um de seus primeiros tópicos abordados no Edital e Termo de Referência da licitação para a escolha das empresas responsáveis pelo Design e Construção do pavilhão e da experiência do visitante (ANEXO H), os objetivos que o pavilhão deverá alcançar:

*“A participação holandesa na Dubai Expo 2020 deve ser vista como um investimento de longo prazo nas relações econômicas e políticas com países e regiões de grande importância para a Holanda. Os seguintes objetivos (qualitativos) foram formulados:*

- 1. Promover o comércio. A Expo é assim utilizada como uma plataforma para os stakeholders holandeses fazerem contatos B2B e B2G. O principal objetivo é aumentar o acesso ao mercado para a comunidade empresarial holandesa e outros parceiros na região do Golfo.*
- 2. Para perpetuar ou ampliar a reputação da Holanda. Isso se aplica a todas as partes interessadas.*
- 3. Aumentar a rede de todas as partes interessadas. A participação holandesa na Expo em geral e a programação durante e antes da Expo contribuem para isso.*
- 4. A participação holandesa deve realmente levar à conexão. Isso significa: não apenas enviar, mas focar na experiência e na interação.*
- 5. Aumento da eficácia da rede regional de embaixadas e consulados holandeses, intensificando e concentrando-se na cooperação regional.*
- 6. Promover a cooperação governo a governo (G2G), por exemplo no campo da Responsabilidade Social Corporativa Internacional (ICSR)”*  
(ANEXO H, pág. 3) (tradução do autor)

Além desses objetivos, antes mesmo de qualquer especificação técnica sobre as necessidades que o pavilhão deve atender, são delimitados os indicadores que servirão como base para medir o sucesso da participação holandesa na Expo Dubai. Tais indicadores, qualitativos e quantitativos, passam por todas as estratégias e públicos que serão atendidos pelo pavilhão avaliando desde o entendimento da mensagem transmitida até o nível de satisfação dos grupos que utilizaram o pavilhão como um espaço de negócios.

Outro ponto de destaque é que a quantidade de visitantes é um dos indicadores utilizados, sendo estabelecido que um dos objetivos do pavilhão da Holanda é estar entre os 20 mais visitados, mas o número de visitantes não é uma finalidade em si mesmo, mas sim uma maneira de colocar a Holanda em destaque para as outras atividades a serem desenvolvidas no pavilhão:

*“A experiência do público-alvo empresarial e visitante diário da Expo é primordial. A experiência do visitante é medida nos indicadores abaixo. Há um desafio importante para atender esses grupos-alvo da maneira correta, porque a Expo é um tipo de evento que tradicionalmente tem sido organizado principalmente para visitantes comuns. Durante as últimas Expos, no entanto, cada vez mais atenção tem sido dada aos grupos-alvo de negócios (B2B, K2K e G2G). A Dubai Expo tenta apostar ainda mais nisso. A Holanda abraça essa ambição, como pode ser visto nos objetivos de participação. O pavilhão deve, portanto, oferecer tanto ao grupo-alvo de negócios quanto ao visitante uma experiência única.*

*Há uma dependência aqui e 'um não pode existir sem o outro'. Puramente baseada nos objetivos holandeses, a Expo não será bem-sucedida se uma boa experiência do visitante não for oferecida ao público-alvo empresarial. No entanto, a experiência deste grupo é altamente dependente da medida em que os excursionistas desfrutam de suas visitas ao pavilhão holandês em grande número. E especificamente a experiência imersiva que o show/experiência oferece. Um pavilhão vazio (leia-se: sem visitantes diários que aproveitam sua estadia no pavilhão e visitam o show/experiência)*

*reflete no visitante de negócios que utiliza as instalações de negócios. Por isso, proporcionar uma experiência inesquecível para ambos os públicos é igualmente importante.” (ANEXO H, pág. 7) (tradução do autor)*

Outra descrição que merece destaque no Edital Holandês é a estrutura de contratação prevista. Não há preponderância de uma disciplina sobre as outras, arquitetura, engenharia, construção e expografia (na forma da experiência do visitante) são vistas como igualmente importantes para a entrega de um pavilhão que atenda a todas as necessidades expostas, por esse motivo é prevista a possibilidade de formação de consórcio entre empresas com as diferentes expertises necessárias e é exigido a comprovação de experiência prévia de forma a demonstrar a capacidade técnica necessária para todas as atividades:

*“Para realizar a tarefa, a RVO procura uma única parte, ou um consórcio de partes, que tenha experiência, conhecimento e rede suficientes para realizar um pavilhão holandês líder, original e diferenciado, incluindo espaços ao ar livre. Princípios de construção circular e sustentabilidade devem ser expressos nisso. A RVO vê os seguintes requisitos de adequação:*

*- Experiência com trabalhos de design originais, modernos e inspirados em temas para construção (temporária) / construção de pavilhão (incluindo interiores e paisagismo).*

*- Experiência com obras (sustentáveis) na região do Golfo.*

*- Experiência com gestão de eventos, incluindo a experiência do visitante e fluxos de visitantes (tanto excursionistas como visitantes de negócios) e a colaboração com a gestão do local para a operação do pavilhão.*

*\*Experiência ou conhecimento de Expos específicas como evento é uma vantagem.*

*- Experiência com show/experiência/show de visitantes (interpretação, educação) através de meios modernos (por exemplo, apresentações de holograma, AR / VR, gamificação, 360º). agência criativa que atua em branding/ativação/gestão de eventos.*

- *Experiência com construção circular / reaproveitamento sustentável de pavilhões.*
- *Conhecimento e vivência da cultura e costumes locais para que tanto a realização do trabalho como a proposta para a experiência do visitante sejam tratadas de forma otimizada” (ANEXO H, pág. 24)*  
(tradução do autor)

Por fim, é importante destacar a estrutura de pontuação (ANEXO H, pág. 27) para avaliação das propostas, trazendo grande peso para a qualidade da experiência do visitante, que como já demonstrado anteriormente, tinha um importante papel na transmissão da mensagem pretendida pelo pavilhão e na atratividade para diferentes públicos alvo:

TABELA 3: PESOS DE AVALIAÇÃO – PAVILHÃO HOLANDA

Main criteria	Sub-criteria	maximum points
<b>Price</b>	Height price	5
	Budget transparency	5
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>
<b>Quality Audience experiences visitor interface</b>	Hospitable, original, memorable, innovative, stylish	10
	Wow effect: design and presentation as a dynamic and interactive experience, developed on the basis of the concept 'Dutch Dubai – Dutch Connection in the Gulf'	20
	<b>Subtotal</b>	<b>30</b>
<b>Quality</b>	Quality of the implementation and detailing proposal	5
	Daily workability, functionality, technology and logistics	5
	Flexibility with regard to wishes for venue management and events	5
	Innovative functionalities and their use in the pavilion and outdoor space (water-energy-food nexus)	10
	Sustainability certificate *	
	- Points awarded for BREEAM level excellent	5 fixed
	- Points awarded for BREEAM level outstanding	10 fixed
	Circular approach (including any idea for repurposing) *	10
	Approach in the Gulf region Deployment of local networks, approach of local suppliers, experience and approach Health, Safety & Security standards	10
Feasibility planning	5	
<b>Subtotal</b>	<b>60</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>

Outros destaques da preparação holandesa estão na indicação dos tipos de eventos comerciais que o pavilhão deverá estar preparado para receber, deixando claro aos projetistas quais serão as necessidades estruturais nesses tipos de eventos,

além da indicação de uma banca avaliadora multidisciplinar<sup>22</sup>, composta principalmente pelas autoridades que serão responsáveis pela gestão do pavilhão ao longo do evento, além de contar com o apoio de consultores especializados nas diferentes disciplinas necessárias para a entrega do pavilhão.

O edital holandês expõe uma importante perspectiva sobre os objetivos de participação em uma exposição mundial, bem como sobre o processo de contratação para a principal estrutura nessa ação, o projeto e construção do pavilhão nacional, trazendo importantes lições para a realidade brasileira, especialmente considerando que em ambos os casos a instituição organizadora é uma agência de promoção comercial, que possuem como finalidade institucional não só a promoção de imagem como o fomento de exportações e atração de investimentos que podem utilizar o contexto expo como um catalisador desses objetivos.

#### 4.4.3 Termo de Referência – Colômbia

Marco inicial das contratações colombianas para a Expo 2020, o termo de referência da licitação para escolha do projeto arquitetônico e para o percurso expositivo é expresso ao especificar a importância das duas entregas, havendo inclusive a definição orçamentária prévia do quanto deverá ser investido em cada uma das disciplinas:

“Diseño arquitectónico: el presupuesto máximo para la realización del diseño arquitectónico del Pabellón de Colombia será la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$350.000.000), incluidos todos los gravámenes e impuestos a que haya lugar.

Diseño del recorrido expositivo: el presupuesto máximo para la realización del diseño del recorrido expositivo del Pabellón de Colombia será la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$250.000.000), incluidos todos los gravámenes e impuestos a que haya lugar.” (ANEXO I, pág. 10)

---

<sup>22</sup> Membros do Ministério das Relações Exteriores, Líder de Projeto da Expo Dubai, Comissário Geral, Diretor do Pavilhão, Diretor Criativo e Consultores, conforme exposto no ANEXO H, pág 29.

Isso já demonstra que não há uma prevalência da arquitetura sobre a expografia, pois não é permitida a redução de recursos destinadas ao percurso expositivo para as entregas arquitetônicas, pois cada uma tem estimativa própria.

Seguindo ainda o exemplo holandês, há a possibilidade de formação de consórcios, o que gera maior atratividade para empresas com especialidade em diferentes disciplinas para além da arquitetura, uma vez que podem ser protagonistas da contratação e não meramente coadjuvantes subcontratadas.

Há ainda um elevado parâmetro de qualidade a ser observado pelos proponentes que deveriam comprovar, individualmente ou por meio da expertise somada dos integrantes do consórcio, uma experiência prévia robusta de forma a demonstrar sua capacidade técnica para não só propor o projeto escolhido, mas também executar seu detalhamento até o nível de projeto executivo:

“Los proponentes deberán presentar mínimo las siguientes certificaciones:

A) Presentar en medio magnético o impreso mínimo un (1) caso que el proponente haya realizado durante los últimos diez (10) años contados a partir de la fecha y hora de cierre de la presente invitación que considere sea más relevante; relacionado con diseño arquitectónico de espacios expositivos y/o diseño de recorrido expositivo (fotografías, renders, materiales de producción, imágenes reales, videos, audiovisuales, etc.), debidamente acreditado por la entidad contratante nacional o extranjera conforme la nota No. 1 de este numeral. 24

B) Dos (2) certificaciones sobre contratos suscritos y ejecutados en Colombia y/o en el exterior durante los últimos siete (7) años, contados hacia atrás desde la fecha de cierre de la presente invitación, con entidades públicas o privadas cuyo objeto haya sido el diseño arquitectónico de proyectos de espacios destinados a museología, exhibición o similares y/o diseño de recorridos expositivos, museología y/o actividades BTL. La cuantía de cada

certificación debe ser igual o superior a MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.000.000.000) incluido IVA” (ANEXO I, pág. 23 e 24)

Guardadas as devidas limitações impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela jurisprudência dos órgãos de controle, os requisitos de qualificação técnica mencionados são um importante exemplo de restrições que devem ser impostas de forma a impedir que empresas sem capacidade adequada sejam contratadas somente por apresentar um projeto vencedor que pode ser esteticamente atrativo, mas se mostrar inexecuível em seu detalhamento.

Essa experiência exigida das empresas é complementada ainda pela necessidade de comprovação de uma equipe mínima, tanto para a arquitetura quanto para a expografia, que inclui **vinte e um anos** de experiência distribuído entre cinco profissionais para o desenho arquitetônico (gerente do projeto arquitetônico, um arquiteto com especialização em paisagismo, um engenheiro estrutural, um engenheiro mecânico ou eletrônico e um engenheiro civil com especialidade em tecnologias de construção) e **vinte e três anos** de experiência distribuídos entre quatro profissionais para o percurso expositivo (Gerente do projeto, desenhista 3D, produtor e coordenador de conteúdo).

O processo colombiano mostra que a realização de um concurso de projetos sem a exigência de qualificação técnica mínima é um grande risco para o a instituição contratante, pois permite que empresas sem experiência adequada sejam vencedora e que profissionais criativos, mas inexperientes, sejam responsáveis pela concepção do principal insumo de uma intervenção orçada na casa de milhões de dólares.

Por fim, é importante destacar que, assim como na Holanda, os critérios de avaliação e pontuações (ANEXO I, pág. 29) são bem definidos e a banca avaliadora é composta de forma multidisciplinar<sup>23</sup>:

---

<sup>23</sup> Apesar de não estar expresso no Termo de Referência, foi o primeiro esclarecimento feito no processo de seleção, deixando claro que a banca teria a seguinte composição: Acadêmicos, Entidades Públicas, Setor Empresarial Privado, Escritório de Arquitetura dos EAU e membros do ProColombia.



TABELA 4: PESOS DE AVALIAÇÃO – PAVILHÃO COLÔMBIA

	Criterios de Evaluación	Aspectos de Evaluación	Puntaje Máximo
1. DISEÑO ARQUITECTÓNICO	Sustentación de anteproyecto de diseño arquitectónico	El puntaje se distribuirá de la siguiente manera: - Diseño y funcionalidad de los espacios 20 puntos - Coherencia 20 puntos - Sostenibilidad e innovación 5 puntos - Segunda vida 5 puntos	50 puntos
	Viabilidad técnica del anteproyecto de diseño arquitectónico	Viabilidad técnica 30 puntos	30 puntos
	Oferta Económica diseño arquitectónico	El proponente que presente la oferta económica más baja obtendrá el máximo puntaje, los demás obtendrán un puntaje proporcional comparado con la oferta más económica.	20 puntos
	<b>TOTAL, DISEÑO ARQUITECTÓNICO</b>		
2. DISEÑO RECORRIDO EXPOSITIVO	Sustentación de anteproyecto de diseño del recorrido expositivo	El puntaje se distribuirá de la siguiente manera: - Diseño del concepto del recorrido expositivo 15 puntos - Recursos expositivos propuestos 15 puntos - Coherencia 25 puntos - Viabilidad técnica y económica 10 puntos - Segunda vida 5 puntos	70 puntos
	Oferta Económica diseño del recorrido expositivo	El proponente que presente la oferta económica más baja obtendrá el máximo puntaje, los demás obtendrán un puntaje proporcional comparado con la oferta más económica.	30 puntos
	<b>TOTAL, DISEÑO DEL RECORRIDO EXPOSITIVO</b>		

Outro aspecto importante é a valoração da oferta econômica como parte da escolha, atribuindo uma melhor pontuação para os projetos economicamente mais vantajosos. Assim a licitação colombiana tem critérios de escolha que levam em consideração a técnica e o preço dos projetos, fator importante para sua exequibilidade.

## **5. INTERVENÇÕES NECESSÁRIAS PARA A PARTICIPAÇÃO EM FUTURAS EXPOSIÇÕES (ONDE INTERVIR)**

Serão expostos a seguir os principais elementos que necessitam de uma intervenção para aprimorar a participação brasileira nas exposições mundiais, adequando-a a uma teoria da mudança (modelo lógico) mais adequado aos objetivos de uma Trade Promotion Organization – TPO, propondo melhorias nos objetivos e indicadores, além de melhorias no pavilhão a ser construído para que tenha conteúdo e funcionalidade adequados aos objetivos de promoção de imagem por meio de divulgação

### **5.1 OBJETIVOS E INDICADORES**

Pela documentação pública disponibilizada para a escolha do projeto do pavilhão brasileiro é possível notar que não houve um planejamento linear da participação, seja por influência política, trocas de equipe, prazos de realização ou outros fatores. Essa ausência de claros objetivos e métricas foi prejudicial para os processos de compras públicas, que dependem de necessidades bem definidas, e para a realização de um monitoramento das ações e divulgação de resultados com métricas adequadas.

Vale destacar que a apresentação dos objetivos da participação brasileira na Expo justificada tecnicamente é pedra angular para o planejamento de contratações de todo o projeto, pois serão esses objetivos que fundamentarão todas as necessidades seguintes. A alteração desses objetivos em momento posterior é o mesmo que reiniciar todas as contratações devendo o responsável por essa decisão apresentar as devidas justificativas para desconsideração do planejamento inicial, tendo em vista o enorme custo financeiro e administrativo que será gerado, além de arcar com os riscos políticos e técnicos de uma potencial não participação no evento, pois quanto menor é o prazo para contratações visando eventos do porte de uma Expo, menores são as possibilidades de correções de percurso.

A primeira etapa no planejamento da participação brasileira na Expo Dubai foram os preparativos de realização do concurso de arquitetura para definição da estrutura do pavilhão que ocuparia o terreno de cerca de 4000 m<sup>2</sup>.<sup>24</sup>

No processo de contratação do citado concurso de arquitetura não há informações suficiente, por exemplo, dos motivos que levam a decisão de inserir o Brasil no distrito da sustentabilidade, escolha essa que já apresenta bastante relevância não só para as definições das ações que deveriam ser previstas como para a estrutura e temática a ser observada para o pavilhão e, como já visto anteriormente, o pavilhão se propõe a apresentar entretenimento e informação ao visitante.

Apesar dessa descrição, na escolha do projeto do pavilhão, o foco na transmissão de uma mensagem e do conhecimento sobre o Brasil foi perdido em prol da experiência lúdica, da exuberância arquitetônica, do entretenimento e da viabilização de um número massivo de visitante, pois o principal indicador de sucesso não era melhora da imagem sobre o Brasil, mas sim a quantidade de visitantes recebidos pelo edifício. Com isso o pavilhão brasileiro se colocou em função mais comparável com áreas comuns da Expo do que com a de um pavilhão nacional.



Figura 10: Experiência lúdica com água. Expo oásis e pavilhão brasileiro

Pavilhões de referência na experiência do visitante como os da Alemanha e Japão tem um enfoque bastante diferente, buscando como resultado a qualificação e não quantificação dos visitantes:

---

<sup>24</sup> Como pode ser visto no planejamento realizado pela Nova Zelândia, até mesmo a escolha do terreno deve ser pautada por uma justificativa técnica que encontre respaldo nos objetivos de participação. A pergunta que fica para a escolha do terreno é: Qual foi o critério utilizado?



**Figura 11: Grandes filas na Alemanha e capacidade limitada no Japão não impediram que se tornassem pavilhões de referência na Expo Dubai 2020.**

Isso não quer dizer que os mencionados pavilhões não possuam problemas. A experiência proporcionada pelo pavilhão do Japão é demasiadamente longa, com cerca de 60 minutos o que limita muito a quantidade de visitantes e a entrada ao pavilhão da Alemanha é normalmente precedida de uma grande fila, porém essas características são resultado de um *trade off* planejado de redução da quantidade para aumentar a qualidade da visita e não resultado de mero acaso ou indefinição de objetivos.


Essa tendência de personalização da visita também pode ser constatada em outros pavilhões, mesmo naqueles voltados para atração de novos clientes, como é o caso, por exemplo do pavilhão da Emirates Airlines ou do Pavilhão da United Arab Emirates University, que em maior ou menor grau proporcionaram uma experiência única para cada visitante.

## **BOOK YOUR VISIT TO THE EMIRATES PAVILION**

**Skip the line and personalise your experience**

Fly into the future of aviation in the Emirates Pavilion at Expo 2020 Dubai. Book your visit in advance to skip the queues and to get the most out of our fully immersive experience.

We'll send you a personal QR code. Use it to get straight into your journey around the pavilion, and enjoy an interactive experience that's unique to you. You can design your own aircraft, take



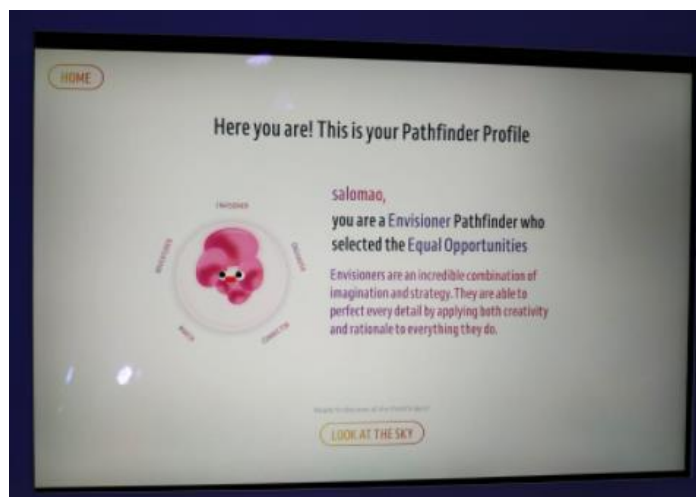


Figura 12: Foco em uma experiência personalizada, mesmo quando o objetivo é atrair clientes.

Esses pavilhões são trazidos como exemplo para demonstrar que o parâmetro presente no Termo de Referência de escolha do projeto arquitetônico para a Expo Dubai e divulgações subsequentes de resultado que tratam o número de visitantes como indicativo de sucesso deve ser repensado, de forma a evitar que o única mensuração de resultados do pavilhão seja um indicador de vitrine, já que não foram identificadas explicações dos motivos que levam ao pavilhão a visar um elevado número de visitantes a não ser a repetição da experiência proporcionada pela Expo Milão:

*“É desejado que o Pavilhão do Brasil seja referência e um dos pavilhões mais visitados ao longo do evento. No Pavilhão do Brasil em Milão, a rede causou impacto e trouxe enorme visibilidade para o país” (ANEXO A, pág. 36)*

Desses “desejos” que deveriam ser atendidos pela estrutura e funcionamento do pavilhão brasileiro surgem várias perguntas.

Em qual atividade o Brasil quer ser referência? Se a resposta for em sua arquitetura (e somente nela) a sua estrutura de contratação e objetivo de atração de visitantes é adequada, pois esse aspecto é reforçado em vários pontos do processo de escolha do projeto (Instituição organizadora, banca avaliadora, critérios de julgamento) e quanto maior o número de visitantes do pavilhão, maior será a exposição dessa arquitetura.

Se, no entanto, o Brasil deseja ser referência possuindo uma jornada do visitante informativa e que transmita mensagens chaves de aprimoramento da

imagem brasileira no exterior, os objetivos, métricas e estrutura de contratação devem ser alterados para refletir essas expectativas.

Diversos pavilhões visitados sequer tinham o número de visitantes como uma métrica a ser medida e divulgada como sucesso, pois esse quantitativo não estava relacionado aos seus objetivos.

Letônia e Suécia, por exemplo, davam pouca importância a contabilização de visitantes, pois seus objetivos eram promover produtos nacionais e viabilizar infraestrutura para parceiros e patrocinadores, respectivamente. Sendo assim, ainda que fossem os dois pavilhões mais visitados da Expo, a participação desses países seria considerada insatisfatória se esse número de visitantes não acompanhasse níveis satisfatórios de promoção de exportações e satisfação dos parceiros que utilizaram o pavilhão como base para negócios.

Mesmo pavilhões que tinham o número de visitantes como métrica, como é o caso da Holanda, não o tinham como um indicador isolado, mas sim como uma forma de demonstrar a atratividade e popularidade do pavilhão e o potencial de alcance das mensagens que deveriam ser transmitidas, o que era associado a indicadores de representatividade que demonstravam se as mensagens foram efetivamente recebidas pelo visitante.

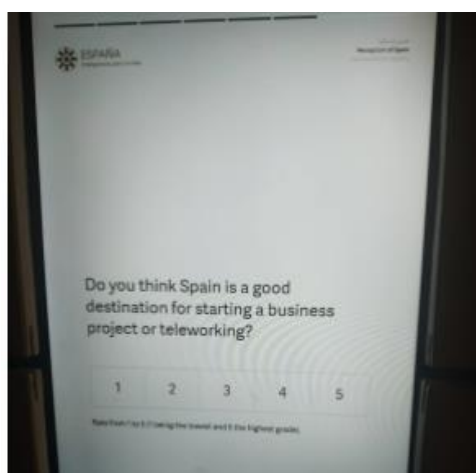
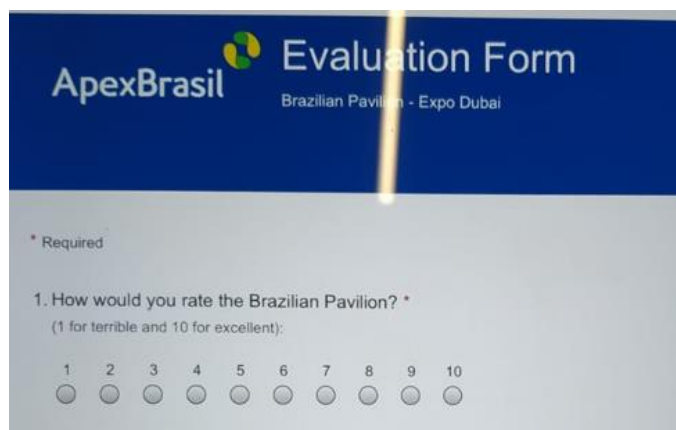
Na divulgação de resultados da participação brasileira há ainda uma confusão entre alcance e representatividade de uma mensagem. É inegável que o pavilhão brasileiro tenha tido uma arquitetura internacionalmente reconhecida e com um excelente alcance com mais de dois milhões de visitantes, mas isso não significa que a mensagem foi representativa para esses visitantes, o que deve ser medido por um indicador adequado.

Para explicar melhor a diferença entre alcance e representatividade de uma mensagem na medição de resultados, tomemos por exemplo os avisos de catástrofes por SMS muito comum nos Estados Unidos. Esse sistema tem ótimo alcance e representatividade pois são enviados para todos os celulares conectados à rede telefônica e transmite uma mensagem de forma clara e objetiva. Se esse sistema transmitisse suas mensagens em mandarim o alcance não seria afetado, mas a representatividade seria reduzida drasticamente, já que a maior parte dos

receptores não seriam capazes de compreender o que foi divulgado. Situação semelhante ocorreu com o pavilhão brasileiro na Expo Dubai, ainda que o alcance tenha sido expressivo, pressupor que todos os visitantes do espelho d'água iriam associá-lo a uma imagem positiva do Brasil como nação sustentável é uma falha no desenho da intervenção pública.

Assim, diferentemente do que foi desenhado pela lógica de divulgação da estrutura do pavilhão, não é possível pressupor nexos de causalidade entre “ser um dos pavilhões mais visitados” e a “enorme visibilidade para o país”<sup>25</sup> supostamente alcançada.

Esse enfoque no edifício como entrega final e não como um insumo para transmissão de uma mensagem é refletido não só nos processos de contratação, como também na avaliação de resultados da presença da Apex-Brasil na Expo Dubai.



---

<sup>25</sup> Como essa visibilidade foi medida? O que se buscava com essa visibilidade? A imagem do Brasil foi melhorada pela visibilidade? Por quê? As exportações brasileiras foram beneficiadas por essa visibilidade? Em qual medida? A atração de investimento para o Brasil foi beneficiada por essa visibilidade? Como? Apenas algumas questões que precisavam ser respondidas para entender o desenho da intervenção.

9. (Preference on Korean Culture) How did your preference for Korean culture change after visiting the Korean Pavilion? \*

- I became very fond of Korean culture after visiting the Korean Pavilion.
- I became a little fond of Korean culture after visiting the Korean Pavilion.
- There is no change.
- I started to dislike Korean culture a little after visiting the Korean Pavilion.
- I became very hateful of Korean culture after visiting the Korean Pavilion.

10. (Preference on Korean Products) How did the image of Korean products and services change after visiting the Korean Pavilion? \*

- There has been a lot of interest in Korean products/services.
- There has been some interest in Korean products/services.
- There is no change.
- Interest in Korean products/services has decreased a little.
- There is no interest in Korean products/services at all.

Figura 13: Avaliação brasileira é sobre a relação do visitante com o pavilhão e a da Espanha e Coréia avalia a relação do visitante com o país.

Do processo de seleção dos projetos do pavilhão até a avaliação de resultados da participação brasileira, o edifício não pode ser visto como um fim em si mesmo, como se a participação brasileira se resumisse na construção do melhor pavilhão possível. É preciso definir o que é o melhor pavilhão para as pretensões brasileiras.

Como visto pelas participações organizadas por outras agência de promoção de exportações (Holanda, Colômbia, Nova Zelândia e Letônia, por exemplo) a participação deve ter uma vinculação direta com a atividade finalística dessas instituições, buscando não só elevar a imagem do Brasil como país, mas como fornecedor de produtos e serviços de qualidade e excelente destino para investimentos estrangeiros, especialmente em setores que contribuem para os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável em alinhamento com a temática provida pela própria Expo.



Assim, é imprescindível a criação de uma teoria da mudança<sup>26</sup> com base no que se espera para a Expo Osaka 2025 e Expos futuras, com clara definição de objetivos e estruturação de ações para alcançá-los, além de definição de indicadores e metas antes da realização de qualquer contratação, uma vez que essa teoria servirá de guia para o desenrolar de todo o projeto.

Com base nos dados levantados e na experiência da Expo Dubai é possível a proposição do seguinte conjunto de objetivos e métricas de avaliação a serem inseridos no Termo de Referência da contratação que irá definir o marco inicial do projeto, usualmente a que tem por objeto a escolha dos projetos do próximo pavilhão brasileiro:

---

<sup>26</sup> Carol Weiss, entre outros, popularizou o termo 'Teoria da Mudança' em 1995 como uma forma de descrever o conjunto de suposições (ou teorias) que explicam todas as etapas que levam ao alcance de uma meta de longo prazo e as conexões entre as atividades do programa e os resultados que ocorrem em cada etapa do caminho.

TABELA 5: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – OBJETIVOS E MÉTRICAS DE AVALIAÇÃO

**OBJETIVOS DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA E MÉTRICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.**

*Como forma de determinar ao final da Expo como o Pavilhão contribuiu para o alcance da promoção da imagem brasileira, serão listados os objetivos gerais e as métricas de avaliação a serem consideradas.*

*É de extrema importância que os participantes se atentem a esses objetivos para a apresentação de projetos capazes de alcançá-los.*

*De forma a evidenciar se esses objetivos foram atingidos após a Expo, indicadores quantitativos e qualitativos serão descritos para cada componente. Esses indicadores representam em qual extensão cada tópico contribuiu para um pavilhão de sucesso.*

*A Apex-Brasil irá monitorar esses indicadores de performance que serão listados no presente documento para indicar as expectativas em relação a experiência expográfica e ao edifício a serem projetados.*

**Objetivo Geral**

*O pavilhão brasileiro será o centro das atividades de promoção de imagem para o público internacional durante a Expo 2025, funcionando como plataforma para ações de promoção de negócios e como forma de possibilitar ao visitante o contato direto com o Brasil, sua cultura, seus produtos, suas riquezas e oportunidades, criando ou reforçando uma imagem positiva.*

**Alcance de Público (quantitativo)**

*A Apex-Brasil tem como objetivo que o pavilhão brasileiro receba pelo menos 10% do número total de visitantes, terminando a exposição entre os 30 pavilhões mais visitados. Além do visitante comum, espera-se que o pavilhão receba atividades de negócios, tornando necessária a infraestrutura adequada e atrativa para visitantes com essas expectativas. Os seguintes indicadores serão utilizados para mensurar se os objetivos foram atingidos:*

*a) Número de Visitantes – Valores Absolutos;*

*b) Número de Visitantes – Valores Relativos (Porcentagem do número total de visitas);*

*c) Número de Interações e Seguidores nas mídias sociais;*

*d) Publicações em mídia especializada;*

*e) Número de utilização dos espaços de negócios;*

*f) Número de ações de promoção de negócios;*

*g) Número de visitas de VIPs, autoridades e influenciadores;*

*h) Número de vendas de loja, café, bar e restaurante.*

### **Satisfação do Público (qualitativo)**

*A satisfação do visitante comum, dos grupos de negócio alvo e dos VIPs, autoridades e influenciadores em visita ao pavilhão é essencial.*

*Há um importante desafio em atender a todos os grupos de maneira adequada. A Experiência de públicos específicos é dependente de uma experiência imersiva e satisfatória oferecida ao público comum, já que um pavilhão com muitos visitantes diários que aproveitam a imersão promovida pelo show/experiência reflete na atratividade do pavilhão para os demais grupos.*

*De forma a atingir a mais alta satisfação do público, o objetivo do pavilhão brasileiro na Expo Osaka 2025 é ser reconhecido pelas seguintes características:*

*a) Design arquitetônico distinto e original, refletindo a qualidade da arquitetura brasileira e reforçando a mensagem do programa de comunicação e expografia.*

*b) Layout e design de todo lote onde está situado o pavilhão, incluindo a área externa, filas, etc. reforçando a promoção da imagem brasileira e propagando a mensagem do programa de comunicação e expografia.*

*c) Um pavilhão que seja adequado para estar situado no distrito temático escolhido ao mesmo tempo que se destaque em sua maneira única e exerça uma forte atração ao visitante.*

*d) Oferecer uma experiência única ao visitante de qualquer grupo alvo, por meio de shows e expografia imersivas e inovadoras de forma que a divulgação espontânea seja suficiente para garantir o fluxo de visitantes, sendo potencializada pela realização de outras ações de divulgação.*

*e) Um lugar onde, além de toda a informação, o visitante possa encontrar acolhimento e conforto, sentindo-se bem-vindo não apenas ao edifício, mas ao país – Brasil – que está visitando.*

*f) Um pavilhão que deixou um legado positivo após a expo o que pode ser feito pelo reaproveitamento de materiais ou outras maneiras inovadoras de reaproveitamento da estrutura.*

*Os seguintes indicadores serão utilizados em pesquisas para mensurar os requisitos de satisfação:*

*a) Reconhecimento da arquitetura distinta e original do pavilhão.*

*b) Avaliação da funcionalidade e dos serviços prestados nos diferentes ambientes (auditório, restaurante, salas de reunião, etc) pelos grupos de negócio alvo.*

*c) Concepção dos visitantes sobre o Brasil, em relação aos pontos previstos no Plano de Comunicação e Expografia, antes e depois da visita ao pavilhão ou a Expo.*

*d) Popularidade dos alimentos tipicamente brasileiros consumidos na loja, restaurante, bar e café.*

*e) Premiações recebidas pelo pavilhão da Expo ou de outras entidades especializadas em que haja o reconhecimento de estética, tecnologia, popularidade, inovação, qualidade do show/experiência, dentre outros aspectos que potencialize a promoção da imagem brasileira.*

## 5.2 CONTEÚDO DA EXPOGRAFIA

Preliminarmente é importante destacar que, além da arquitetura mundialmente reconhecida, a experiência do visitante no pavilhão brasileiro foi bastante agradável. Não era raro o pavilhão ser utilizado como um ponto de descanso, além de funcionar como uma das principais atrações da Expo para os grupos escolares. A permanência média dos visitantes nas dependências do pavilhão era considerável, o que demonstra sua hospitalidade.

É exatamente nessas virtudes que aqueles que insistem em dizer que o projeto do pavilhão foi adequado, notavelmente os arquitetos envolvidos no processo de seleção e especificações, irão se prender para defender a repetição de estratégia para exposições futuras. Há ainda a constante alegação de que a experiência proporcionada pelo pavilhão brasileiro era positiva por sua singularidade, já que explorava os cinco sentidos do visitante com experiências táteis, sonoras, visuais, olfativas e gustativas. Esse conceito, no entanto, não só é algo comum nas práticas de *live marketing*, como também foi utilizado por dois outros pavilhões na Expo (Áustria e Palestina) ou seja, o conceito do pavilhão brasileiro não era uma experiência única no contexto da Expo Dubai.



**Figura 14: Pavilhão da Áustria com o tema “Áustria faz sentido”, experiência com conceito bastante similar ao apresentado no pavilhão brasileiro.**

Independentemente de haver ou não singularidade no que foi projetado, a grande questão é: Era essa a experiência que a expografia brasileira deveria

proporcionar? Considerando a importância da comunicação, tida como um elemento essencial por outros pavilhões, fica fácil responder “*não*” a essa pergunta.

Uma consequência muito impactante decorrente do direcionamento do processo de seleção dos projetos do pavilhão, com enfoque na arquitetura desde a limitação das empresas que seriam contratadas diretamente para o detalhamento dos projetos até a estrutura de avaliação (banca avaliadora e critérios de julgamento), foi tratar a experiência imersiva como mensagem final e não como canal para promoção da imagem brasileira.

Para alcançar o máximo potencial possível em destaque arquitetônico, chegou-se ao extremo de prejudicar a capacidade de comunicação do pavilhão, pois um dos elementos de maior potencial comunicativo, as projeções nas áreas externas, funcionavam somente no período noturno e usualmente não eram acompanhadas de qualquer forma de narrativa ou explicações sobre o que estava sendo exibido, deixando a mensagem dependente da capacidade interpretativa do visitante.

Como já destacado anteriormente, essa foi uma estratégia intencional do projetista pois *“a concepção da exposição está totalmente conjugada com a arquitetura. Como se arquitetura e a expografia tivessem o mesmo suporte. São dois aspectos que estão ligados”*<sup>27</sup>.

O que foi visto como um aspecto positivo do projeto do pavilhão na verdade foi extremamente prejudicial, pois trouxe a expografia como um elemento subserviente à arquitetura, ou seja, não foi visto como um problema ter uma exposição permanente com baixíssima capacidade comunicativa e com funcionamento limitado desde que isso fosse necessário para enaltecer ainda mais a arquitetura do pavilhão brasileiro, o que reforça o entendimento de que o projeto de seleção definiu a arquitetura como aspecto primordial do edifício.

Sendo assim, caso fosse levada em consideração a capacidade comunicativa para *“aumentar o conhecimento sobre o Brasil como: país com maior biodiversidade do mundo; um país responsável e ator relevante para preservação ambiental”* o projeto escolhido como vencedor não deveria ter sido sequer cogitado entre as opções possíveis, visto sua inadequação a atender o propósito comunicativo que, ainda que de maneira precária, foi estabelecido no Termo de Referência.

---

<sup>27</sup> <https://anba.com.br/a-agua-vai-permeiar-o-pavilhao-do-brasil-na-expo-dubai-2020/>, acessado em 25/10/2022

Reforça-se que em participações futuras esse aspecto deve ser ao menos mitigado com um maior detalhamento sobre os indicadores que serão utilizados para avaliação da transmissão da mensagem e com especificações que deixem claro que uma experiência agradável, mas pouco informativa, não é suficiente para o conceito de exposição brasileira.

Algumas mensagens eram apropriadas para os objetivos da Apex-Brasil como instituição e para um pavilhão situado no distrito da sustentabilidade, como, por exemplo, mostrar as ações de sustentabilidade na produção brasileira de proteína animal. Essa mensagem não só eleva a imagem brasileira como um país sustentável como também eleva a imagem de um de seus principais produtos exportáveis. O problema é que o visitante comum tinha que deduzir essa mensagem apenas por associação entre as projeções de animais, ocorridas apenas no período noturno, e os demais elementos presentes no pavilhão, o que é uma expectativa absolutamente irreal.

Portanto, como consequência do enfoque dado ao processo de seleção da estrutura do pavilhão brasileiro, não houve a transmissão efetiva de uma mensagem, a maior parte dos visitantes entram e saem do pavilhão sem conhecer mais sobre o Brasil, havendo uma quebra de expectativa desde a recepção, já que muitos *hosts* sequer são brasileiros ou falam português, prática não compatível com a maior parte da experiência proporcionada por outros pavilhões nacionais que trazem como exigência que todos os *hosts* sejam oriundos do país ali representado.

Difícilmente se via em pavilhões construídos, como é o caso do brasileiro, *hosts* de nacionalidade diversas, em alguns até mesmo os garçons dos restaurantes são nacionais, havendo o cuidado para que nenhuma interação com o público quebre a imersão. É importante destacar, no entanto, que a legislação brasileira pode ser um empecilho para alcançar esse resultado, tendo em vista que, em vários dos países visitados, os *hosts* eram oriundos de programas estudantis. Assim, para replicar esse, experiência será necessário avaliar os liames legais que envolvem a matéria.

Feia essa ressalva quando as restrições legais e considerando a experiência observada nos principais pavilhões é recomendável que a contratação para futuras exposições exija que os *Hosts* e *Hostess* sejam brasileiros, de forma a ampliar o potencial de promoção da imagem nacional e evitar quebra de expectativa do visitante.

Outro aspecto importante para a transmissão de uma mensagem está na uniformização do staff, que nos melhores pavilhões é realizada em processos específicos visando não só o atendimento de uma necessidade, mas também utilizados como uma oportunidade para apresentar a cultura do país como vitrine para a indústria têxtil e de moda.



Figura 15: Uniforme do Pavilhão do Japão, oportunidade de reforçar o conceito e destacar o design japonês



Figura 16: Hosts no pavilhão da Polônia, poloneses e utilizando uniformes que refletem a cultura.

Ressalta-se que essa estratégia só será viável havendo um planejamento de aquisições com antecedência adequada, não sendo possível alcançar padrões de qualidades observados em outros países se o processo de contratação for realizado sem o aval estratégico da área responsável pelas compras públicas da instituição, seja por falta de comunicação ou de tempo hábil.

Considerando a grande enfoque na qualidade arquitetônica em detrimento de uma expografia informativa, já explicado anteriormente, coube quase que



exclusivamente ao espaço de exposições temporárias a missão de transmitir as mensagens-chave propostas para a participação brasileira. Considerando a necessidade de transmissão de uma mensagem, não era incomum que as exposições temporárias ocupassem o espelho d'água, ou seja, o que seria a “exposição permanente do pavilhão brasileiro” era desvirtuada em prol de uma apresentação mais informativa que efetivamente transmitisse uma mensagem sobre o Brasil como um país sustentável.

Esse desenho lógico decorrente do projeto escolhido para o pavilhão teve como resultado uma apresentação de conteúdo desconexa, muitas vezes não havendo uma interlocução entre o projeto arquitetônico e o exposto na galeria e no espelho d'água.



Figura 17: Barraca de Açai em frente ao pavilhão da Espanha. Maior divulgação da biodiversidade amazônica do que a exposição permanente do pavilhão brasileiro durante o dia.

Não bastasse isso, a estratégia de fracionar o conteúdo da exposição temporária em diversas parcerias com outros órgãos do governo não só foi prejudicial a participação brasileira, como representou um enorme desgaste para a equipe local, considerando os altos custos logísticos e administrativos para organização com diferentes parceiros, além de constantes cancelamentos de entregas que ameaçaram deixar o espaço de exposição temporário sem qualquer conteúdo ao visitante, o que era um agravante ainda maior considerando a ausência de conteúdo no que deveria ser a exposição permanente.

Em visita realizada no Pavilhão de Portugal foi relatada a mesma estratégia, com os mesmos resultados. Dificuldade em operacionalização e cancelamento de entregas levaram o pavilhão português a transferir a produção de conteúdo para uma empresa contratada, de forma a evitar que o seu pavilhão ficasse sem exposições ao visitante.

As informações obtidas no pavilhão da Colômbia demonstram um processo similar ao realizado pela Apex-Brasil para definição do desenho arquitetônico a ser utilizado na construção do prédio, no entanto, o processo colombiano não estabelece a arquitetura como exposição permanente, definindo como parte integrante da contratação a “jornada do visitante”, ou seja, o objeto do concurso envolveu não só a estrutura, como também o conteúdo a ser exposto (ANEXO I), apresentando exigências para as duas disciplinas.

A experiência japonesa também encontra similaridades com o processo brasileiro no que diz respeito a realização de um concurso de arquitetura<sup>28</sup>, porém esse concurso é complementado por diversas contratações posteriores. Após o concurso é realizado uma contratação de gerenciamento de projetos que será responsável por definir de forma coesa as especificações de outras cinco contratações: Construção e Demolição, Operações, Exibições, Relações Públicas e Gerenciamento de Eventos.

Os pavilhões de referência na chamada “jornada do visitante” possuem empresas contratadas especificamente para produção de conteúdo, ou seja, não cabe ao escritório de arquitetura a definição do projeto ou das especificações da expografia, o que é identificado como uma boa prática a ser replicada em futuras participações.

O melhor cenário é aquele no qual a Apex-Brasil seja responsável pelo gerenciamento de projeto, consolidando os objetivos de todas as contratações para que se direcionem ao objetivo geral de participação na Expo, mas para isso a agência deverá estar diretamente envolvida nos processos de contratação. Uma alternativa seria replicar a experiência colombiana para viabilizar a coesão entre conceito

---

<sup>28</sup> Nessa estratégia, apesar de haver um maior cuidado com o conteúdo a ser exposto, perde-se a oportunidade de conciliar arquitetura e expografia numa mesma mensagem. Oportunidade que foi explorada por outros pavilhões.

arquitetônico e conteúdo<sup>29</sup>, entregas que se mostraram interdependentes<sup>30</sup> em pavilhões que usam o prédio como parte da transmissão da mensagem, como é caso, por exemplo, do pavilhão de Singapura que foi construído como uma floresta vertical em meio ao deserto de Dubai ou da Holanda que viabiliza um bioma temporário como parte da mensagem sobre sustentabilidade.

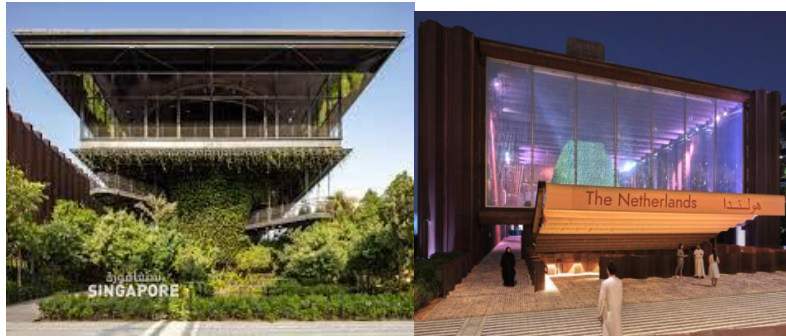


Figura 18: Pavilhões de Singapura e Holanda, conceito arquitetônico a serviço da jornada do visitante.

É possível ainda observar outros pavilhões na Expo que tiveram problemas semelhantes ao brasileiro, apresentando um grande enfoque na arquitetura sem o adequado planejamento para conteúdo, proporcionando uma jornada do visitante que exceto para nichos específicos se mostrou insatisfatória quanto às informações transmitidas.



Figura 19: Pavilhão do Barém, foco na arquitetura e apresentação de um prédio quase vazio.

<sup>29</sup> Que como visto no tópico próprio, apesar de permitir a formação de consórcio ou que uma única empresa seja responsável por desenho arquitetônico e percurso expositivo, faz elevadas exigências da experiência da equipe, tanto em arquitetura, quanto em expografia, garantindo que os concorrentes na elaboração do projeto estarão entre os melhores disponíveis no mercado para as duas disciplinas.

<sup>30</sup> Interdependência e não subordinação. A estrutura arquitetônica do prédio é utilizada para complementar a mensagem e a mensagem não é prejudicada para deixar a arquitetura ainda mais exuberante.

Ainda em relação ao conteúdo, vários eventos organizados pelo pavilhão, tais como comemorações de metas alcançadas e dia nacional<sup>31</sup>, são previsíveis e podem ser planejados com antecedência, sendo assim, uma boa prática a ser adotada em futuras Expos é a realização de um planejamento de atividades culturais, incluindo as apresentações realizadas semanalmente e as grandes comemorações decorrentes dos dias nacionais e atingimento de metas, sendo essencial que tais comemorações sejam embasadas nos objetivos gerais da participação brasileira na Expo.

Com isso seria possível estruturar um contrato de curadoria artística em relação ao qual eventual acréscimo de 25% (previsto no regulamento de licitações e contratos da Apex-Brasil) seria suficiente para atendimento de eventos imprevisíveis.

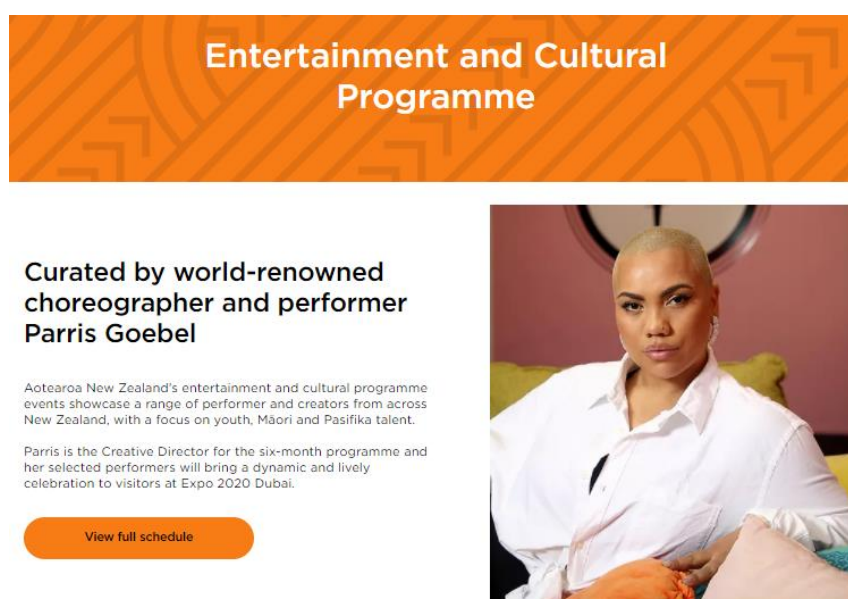


Figura 20: Curadoria para criação de um programa de 6 meses de Atividades Culturais do Pavilhão da Nova Zelândia

Como boas práticas para atividades culturais na Expo, a experiência do pavilhão de Angola, referência na temática, apontou a importância de possuir um profissional especializado na curadoria de conteúdo artístico. O próprio pavilhão da Angola, tendo apresentações quase diárias, cabendo ao curador elaborar de forma antecipada o programa cultural (pronto com quase um ano de antecedência e já

<sup>31</sup> Na organização da Expo a programação dos dias nacionais é divulgada com antecedência <https://virtualexpodubai.com/listen-watch/national-honour-days?page=1>

englobando as grandes comemorações previstas para serem realizadas na Expo como os dias nacionais e no caso de Angola um festival lusofônico).

Os artistas selecionados são relativamente desconhecidos do público em geral e são convidados não com o enfoque de promoção pessoal, mas sim de representação de seu país através da arte e para tanto recebem apenas acomodação, passagem e ajuda de custos, o que, na experiência angolana, se mostrou uma estratégia de excelente custo-benefício.

Com base nos dados levantados e na experiência da Expo e as supramencionadas considerações sobre o conteúdo geral e expografia do pavilhão, Dubai é possível a proposição dos seguintes itens a serem inseridos no Termo de Referência da contratação que trará a expografia como objeto.

TABELA 6: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – PLANO DE COMUNICAÇÃO E EXPOGRAFIA

**PLANO DE COMUNICAÇÃO E DE EXPOGRAFIA DO PAVILHÃO BRASILEIRO**

*A expografia é o elemento central da participação brasileira na Expo Osaka e deve ser desenvolvida para transferir os conceitos do plano de comunicação utilizando as mais modernas técnicas de apresentação e narrativa.*

*Em uma Expo os visitantes são expostos a uma enorme quantidade de vídeos, textos e imagens, o tempo de exposição costuma ser curto, assim para ser uma jornada memorável e distinta o visitante deve se tornar parte da experiência. Alguns exemplos de técnicas para conseguir esse efeito são a utilização de realidade virtual, inteligência artificial, hologramas e componentes de gamificação e individualização da visita.*

*O plano de comunicação e de expografia do pavilhão brasileiro deve ser construído sobre pilares temáticos em consonância com a temática proposta pela organização da Expo e pelo distrito temático no qual o pavilhão será inserido.*

*O plano de comunicação estabelecerá mensagens chaves que deverão ser transmitidas ao visitante. A avaliação de desempenho do pavilhão irá checar as impressões sobre essas mensagens antes e depois dos visitantes passarem pelo pavilhão de forma a mensurar o impacto da mensagem na opinião geral do visitante.*

*O conteúdo expográfico deve funcionar como um guia para a imersão do visitante, possibilitando que ele experimente tudo que o pavilhão tem para oferecer.*

*Do primeiro vislumbre ao edifício, passando pelas filas, elevadores, banheiros, show/experiência até a utilização das áreas comerciais, todos esses elementos contribuem para a jornada do visitante e devem ser trabalhados pela expografia.*

*A expografia deve ser projetada para que os conteúdos escritos e/ou falados sejam transmitidos em idiomas e com legendas de modo a atingir o maior público possível.*

*Não serão inseridas indicações do layout do show/experiência. Tradicionalmente muitos pavilhões usam o formato de exposição dividida em etapas “pré, principal e pós exposição”, mas esse não será um requerimento do pavilhão brasileiro, cabendo aos proponentes apresentarem o layout que garanta todos os aspectos desejados da experiência do visitante.*

*A elaboração da experiência deve ser única e não poderá ser copiada, ainda que parcialmente, de outras propostas para pavilhões da Expo ou outros edifícios com propostas similares.*

*O uso de animação e de elementos visuais interativos deve ser considerado, tanto nos espaços introdutórios quanto nos espaços centrais.*

*Alguns pontos de atenção devem ser observados na elaboração do projeto expográfico:*

- a) Simplicidade – A mensagem transmitida deve fazer sentido e não ser maçante, por isso é importante acessar a informação por meio da experimentação;*
- b) Texto e Imagem – O uso de texto deve ser limitado, pois a maior parte dos visitantes não fazem a leitura especialmente após visitar um grande número de pavilhões, assim deverá ser privilegiado o uso de imagem e recursos áudio visuais, sempre buscando as mais modernas formas de uso desses recursos.*
- c) Expressões Materiais e Digitais – Além dos recursos digitais, a utilização de objetos tangíveis auxiliam na imersão do visitante, assim, seu uso não deve ser subestimado.*

*É desejável ainda que o programa de comunicação e expografia apresentem vinculação com as apresentações culturais previstas para acontecer no pavilhão, sendo possível a indicação dos tipos de apresentações que seriam complementares ao conteúdo expográfico.*

### 5.3 SEGMENTAÇÃO DE PÚBLICO - ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA DIFERENTES TIPOS DE USUÁRIOS DO PAVILHÃO.

O termo de referência utilizado como subsídio para o concurso de arquitetura estabelece ainda que “O foco do projeto do Pavilhão deve ser **a experiência do visitante**, a integração do Pavilhão ao tema, bem como a integração dos espaços de uso comum do parque da EXPO com os espaços do Pavilhão do Brasil”

Apesar de ser esse um dos aspectos mais importantes para ter como enfoque ao se projetar o pavilhão brasileiro, a experiência do visitante e o conceito arquitetônico não podem ser idealizados de maneira a prejudicar as diversas outras atividades para os quais o pavilhão será utilizado. Como visto pelas visitas realizadas nos diversos pavilhões da Expo, os edifícios não se resumem ao recebimento de visitantes, são verdadeiras instâncias diplomáticas, recebendo autoridades e diversos eventos para os quais sua estrutura deverá ser adequada, não só para os eventos em si, como para toda a equipe de apoio que trabalha diariamente no pavilhão.

No processo de seleção dos projetos do pavilhão brasileiro, com exceção de breves descrições gerais que não foram acompanhadas de relatórios e documentos de Expos anteriores para subsidiar estimativas de números de funcionários, artistas e procedimentos adotados com os VIPs, não há informações suficientes sobre os tipos de eventos, atividades culturais e equipe que irá utilizar o pavilhão. Além disso, o próprio projeto do pavilhão, para garantir o conceito de arquitetura “oca contemporânea” idealizou uma área construída insuficiente para atendimento de todas as funcionalidades, prejudicando não só as atividades diárias como a segmentação de público, já que o pavilhão foi projetado para atender quase que exclusivamente ao visitante comum.

Diante dessa situação, serão levantados a seguir os principais problemas estruturais identificados no pavilhão brasileiro seguidas de várias sugestões de formas de segmentação do público observadas em outros pavilhões, indo além da experiência do visitante comum e pensando na experiência dos grupos de negócio alvo (investidores e exportadores), na utilização do pavilhão como instância



diplomática (experiência dos VIPs) e como um ambiente de trabalho para operadores (responsáveis pela loja e restaurante), artistas e trabalhadores responsáveis pela condução diária das atividades do pavilhão.

### 5.5.3 Experiência dos investidores, empresários e turistas em potencial.

Diferente de boa parte dos pavilhões e até mesmo indo contra a própria forma como a expo se apresentava<sup>32</sup>a concepção inicial para o pavilhão brasileiro foi equivocada ao lidar com o evento como uma mera oportunidade de exposição de imagem. Mesmo os menores pavilhões se preocupavam em apresentar de forma permanente, oportunidades de investimento, produtos exportáveis e destinos turísticos.



Figura 21: Pavilhão de Santa Lúcia, ilha pouco maior que o Distrito Federal apresentando oportunidades de investimentos.



Figura 22: Pavilhão da Coréia apresentando guias de turismo ao país.

Os melhores na temática, não só apresentavam essas oportunidades como as incorporavam em seu conteúdo, sejam com experiências de realidade virtual

<sup>32</sup> A própria expo em suas divulgações se apresentava como um ambiente para realização de negócios.

utilizando seus principais destinos turísticos como cenário<sup>33</sup>, seja atrelando a imagem do país a qualidade de seus produtos.

Como já expressado anteriormente, um dos destaques nesse quesito foi a pavilhão da Letônia que esteve aberto a uma visita prospectiva na qual ficou claro que o resultado obtido na expografia foi decorrente dos objetivos traçados para a participação na Expo, o que foi fundamental para se definir o descritivo do que se iria contratar e do conteúdo a ser exposto.

Em entrevista foi destacado que a Letônia veio com metas para atração de investimento e promoção de exportações, associando a oportunidade de fazer negócios com a promoção de sua imagem, pouco importando a quantidade de visitantes, mas sim que cada um deles tivessem uma impressão positiva sobre a Letônia e sobre o que era produzido e criado lá. Ainda sobre a concepção da expográfica, destacou-se a importância de envolver uma equipe multidisciplinar no processo de avaliação da empresa contratada, contando com uma banca composta, por exemplo, de arquitetos, publicitários e integrantes da carreira diplomática.

Outro aspecto relevante é que, apesar da realização de eventos de negócios que utilizavam a infraestrutura do restaurante como base, não havia espaço dedicado a realização desse tipo de eventos. O espaço que poderia ser utilizado para essa finalidade, chamado no descritivo do projeto como “sala multiuso”, era usualmente utilizado como galeria temporária de forma a garantir que o pavilhão tivesse um conteúdo complementar a sua exposição permanente pouco informativa.

Sendo assim, de forma a garantir que o pavilhão seja capaz de atender aos eventos de negócios que futuramente poderão ser planejados de maneira detalhada pelas áreas pertinentes da Apex-Brasil, é essencial que esse espaço para eventos seja pensado com uma finalidade exclusiva e não como um espaço dividido para outras atividades.

---

<sup>33</sup> Em relação a esse aspecto é possível destacar outra oportunidade que não foi aproveitada pelo pavilhão brasileiro. Apesar de seu conteúdo ter suas paisagens naturais como destaque, não havia no pavilhão estrutura permanente de incentivo ao turismo.



Figura 23: Pavilhões de Kuwait e Omã, possuem espaços específicos fora da exposição para recebimento de visitantes qualificados

Outra importante carência do espaço projetado para públicos específicos foi a inexistência de área que pudesse se reservada do público em geral no restaurante, ou mesmo a inexistência de uma área climatizada (o que mais uma vez ocorreu para manter as características arquitetônica do pavilhão) prejudicando a realização de eventos privados. Vale destacar que, principalmente no contexto brasileiro que tem seus produtos alimentícios bastante apreciados no exterior, espaços como loja e restaurantes são estratégicos para o atendimento dos grupos de negócio alvo e devem, portanto, possuir a infraestrutura necessária para recebimento desses grupos.

Como exemplo de boas práticas identificadas nos projetos de restaurantes, encontra-se o da Nova Zelândia. Possuindo espaços modulares que podem ser isolados do público em geral para eventos, o restaurante se encontra em local privilegiado, logo após a saída da exposição, possuindo área climatizada e utilizando seu mobiliário como showroom de produtos neozelandeses com qualidade para exportação. O visitante recebe um *flyer* sobre os produtos que foram utilizados na criação do pavilhão e do restaurante e o sistema de reservas busca coletar informações para identificar potenciais investidores, demonstrando assim, total integração entre o design do espaço e os objetivos da participação da Nova Zelândia na Expo Dubai.



quantidade inadequada de banheiros, ausência de espaços de convivência comum e refeitório incompatível com a quantidade de pessoas que utilizam o ambiente, o que, como já amplamente demonstrado, foi uma decorrência direta da escolha de um projeto que trouxe a previsão de uma “enxuta área construída”

Especialmente considerando o contexto cultural, no qual muitos dos funcionários têm que interromper suas atividades para realização de orações diárias, houve a improvisação de espaços para uso comum (escada de incêndio, por exemplo, se tornou um ambiente de convivência e oração, sala que era destinada ao depósito de lixo se tornou um espaço de descanso) o que foi agravado pela epidemia de Covid que passou a requerer espaços mais amplos para a prática de distanciamento social.

Como forma de contornar a falta de espaço foi montada uma área de alimentação e de descanso na parte externa do pavilhão, mas que não faz parte do projeto original.

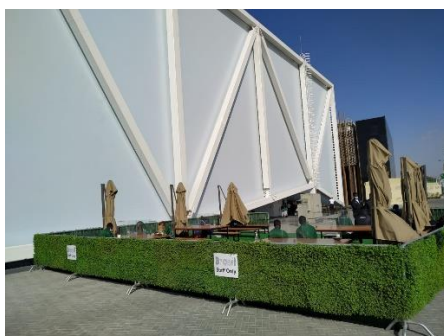


Figura 25: Área de Alimentação improvisada para corrigir as falhas do projeto arquitetônico

Outro problema de especificação identificado foi o que gerou a completa inadequação do espaço de camarim, que comporta no máximo duas pessoas e de forma desconfortável, com isso foi necessária a improvisação de uma sala de reuniões para viabilizar, por exemplo a troca de fantasias das apresentações em grupo.



Figura 26: Sala de reunião improvisada como Camarim.

Vale ressaltar que apesar de não ter uma vinculação direta com a promoção de exportações e atração de investimentos, o que deve ser um dos motes para as futuras participações brasileiras, as apresentações culturais são uma importante atividade a ser proporcionada pelo pavilhão, pois gera engajamento e potencializa a captação de visitantes para outras experiências propostas com uma maior vinculação ao modelo lógico de participação.

Sendo assim, as atividades culturais e de operações devem ser planejadas com antecedência ou juntamente com a concepção do espaço do pavilhão, tendo em vista a dificuldade de adequação em momento posterior. Uma alternativa seria trazer o descritivo com o quantitativo de pessoal e tipos de atividades do contrato de operações como anexo do Termo de Referência de eventual concurso arquitetônico para que os projetistas tenham ideia da quantidade de pessoas que utilizarão o espaço. Além disso, é importante trazer informações sobre os tipos de atividades culturais e número de artistas simultâneos para o adequado dimensionamento de espaços necessários para essas atividades como palco e camarins.

Sobre a infraestrutura necessária para as apresentações artísticas e culturais o Pavilhão de Angola defendeu ainda a importância de se trazer a concepção do conteúdo artístico para antes do processo de construção, tendo em vista a dificuldade de adaptar um pavilhão construído sem o devido preparo para acomodar apresentações planejadas em momento posterior, o que foi comprovado pela experiência do pavilhão brasileiro em Dubai.

#### **5.5.4 Experiência dos VIPs**

Outro público qualificado que mesmo com breves descrições previstas no Termo de Referência foram quase que inteiramente ignorados pelo projeto do



pavilhão são os VIPs. Atividade essencial para a promoção da imagem brasileira, o pavilhão em Dubai foi concebido sem nenhuma preparação para esse tipo de visita, apesar da seguinte descrição no Termo de Referência: *“o acesso de very important person (VIP) e very very important person (VVIP) deve ser considerado, observando que o acesso de automóveis certamente se dará pela via atrás do edifício”*

De fato, o único aspecto considerado foi o acesso, mas ainda assim de maneira precária, pois é dividido com o acesso de funcionário, equipamentos e mercadorias.



Figura 27: “Entrada VIP” do pavilhão, também utilizada como entrada de serviços.

Importante que o Termo de Referência que irá embasar a construção do Pavilhão apresente de maneira pormenorizada o tratamento a ser destinado aos VIPs de forma a ter estruturas que reflitam essa necessidade. Além disso, a criação de uma “jornada do visitante” que privilegie a visita de autoridades deve ser vista como um ponto desejável no processo de seleção de projetos.

Outros aspectos importantes a serem considerados nessa segmentação de público é a existência de espaços para recepcionar tais autoridades, nos quais a estrutura e mobiliário reflitam a capacidade brasileira de apresentar produtos que impressionem por sua qualidade e singularidade.

#### **5.5.5 EXPERIÊNCIA DOS PATROCINADORES E PARCEIROS**

Outra boa prática observada na Expo é uma quantidade expressiva de patrocinadores e outros tipos de apoiadores nos pavilhões construídos, o que não é repetido no pavilhão brasileiro.

A Expo é uma vitrine mundial que por si só pode ser benéfica para diversos seguimentos. Qual arquiteto, por exemplo, não iria querer ter seu nome associado aos projetos do pavilhão brasileiro em uma Exposição Mundial? A Apex-Brasil, no entanto, não recebe nenhuma contrapartida por essa exposição, sendo o escritório de arquitetura escolhido beneficiado não só por um contrato vantajoso, como pela visibilidade gerada pela participação brasileira com um pavilhão construído.

A realização de contratos de patrocínio para o pavilhão brasileiro seja com contrapartidas monetárias ou em produtos e serviços é uma maneira não só de alcançar maior economicidade como de atingir os objetivos de promoção comercial e atração de investimentos, colocando em evidência marcas que poderão se beneficiar com a exposição proporcionada pelo pavilhão brasileiro.

Sobre esse aspecto, a visita ao pavilhão da Suécia mostrou que os contratos de patrocínio não precisam necessariamente serem focados exclusivamente em doações em dinheiro (o que eles chamam de “parceiros”), mas principalmente doações em insumos para construção e operação do pavilhão. Segundo informado, após o processo de descrição completa do prédio é possível conseguir maior número de patrocínios, barateando os custos de construção e colocando em evidência materiais produzidos no país ali representado.

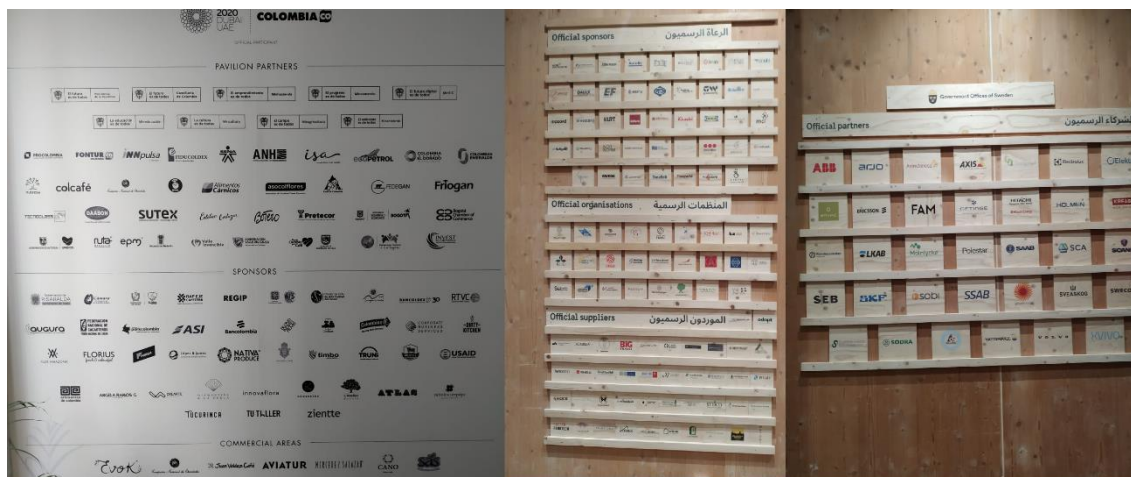


Figura 28: Patrocinadores e Parceiros dos pavilhões da Colômbia e Suécia

Outras oportunidades para envolvimento de parceiros e patrocinadores são exatamente aquelas decorrentes da segmentação de público. A Apex-Brasil, poderia, por exemplo buscar patrocínios junto a Embratur para viabilizar o incentivo ao



turismo no pavilhão brasileiro com estações ou espaços destinados para o agenciamento de viagens ou até mesmo com o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE para exposição de produtos originários de pequenos negócios na loja do pavilhão<sup>34</sup>, que, não fosse pela associação entre as duas instituições, dificilmente teria uma oportunidade como essa em um mercado internacional.

Vale ressaltar que essa estratégia de divulgação de pequenos negócios foi utilizada no pavilhão da Hungria, que utilizava sua loja como plataforma para empreendimentos que tinham produtos vistos como potencialmente atrativos no mercado do oriente médio, mas que não possuíam os recursos ou capilaridade necessários para entrarem nesse mercado por conta própria, nesse contexto a loja do pavilhão passou a funcionar como uma espécie de *pop up store* para atração de leads da região, divulgação da marca e teste do mercado.

Além disso a própria operação do restaurante apresenta inúmeras oportunidades de expor patrocinadores, especialmente com insumos brasileiros exportáveis que terão na Expo a oportunidade de serem mais conhecidos pelo público local, além disso é recomendável que autoridades sejam recepcionada com presentes que reflitam a cultura brasileira, esses itens também poderão ser oriundos de patrocínios ou parcerias.

Por fim, uma maneira de transformar o número de visitantes em um resultado efetivo seria atrelar a visita a um contrato de patrocínio, onde a instituição patrocinadora se comprometesse a, por exemplo, fazer um investimento em projetos de inovação relacionados a temática escolhida para a participação brasileira de acordo com o número de visitantes. Dessa maneira a Apex-Brasil e a participação brasileira funcionaria como uma catalisadora de investimentos em troca da exposição proporcionada pelo pavilhão.

Outra contrapartida muito comum disponibilizada aos patrocinadores e parceiros de um pavilhão na Expo é a utilização da infraestrutura para eventos do seu interesse. Assim, um patrocinador do ramo alimentício, por exemplo, poderia ter como contrapartida a realização de um evento organizado pela Apex-Brasil no

---

<sup>34</sup> É importante destacar que a operação da loja no pavilhão foi uma grande dificuldade operacional, não só para o seu funcionamento quanto para a seleção de produtos.

restaurante pavilhão que tivesse como foco seus produtos e como público-alvo seus potenciais compradores.

Considerando as oportunidades expostas e em especial a necessidade de se projetar um pavilhão capaz de atender diferentes públicos, é possível sugerir as seguintes especificações para futuros Termos de Referência, trazendo alguns eventos de forma exemplificativa:

TABELA 7: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – AÇÕES DE PROMOÇÃO

### ***AÇÕES DE PROMOÇÃO***

*Ao longo da Expo o pavilhão será utilizado como plataforma para a realização de diversas ações de promoção, inclusive com a utilização das áreas comerciais.*

*Assim, o projeto deve prever:*

*a) Uma sala multiuso (para eventos como shows, concertos e workshops);*

*b) Um bar/café inspirado por temas ligados à cultura brasileira;*

*b) Um restaurante (considerar churrascaria como possibilidade);*

*c) Loja/mercado para produtos artesanais e dos patrocinadores;*

*d) Espaço para exposições temporárias – quando for o caso - em que seja possível apresentar ativações de parceiros ou patrocinadores interessados em exibir seus projetos e produtos, incluindo elementos inovadores para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.*

*A sala multiuso deve ser preparada para possuir recursos de apresentação e ter capacidade para acomodar de maneira adequada até 50 pessoas.*

*O espaço para exposições temporárias deve ser um espaço diferente da sala de multiuso.*

*É encorajado aos participantes a apresentação de layouts flexíveis para os espaços supramencionados de forma a potencializar a multifuncionalidade.*

*Deve ser previsto o acesso à sala multiuso tanto após a visita ao show/experiência e de forma alternativa sem que a passagem pelo show/experiência seja necessária.*

*A proposta do design de mobiliário deve estar alinhada com a aparência geral do restante do pavilhão, devendo possuir um estilo marcante, obrigatoriamente brasileiro, sem perder luxo e conforto.*

*Como forma de potencializar a possibilidade de patrocínios, os materiais e mobiliários devem ser pensados de acordo com a viabilidade logística e comercial de serem utilizados no país em que será sediada a Expo*

### ***Exemplos de Ações de Promoção.***

*O propósito dessa seção é apresentar os tipos diferentes de eventos que poderão ser organizados no pavilhão brasileiro, cabendo às proponentes a apresentação de projetos que sejam compatíveis com a realização dessas atividades.*

*A sala multiuso e o espaço para exposições temporárias em conjunto com os outros espaços do pavilhão devem ser planejados para receberem os eventos a seguir listados:*

#### ***a) Categoria 1: Evento Nacional***

*Tipo de Evento: Larga Escala, com apresentação, seminários, networking e exposições;*

*Acontecem geralmente como parte de uma semana temática (Semana do Agro, por exemplo);*

*Público Esperado: Uso completo dos espaços do pavilhão – até 100 pessoas;*

*Duração: Dia Inteiro, podendo se estender por mais de um dia;*

*Serviços Possíveis: Almoço (3 pratos), Jantar (3 pratos), Coquetel Volante;*

*Frequência Esperada: 1 vez a cada 2 meses;*

*Requisitos de Audiovisual: Recursos completos para apresentação, incluindo headsets para tradução simultânea;*

#### ***b) Categoria 2: Evento de Exposição***

*Tipo de Evento: Média Escala, com apresentação, seminários e networking. Tais eventos normalmente se desenvolvem em torno de um tema ou setor de forma a*

*informar, impressionar e atrair a atenção de players locais (Realização de Cooking Shows para a promoção de produtos nacionais);*

*Público Esperado: Uso das salas multiuso e/ou sala de exposições temporárias e/ou espaços comerciais – até 50 pessoas;*

*Duração: Dia ou turno (manhã, tarde ou noite);*

*Serviços Possíveis: Coquetel Volante, possivelmente terminando/iniciando com almoço (1 prato) /jantar (1 prato);*

*Frequência Esperada: 1 vez por mês;*

*Requisitos de Audiovisual: Recursos completos para apresentação.*

***c) Categoria 3: Evento Padrão***

*Tipo de Evento: Pequena Escala, reunião de negócios, reuniões internas, recepção de diretores e comissários gerais de outros pavilhões;*

*Público Esperado: Uso de salas multiuso e/ou espaços comerciais – até 30 pessoas*

*Duração: Algumas horas*

*Serviços Possíveis: Coquetel Volante ou almoço (3 pratos) ou jantar (3 pratos);*

*Frequência Esperada: 1 vez por semana;*

*Requisitos de Audiovisual: Microfones;*

***d) Categoria 4: Evento Extraordinário***

*Tipo de Evento: Jantar de networking seguido de festa informal no pavilhão, celebrações extraordinárias.*

*Público Esperado: Uso completo das instalações do pavilhão – mais de 200 pessoas*

*Duração: Uma noite*

*Frequência Esperada: 1 vez a cada 3 meses*

*Serviços Possíveis: Coquetel Volante e/ou jantar (3 pratos);*

*Requisitos de Audiovisual: Som e Iluminação adequada (a ser contratada por evento)*

*Para a utilização do restaurante nos eventos de negócios deve ser prevista a possibilidade de layout com áreas reservadas, evitando o acesso do público comum.*

## 6. COMO INTERVIR

Avaliando as informações levantadas fica evidente a necessidade de intervenção não só no descritivo dos documentos que embasarão a participação brasileira, cujos aprimoramentos já foram apresentados em tópicos anteriores, mas principalmente no desenho lógico da intervenção, que deverá ser aprimorado para englobar um conjunto muito maior de objetivos e oportunidades e na atuação da área de compras que deverá ser vista a partir de uma perspectiva estratégica e não operacional

Diante de todo esse aprendizado, a primeira forma de intervenção para futuras participações ocorrerá no seu **desenho lógico**, ou seja, em uma **Teoria da Mudança ajustada que se adeque melhor aquilo que se espera de uma participação organizada por uma *Trade Promotion Organization* como a Apex-Brasil.**

A partir dessa nova teoria será possível especificar de maneira mais adequadas as necessidades de compras, bem como as melhores estratégias para a realização das aquisições, ou seja, a atuação estratégica das compras públicas terá um impacto significativo no resultado da participação brasileira, especialmente considerando as mudanças necessárias na seleção de projetos do pavilhão (arquitetura, expografia e funcionalidade), insumo fundamental de toda participação, cuja inadequação resulta em diversos problemas para o alcance da causalidade pretendida.

A condução dos processos de compras não pode ser objeto de terceirização especialmente em relação aos atos decisórios e de controle de conformidade sob risco de precarização e direcionamento da contratação que irão resultar em problemas no desenrolar da intervenção pública. Assim, será necessária uma profunda modificação nos processos de compras de forma a devolver à Apex-Brasil o controle sobre seus processos e garantir resultados e procedimentos que verdadeiramente atendam às suas necessidades.

Nos tópicos posteriores serão demonstradas formas de intervenção em futuras participações brasileiras, com uma nova Teoria da Mudança e adequações ao se conduzir um processo licitatório na modalidade concurso para atendimento da multidisciplinariedade necessária a um projeto de pavilhão nacional, notadamente em relação ao mercado alvo do concurso (conjunto de empresas e especialidades necessárias), a forma de avaliação dos projetos (critérios de avaliação e banca

avaliadora) e ao controle de conformidade de todo o processo licitatório (cuidados a serem observados para garantir a transparência e lisura do processo).

### **6.1 Proposta de Teoria da Mudança**

Nota-se por tudo que foi apresentado a necessidade de uma reestruturação completa da lógica por trás da participação brasileira em uma Exposição Mundial, uma vez que a presença brasileira deve representar não só uma forma de promoção da imagem nacional, mas também promoção de produtos e serviços singulares e de alta qualidade e de oportunidades de investimento.

O elemento central da promoção da imagem não pode ser a arquitetura do pavilhão, mas sim sua expografia que deve ser atrativa e informativa, gerando uma experiência imersiva e agradável, mas que efetivamente transmita as mensagens-chave propostas no programa de comunicação brasileiro.

O pavilhão deverá ainda viabilizar uma adequada segmentação de público, atendendo não só aos visitantes comuns, como também aos VIPs e outros tipos de visitantes qualificados, que irão ao pavilhão não só por sua exposição, mas também para buscar outras oportunidades, sendo assim, essas oportunidades devem estar disponíveis para cada um desses segmentos.

Como foi visto na experiência organizada por outras agências de promoção de exportações, a utilização do pavilhão nacional na Exposição Mundial como forma de promoção de exportações e atração de investimentos não é vista como atividade secundária, mas sim como um dos objetivos principais da participação, o que tem reflexo em vários processos de contratação e especialmente na definição das necessidades que o pavilhão deverá ser capaz de atender. Assim, diferentemente do pavilhão brasileiro que teve toda sua estrutura direcionada ao público geral, resultando em graves problemas de funcionalidade, os pavilhões de outras *Trade Promotional Organizations* são preparados **desde a sua concepção** a atender o público especializado (VIPs, Investidores, Exportadores).

Diante dessas considerações e das inserções a serem realizadas em futuros Termos de Referência já demonstradas ao longo do presente trabalho, é possível propor uma nova Teoria da Mudança para a participação brasileira da seguinte forma:

TABELA 8: ELEMENTOS DA PROPOSTA DE TEORIA DA MUDANÇA – EXPO OSAKA 2025

<b>Propósito e problema a ser resolvido:</b>	<p>Promover a imagem do país para o público internacional que participará da EXPO, com especial atenção para os VIPs que serão recepcionados no pavilhão</p> <p>Garantir capilaridade e inserção de produtos brasileiros no mercado onde a EXPO será realizada e atrair investidores desses locais para empresas e projetos brasileiros que tenham correlação com os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável em especial aqueles que guardem relação direta com a temática proposta para o pavilhão brasileiro.</p>
<b>Público Alvo</b>	<p>Visitantes Comuns (público internacional), Público Qualificado (investidores, empresários) e VIPs</p>
<b>Insumos</b>	<p>Toda a estrutura do pavilhão é um canal em potencial, devendo representar sempre o que há de melhor no Brasil com funcionalidade adequada para os espaços comerciais, culturais e de negócios. A experiência do visitante (expografia) será o elemento central que irá conduzir as demais atividades, tendo suporte na arquitetura distinta do pavilhão.</p>
<b>Atividades e Produtos:</b>	<p>A experiência do visitante deve ser imersiva, agradável e informativa, transmitindo as mensagens-chave propostas pelo plano de comunicação e viabilizando tratamento diferenciado para VIPs que cheguem ao pavilhão. Além disso, o pavilhão deverá estar preparado para o recebimento de atividades culturais tipicamente brasileiras, exposições temporárias e eventos de negócios sem que haja prejuízo a jornada do visitante prevista para o público geral.</p>



<b>Efeito mensurável:</b>	Número de visitantes, impressão sobre o Brasil conforme as mensagens-chave propostas, eventos de negócios realizados, número de acordos para exportações e atração de investimento, número de autoridades (VIPs) recepcionados, vendas realizadas na loja e restaurante de produtos tipicamente brasileiros.
<b>Benefícios do Trabalho:</b>	Transmissão de mensagens chave que promovam positivamente a imagem do Brasil no exterior como nação comprometida com os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável o que é refletido em seus produtos expostos por todo o pavilhão brasileiro e nas oportunidades de investimento disponibilizadas ao público internacional.
<b>Resultado de Longo Prazo:</b>	Aumento do número de exportações para o mercado onde a Expo foi realizada e aumento do número de investidores oriundos desse mercado. Consolidação da imagem positiva brasileira e reforço de laços diplomáticos na região

De forma resumida, a lógica causal presente na teoria da mudança para a participação brasileira em futuras Expos poderia ser descrita da seguinte forma:

TABELA 9: PROPOSTA DE TEORIA DA MUDANÇA – EXPO OSAKA 2025

A participação brasileira na Exposição Mundial tem por objetivo promover a imagem do país para o público internacional e garantir a inserção de produtos brasileiros no mercado onde a EXPO será realizada, além de atrair investidores desses locais para empresas e projetos brasileiros que tenham correlação com os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável **(Objetivo e Problema)**. A participação brasileira será centralizada no Pavilhão Brasil **(Insumo)** que deverá possuir condições adequadas para receber não só o visitante comum, mas também dar atendimento diferenciado aos VIPs, bem como a viabilizar o atendimento de compradores e investidores **(público alvo)**. O Pavilhão deverá possuir uma experiência do visitante imersiva, agradável e informativa, além disso, serão realizadas atividades culturais tipicamente brasileiras, exposições temporárias e eventos de negócios, deixando o Brasil em constante evidência ao longo da exposição **(atividades)** e proporcionando entretenimento, conhecimento sobre os aspectos brasileiros que elevam sua imagem e oportunidades de negócios com empresas brasileiras **(produtos)**. A expectativa é que sejam recebidos um grande número visitantes, autoridades, investidores e compradores que deixem o pavilhão do Brasil com uma imagem positiva sobre o país, sobre sua cultura e seus produtos **(efeito mensurável)** gerando a longo prazo um aumento nas exportações brasileiras para o mercado onde será realizada a expo e a consolidação das relações diplomáticas e imagem positiva do Brasil **(Impacto)**

É importante destacar ainda que a diversificação de público também é essencial para uma promoção de imagem mais efetiva. Grande parte dos visitantes do pavilhão brasileiro foram crianças, até mesmo porque foi esse um dos principais públicos alvo definidos equivocadamente pelo projeto do pavilhão, o que tende a ter um efeito muito pequeno em uma consolidação da imagem internacional positiva.



Figura 29<sup>35</sup>: Pavilhão brasileiro, diferente de outros pavilhões nacionais, teve sua concepção limitada a parte superior do funil de vendas.

A realização de eventos para investidores e autoridades, que se reforça não foi algo para o qual o pavilhão brasileiro em Dubai foi concebido de forma prioritária, tende a ter um efeito positivo muito maior na promoção de imagem. Afinal, é evidentemente muito mais benéfico causar um impacto positivo em um pequeno número de autoridades, influenciadores e investidores, tornando-os “clientes” de uma imagem positiva do Brasil, do que em um grande número de visitantes comuns<sup>36</sup>, cuja opinião tem pouca relevância para a promoção da imagem brasileira, mas essa realidade foi ignorada pelos projetistas, seja por falta de informações suficientes nos documentos que davam base aos projetos, seja por que essa realidade é irrelevante (e talvez até prejudicial, caso resultasse em uma redução significativa no número de visitantes) para colocar em evidência o conceito arquitetônico do pavilhão que foi o principal enfoque de toda a intervenção.

## 6.2 Papel estratégico das compras públicas – Intervenção na seleção dos projetos do pavilhão.

<sup>35</sup>Funil de vendas, disponível em: <https://www.goby.com.br/single-post/2018/08/15/funil-de-vendas-o-jeito-inteligente-de-atrair-mais-clientes>, acessado em 09 de dezembro de 2022.

<sup>36</sup> Isso não significa que o pavilhão não deve atender de maneira adequada ao visitante comum, pois como bem estabelecido pelo planejamento holandês, um pavilhão movimentado pelo visitante comum gera maior atratividade para os demais públicos alvo. O que não se pode admitir em futuras participações é a concepção de um pavilhão que prejudica o atendimento do público especializado, apenas para viabilizar um elevado número de visitantes comuns, como o que ocorreu em Dubai.

Durante as entrevistas foi possível notar um assunto no qual houve consenso. Todos os representantes de seus países entendem que seus procedimentos normais de contratação são limitados para atender as demandas específicas de uma Expo.

Nenhum evento possui características tão distintas quanto as exposições mundiais, principalmente considerando o enfoque em cultura, arte, exposição de imagem nacional, plataforma de negócios e inovações, tudo em um mesmo espaço. Todos os países buscam mostrar o que há de melhor, havendo prazos curtos e alto risco nas contratações.

Diante de um cenário desafiador como esse, a expertise nos processos de contratações públicas é matéria essencial a ser considerado no planejamento da participação brasileira, devendo assumir um papel estratégico, uma vez que não é possível replicar procedimentos padronizados para as contratações com tantas dimensões a serem atendidas. Por essas razões, a Nova Zelândia, em seu planejamento estratégico (ANEXO G, pág. 64) prévio para a participação na Expo Dubai, identificou os seguintes principais objetivos estratégicos a serem observados em seus processos de contratação:

TABELA 10: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Timing. Considerando os prazos apertados para atender à organização do evento, o tempo necessário para a entrega dos objetos contratados deve ser levado em conta para a escolha das empresas vencedoras.
Certeza no Preço. Muitas vezes mais importante que a seleção pelo menor valor é estabelecer garantias que a Apex-Brasil não será onerada por termos aditivos, que podem descaracterizar uma proposta inicialmente considerada como vantajosa.
Valor pelo dinheiro. Ir além do aspecto do menor preço, buscando incorporar critérios de performance e qualidade nos processos de seleção, inclusive no que diz respeito a aspectos ambientais e sociais.
Flexibilidade para mudanças. O processo de contratação para uma Expo possui intrinsecamente uma incerteza, especialmente quando há o debate quanto ao

tema que será abordado. Assim é preferível a adoção de modelos e sequenciamento de contratações que permitam uma maior flexibilidade.

**Transferência de Risco.** Como uma regra geral, transferir risco para um terceiro que não consegue gerenciar ou precificar esse risco não gera valor por dinheiro, o mesmo acontece quando o risco não pode ser identificado ou quantificado com maior exatidão. Nesse sentido deve ser evitado modelos de contratação que colocam competidores em tensão financeira quando os riscos não podem ser identificados ou quantificados, pois quanto menor o preço oferecido, maior é o risco que esse fornecedor está aceitando suportar e mais próximo o contrato se aproxima de uma inexecuibilidade que só pode ser constatada na prática.

**Incentivo à Inovação.** A Expo é um ambiente de promoção de inovação e processos de contratação voltadas para as soluções mais baratas dificilmente apresentarão soluções inovadoras e novas tecnologias que agregam valor a exposição. Assim é importante que sejam incluídos critérios que privilegiem o uso de novas tecnologias.

**Concorrência.** Uma boa prospecção de mercado é essencial para uma maior participação nas disputas, além disso é importante que o processo seja desenhado para gerar interesse em empresas de relevância no objeto da contratação e só depois desse posicionamento no mercado correto buscar vantagem econômica na competição

Cada processo será marcado por peculiaridades, sendo necessário um estudo profundo sobre modalidades, critérios de julgamento e outros instrumentos necessários para garantir qualidade nas entregas e competitividade entre os participantes, o que representa uma atuação crucial para atingimento dos objetivos.

Vale destacar que esse papel estratégico das compras públicas não é exclusividade de processos complexos, em que pese nesses a importância desse papel seja ainda mais relevante gerando consequências maiores e mais evidentes, mas sim um paradigma que deve ser adotado para todos os processos de

contratação, ligando a área de compras das instituições públicas aos organismos decisórios e não operacionais.

Apesar dessas circunstâncias e do papel a ser desempenhado pela área de aquisições em um processo desse porte, houve o entendimento da gestão que o mais adequado para a seleção de projetos seria transferir as definições estratégicas e organização do certame para o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, por sua especialidade na organização de concursos de arquitetura.

Essa execução indireta do processo licitatório, no entanto, não se limitou aos serviços auxiliares necessários para o andamento do certame, mas transferiu completamente à entidade organizadora o poder para **definir condições de participação (mercado alvo), maioria de julgadores, critérios de avaliação e o controle sobre a conformidade dos atos praticados.**

Apesar da Apex-Brasil não fazer parte da administração pública federal, é uma entidade que deve observar os princípios pertinentes no que se refere aos processos de contratação pública e, sobre esse aspecto, há vedação quanto a possibilidade de repetição de um concurso nos moldes do que foi realizado para a Expo Dubai, conforme expresso no inciso II, do caput do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018<sup>37</sup>

*“Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:*

*II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias*

*(...)*

*§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização*

---

<sup>37</sup> Vale ressaltar que o mencionado decreto entrou em vigor em momento posterior a realização do concurso para a Expo Dubai.

**de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.**<sup>38</sup> (grifamos)

Vale ressaltar que o instituto organizador do concurso tem seus próprios interesses e agendas, que nem sempre poderão ser conciliados com as necessidades da Apex-Brasil, o que torna esse tipo de terceirização de um processo licitatório algo extremamente temerário, especialmente quando o modelo lógico ou teoria da mudança mais adequada para a participação brasileira em uma exposição mundial mostra que a singularidade arquitetônica é algo desejável, mas não o aspecto principal a ser considerado na escolha de um projeto de pavilhão.

Assim, ao contratar uma entidade que tem entre suas finalidades “Representar o(a)s arquiteto(a)s e urbanistas do Brasil junto aos poderes públicos” e ainda:

*“Concorrer para a boa organização, o prestígio e a divulgação dos Concursos de Arquitetura **dentro das normas estabelecidas pelo IAB**, bem como propugnar para que os Poderes Públicos, órgãos paraestatais e outras entidades culturais ou técnicas se utilizem de Concursos Públicos como procedimento democrático para a contratação de projetos”*<sup>39</sup>(grifamos)

Fica evidente que, ainda que não haja o direcionamento da contratação para um vencedor em específico, certamente as condições de um concurso organizado segundo esses critérios serão as mais vantajosas possíveis para o setor representado pelo instituto, ou seja, as normas de um concurso organizado pelo IAB estarão sempre alinhadas aos interesses dos escritórios de arquitetura.

Quando o elemento preponderante a ser avaliado em um projeto é o destaque arquitetônico, esse corporativismo tem uma menor influência no processo decisório, não é o caso, no entanto, da escolha do projeto de um pavilhão brasileiro para uma exposição mundial que, para ter um funcionamento de acordo com o

---

<sup>38</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm). Acessado em 06/11/2022

<sup>39</sup> <https://iab.org.br/wp-content/uploads/2021/07/ESTATUTO-DO-INSTITUTO-DE-ARQUITETOS-DO-BRASIL-DIRETORIA-NACIONAL-APROVADORA-NA-141%C2%B0-COSU-EM-AGOSTO-DE-2012.docx.pdf> páginas 5 e 6

modelo lógico proposto, precisará, quando se mostrar necessário, deixar a arquitetura em um segundo plano para privilegiar outras disciplinas.

Claro exemplo disso visto no pavilhão brasileiro em Dubai foi a decisão de **projetar o restaurante sem uma área reservada e climatizada e sem banheiro privativo**, desconsiderando a necessidade de utilização do restaurante para eventos em atendimento ao público especializado (VIPs, investidores e exportadores) para que a área do restaurante não fosse prejudicial ao conceito arquitetônico de *oco contemporâneo com área construída enxuta* ou seja, um dos principais insumos dentro do pavilhão para a promoção comercial foi projetado para atendimento do conceito arquitetônico em detrimento de sua funcionalidade para outras atividades.

São exatamente nesses aspectos que deverá ocorrer uma intervenção da Apex-Brasil em concursos futuros, que deverão ser organizados preferencialmente por sua estrutura interna ou, caso se opte pela repetição da contratação de uma instituição organizadora, que seja com a tomada de providências contratuais e administrativas para evitar a terceirização de atos decisórios e de controle da regularidade do certame para garantir que os resultados atendam ao modelo lógico desenhado pela Apex-Brasil e não aos interesses de um instituto ou categoria específica, pois fica claro que a necessidade da Apex-Brasil não é a de um concurso de projetos **DE** arquitetura, mas sim de um concurso de projetos **COM** arquitetura.

De forma a deixar evidente os aspectos que deverão ser alterados nos processos de escolha dos projetos do pavilhão, com base na pesquisa de campo e demais informações levantadas nos estudos de caso, serão apresentadas a seguir intervenções no mercado-alvo do concurso, dos critérios de julgamento e definição da banca julgadora e dos cuidados com o controle de conformidade do processo licitatório.

### **6.2.1 Intervenção nas condições de participação – Mercado-Alvo**

Um dos elementos mais marcantes da estrutura de contratação dos projetos do pavilhão brasileiro é ter um escritório de arquitetura como único contratado para apresentação de projetos que envolvem múltiplas disciplinas, notadamente a expografia, na forma da experiência do visitante, e os serviços de engenharia



necessários para a especificação até o nível de projeto executivo. Nenhum dos outros processos de contratação estudados deu tanta liberdade a um único contratado.

Com essa estrutura o escritório de arquitetura vencedor assume verdadeira função de gerenciador de projetos, tendo a sua disposição um orçamento para usar da maneira que entender adequada, desde que faça as entregas contratualmente previstas. A tendência nesse tipo de estrutura é a precarização da qualidade em prol da economicidade, já que quanto mais baratas forem as subcontratações realizadas para execução dos serviços, maior será a parcela do contrato destinada a remunerar o escritório de arquitetura por seu projeto. Até mesmo nas estruturas contratuais mais parecidas com a brasileira, como foi o caso do pavilhão da Colômbia, foram estabelecidos orçamentos específicos para desenho arquitetônico e percurso expositivo (jornada do visitante), de forma a evitar que, do ponto de vista orçamentário, a arquitetura tivesse prevalência sobre a expografia.

Outro ponto de destaque nas decisões estratégicas tomadas pela organizadora do concurso é a inexistência de qualificação técnica mínima para os escritórios de arquitetura participantes, ou seja, não foram estabelecidos dispositivos no Edital ou no Termo de Referência para garantir que o escritório selecionado teria a aptidão técnica mínima necessária para execução das atividades decorrentes, quais sejam: Projetos Executivos de Arquitetura, Complementares e Expografia, serviços de Fiscalização da Obra, Consultoria e serviços correlatos.

Não existem ainda exigência de qualquer experiência prévia da equipe que será responsável por executar o objeto do contrato ou perfis mínimos a serem contratados pelo vencedor do certame.

Essas omissões são dignas de nota, pois tais exigências estão presentes em processos licitatórios com complexidade muito menor e nos quais a qualidade não é o fator preponderante. É, portanto, surpreendente que o concurso de arquitetura realizada para escolha dos projetos do pavilhão brasileiro na Expo Dubai não tenha previsto exigências mínimas para garantir a qualificação técnica das licitantes, se baseando exclusivamente na qualidade da proposta apresentada, sem ter garantias de que a proponente teria o mínimo de experiência necessária para o desenvolvimento de sua proposta até o nível de projeto executivo.

A apresentação do projeto em nível de Estudo Preliminar, que foi o efetivamente avaliado pelo concurso (ANEXO A, pág. 8) não é garantia de capacidade

técnica para a execução do contrato decorrente, que englobou projetos de arquitetura e complementares, tais como paisagismo, sistemas técnicos de instalações, sistemas estruturais, fundações, sustentabilidade, simulação de fluxo dinâmico de público, prevenção e combate a incêndio, leiaute da loja e áreas de alimentos e bebidas, acessibilidade, cronograma de atividades, especificação de materiais, memorial descritivo, acompanhamento da obra, sinalização, comunicação visual, maquete física e eletrônica, desmontagem e projetos de expografia. Todos esses projetos deveriam ser desenvolvidos nas fases de Estudo Preliminar (Exhibition Project), Anteprojeto (Concept Design) e Projeto Executivo (Final Design) (Anexo A, pág. 59), sendo assim, o edital não poderia deixar de tomar as precauções necessárias para garantir que a vencedora possuísse a capacidade técnica e equipe mínima necessária para o desenvolvimento dessas fases posteriores do projeto.

Essa omissão se torna ainda mais relevante quando consideramos se tratar de um projeto multidisciplinar, no qual a arquitetura é apenas parte de um todo muito mais complexo, especialmente em relação à expografia, que como já amplamente abordado era essencial para atingir os objetivos traçados para a participação brasileira, mas que não teve o tratamento adequado durante o procedimento de escolha do projeto.

Vale ressaltar que não há benefícios econômicos relevantes para a Apex-Brasil em ter uma grande quantidade de participantes no concurso, já que o contrato atribuído ao vencedor tinha um valor pré-definido (ANEXO A, pág. 63) e o preço não era um fator de disputa a ser considerado ao apresentar as propostas, o que reduz drasticamente os benefícios de se ter vários concorrentes.

Note-se aqui a importância dos objetivos estratégicos em um processo de contratação pública, por mais adequado que seja a realização de um concurso para a escolha do projeto de um edifício, há diversos aspectos que devem ser considerados para a escolha da proposta mais vantajosa.

É o que preconiza a literatura internacional sobre compras públicas ao definir importantes lições a serem observadas no desenho dos chamados “concursos de beleza”, vejamos:

*“Antes de discutirmos as lições específicas para o desenho de concurso de belezas, vamos classificá-los em duas dimensões. A primeira é ‘aberto’ e ‘fechado’. Em um concurso de beleza aberto a participação é permitida a qualquer um, enquanto em um concurso de beleza fechado somente um grupo pré-selecionado de proponentes podem participar (...)*

*Use um concurso de beleza fechado se o esforço aplicado na proposta tem um efeito positivo na qualidade ex-post e um concurso de beleza aberto em caso contrário.*

*Se a autoridade contratante quer que os concorrentes coloquem esforço em suas propostas, faz bem em restringir o número de participantes. Clássicos exemplos dessa situação são os **concursos de desenho arquitetônico**, competições para fundos de pesquisa, e equipamento de defesa de alta tecnologia. Na licitação restrita há uma fase de pré-qualificação na qual a autoridade contratante define aqueles que poderão participar. Sabendo que há apenas um número limitado de competidores, os participantes tendem a aplicar maior esforço e submeter propostas de maior qualidade. No caso contrário, havendo muitos competidores, a chance de vencer o concurso é baixa, assim os concorrentes podem ficar relutantes em aplicar grandes recursos na apresentação da proposta” (KHI V. THAI, 2017, pág. 786-787) (tradução do autor)*

Enquanto o melhor arranjo para a Apex-Brasil seria a organização de um concurso fechado com pré-qualificação e abertura para participação de empresas com diferentes especialidades (empresas de expografia e marketing promocional, gerenciadoras de projetos e escritórios de arquitetura e engenharia), estratégia que reflete as melhores práticas adotadas por outros países na escolha dos projetos de seus pavilhões, a opção para a seleção dos projetos para a Expo Dubai foi a realização de um concurso aberto no que diz respeito à qualificação técnica e inexistência de pré-qualificação, mas restrito a participação de uma única especialidade (arquitetura), havendo ampla liberdade para que o vencedor fizesse o gerenciamento do contrato em relação a subcontratações necessárias para as

entregas que dependiam de outras expertises (expografia e engenharia, por exemplo).

Essa avaliação do concurso realizado não tem o condão de desprestigiar a notória especialização da instituição organizadora na condução de concursos de arquitetura, porém, ao se abrir mão em participar ativamente da definição estratégica dos processos de compras públicas, há consequências para os resultados obtidos, que nesse caso foi a escolha do arranjo mais benéfico possível aos escritórios de arquitetura brasileiros, pois isso vai ao encontro das finalidades institucionais da entidade organizadora, ainda que esse arranjo não seja o mais adequado para atingimento dos objetivos da intervenção pública para o qual o edifício estava sendo projetado.

Uma forma de ao menos reduzir esse problema, ainda que a Apex-Brasil escolha manter a atuação de uma instituição organizadora do concurso, principalmente para garantir atratividade para os escritórios de arquitetura, é uma participação mais ativa da agência na definição das especificações e detalhamento do Edital do concurso, além viabilizar e incentivar a participação de consórcio de empresas com as diferentes especialidades necessárias para o projeto. Assim o contrato firmado não seria com uma única empresa, mas com todo o conjunto responsável pela proposta que deverá seguir na execução dos serviços até a entrega final do objeto do contrato.

Dessa forma a tendência em buscar associações com os melhores do mercado para apresentação de uma proposta competitiva deve equilibrar a remuneração contratual entre as diferentes especialidades, além de permitir a participação direta no concurso das empresas que não são especificamente do ramo de arquitetura, mas cuja expertise é essencial para apresentação de um projeto adequado ao desenvolvimento da Teoria da Mudança proposta.

Assim, diante da necessidade da Apex-Brasil tomar as rédeas da definição do mercado alvo que irá participar do concurso de projetos é possível sugerir uma fase de pré-qualificação e de requisitos de contratação (equipe mínima), com possibilidade de formação de consórcio, inclusive com empresas estrangeiras, e com as seguintes exigências:

TABELA 11: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E DE CONTRATAÇÃO

### **REQUISITOS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA.**

*Para fins de demonstração da qualificação técnica da(s) empresa(s) e de forma a constatar seu bom desempenho na execução dos serviços, fator primordial para conferir maior segurança sobre a qualidade, o consórcio deverá, na fase de habilitação, apresentar em nome de pelo menos uma empresa integrante ou do próprio consórcio:*

*Atestado(s) ou certidão(ões) ou declaração(ões) de Capacidade Técnica emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, que comprove(m) ter prestado serviços de projetos de **arquitetura, de engenharia e de expografia** que envolvam necessariamente: Concepção Criativa, Design de Exibição e de Interiores com o objetivo de promover uma experiência informativa ao visitante, Design Arquitetônico e Detalhamento de Projetos arquitetônicos e expográficos até o nível de projetos executivos.*

*As empresas estrangeiras poderão ainda comprovar a experiência exigida por meio da apresentação de portfólio que comprove as características exigidas nos atestados de capacidade técnica mencionados.*

*Poderá ser apresentado um único atestado ou certidão ou declaração que atenda à exigência descrita acima, bem como poderá ser apresentado mais de um atestado que demonstrem, por meio da soma das comprovações, que o consórcio ou as empresas do consórcio tenha(m) realizado, na integralidade ou isoladamente, cada um dos objetos, para uma mesma ou mais de uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado. Não há restrição temporal para os atestados apresentados e os julgadores poderão fazer as diligências que julgar necessárias, em caso de dúvidas. O não atendimento acarretará a inabilitação antes da análise dos projetos.*

### **REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO**

*Como requisito da contratação, o consórcio vencedor deverá comprovar o vínculo com a equipe indicada, devendo ser composta no mínimo dos seguintes profissionais:*

*a) Gerente do Projeto de Desenho Arquitetônico, necessariamente brasileiro e com experiência comprovado na elaboração de projetos de edifícios híbridos voltados para recebimento de alta concentração de visitantes;*

*b) Engenheiro Estrutural, com experiência comprovada no detalhamento de projetos executivos para construção no Japão;*

*c) Engenheiro Civil, com experiência comprovada no detalhamento de projetos executivos para a construção de museus ou edifícios de mesma categoria;*

*d) Gerente do Projeto Expográfico (Diretor Artístico), com experiência comprovada na elaboração de projetos para promoção de imagem;*

*e) Coordenador de Conteúdos, com formação em comunicação ou marketing e com atuação comprovada no mercado japonês;*

*g) Gestor de Projetos, com atuação comprovada na gestão de projetos com orçamento de pelo menos metade do previsto para o pavilhão brasileiro.*

*A comprovação do vínculo deverá ser realizada necessariamente com empresas do consórcio que serão responsáveis pela execução do projeto e a não comprovação acarretará a desclassificação do projeto.*

*A experiência deve ser comprovada por meio da apresentação de currículo, contendo declarações, atestados de capacidade técnica, contrato de prestação de serviços e/ou cópia da carteira de trabalho, onde constem as informações sobre as atividades realizadas e os anos de execução.*

*Os indicados para fins da comprovação dos Requisitos de Contratação deverão pertencer ao quadro permanente de uma das empresas que compõem o consórcio como condição para assinatura do contrato.*

*Entende-se como pertencente ao quadro permanente, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social; o administrador ou o diretor; o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social; e o prestador de serviços com contrato escrito firmado com uma das empresas integrantes do consórcio.*

*Os profissionais técnicos indicados somente poderão representar um único consórcio, sob pena de inabilitação;*

*Os profissionais indicados deverão obrigatoriamente coordenar os trabalhos objeto deste Termo de Referência.*

*Caso seja necessário substituir qualquer dos profissionais tanto na fase do concurso quanto na fase contratual, o substituto deverá ter currículo similar ou superior ao substituído, conforme exigências acima, e ser devidamente aprovado pela Apex-Brasil, devendo a substituição ocorrer no prazo máximo de 3 (três) dias úteis.*




*O consórcio contratado fica obrigado a informar, por escrito, qualquer alteração em relação aos profissionais indicados, ainda que temporária*

## 6.2.2 Intervenção na banca de julgamento e nos critérios de avaliação

As inadequações já relatadas no processo de escolha dos projetos foram amplificadas pela falta de ingerência da Apex-Brasil no resultado do concurso, marcada especialmente pela forma de escolha e composição da banca organizadora, critérios e relatório de julgamento.



Aspecto essencial para garantir resultados satisfatórios em participações futuras é a exigência de que a avaliação dos projetos seja realizada por uma banca com conhecimento multidisciplinar, levando em considerações não só aspectos artísticos e arquitetônicos, como também os aspectos essenciais para uma boa transmissão de mensagens-chave e funcionamento do pavilhão como instância diplomática para recepcionar trabalhadores, eventos e autoridades. Sobre esse aspecto é importante destacar a notável diferença entre a banca avaliadora brasileira e as bancas de outros países, especialmente aqueles cuja organização era realizada por uma *Trade Promotion Organization*:

TABELA 12: COMPOSIÇÃO DAS BANCAS AVALIADORAS DE PAVILHÕES ORGANIZADOS POR TPOs

 COLÔMBIA <sup>40</sup>	Acadêmicos; Entidades Públicas; Setor Empresarial Privado; Escritório de Arquitetura dos EAU; membros da entidade equivalente à Apex-Brasil
 ALEMANHA <sup>41</sup>	17 Membros - Ministérios; Associação de Comércio; Especialistas em Expo e Assuntos Regionais.
 HOLANDA	Membros do MRE; Líder de Projeto da Expo Dubai; Comissário Geral; Diretor do Pavilhão; Diretor Criativo e Consultores

<sup>40</sup> <https://www.fiducoldex.com.co/sites/default/files/invitaciones-archivos-pdf/Respuestas%20-%20Preguntas%20a%20Observaciones%20TDR%20Invitacio%CC%81n%20579%20-%20PROCOLOMBIA.pdf>, acessado em 06/11/2022

<sup>41</sup> <https://www.cbnme.com/news/dubai-german-swiss-consortium-to-build-expo-2020-german-pavilion/>, acessado em 06/11/2022

 LETÔNIA	Membro do MRE; membros da entidade equivalente à Apex-Brasil; Publicitário; Arquiteto.
 BRASIL	Quatro Arquitetos e um Artista Plástico

Nota-se que o Brasil era o único país que não tinha influência direta<sup>42</sup> na escolha do projeto, já que nenhum membro da banca organizadora tinha qualquer relação com a Apex-Brasil ou com o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, o que representa um elevado risco de escolha de projetos inadequados, fato que se concretizou na Expo Dubai como já amplamente demonstrado no presente trabalho.

É importante destacar que como parte da contratação firmada com a instituição organizadora do concurso de arquitetura, a Apex-Brasil se obriga a contratar o escritório escolhido como vencedor para a realização do detalhamento do seu projeto até o nível de projeto executivo, ou seja, ainda que o resultado do concurso fosse absolutamente incapaz de atender as necessidades previstas na teoria da mudança para a participação brasileira, a Apex-Brasil estava a mercê da escolha de uma banca julgadora composta por uma maioria de membros que não tinham qualquer vinculação com a agência.

Nesse sentido, para alcançar projetos capazes de atender a todas as necessidades da Apex-Brasil, que vão muito além do conceito arquitetônico do pavilhão, é essencial que a agência tenha influência direta na escolha da integralidade da banca julgadora, garantindo uma avaliação isenta e multidisciplinar que englobe todos os aspectos da participação brasileira, tais como a promoção comercial, atividade diplomática e potencial de comunicação sem que sejam privilegiados projetos que se destacam em uma disciplina específica, mas não atendam a outras necessidades.

---

<sup>42</sup> Ainda que a Apex-Brasil pudesse indicar membros da comissão julgadora, ela era escolhida majoritariamente pela instituição organizadora do concurso e deveria ser composta por maioria de arquitetos por uma imposição das regras do concurso de arquitetura estabelecida pelo IAB.



Outro aspecto relevante para garantir avaliação dos projetos em suas diferentes dimensões e especialidades é a utilização ponderada de critérios de julgamento:

*“(…) A segunda dimensão é a de concursos de beleza ponderados e não ponderados. Em um concurso de beleza ponderado, os concorrentes saberão de forma antecipada quais serão os critérios utilizados para avaliação de suas propostas e quais serão os pesos de cada critério, enquanto em um concurso de beleza não ponderado, os concorrentes não sabem quais serão os critérios de forma antecipada. (...)”*

*As regras de um concurso de beleza devem ser simples e transparentes. Regras simples e transparentes (1) induzem a uma alta probabilidade de que os governos selecionem as melhores ofertas, (2) resulta em custos menores para apresentação das propostas, (3) resulta em um processo de seleção mais rápido e fácil na ocasião de avaliação das propostas pelo governo, (4) torna improvável que os proponentes cometam erros, (5) mantem baixa a probabilidade de judicialização após o processo de seleção, (6) disciplina a autoridade contratante a respeitar as regras. (...) **As lições supramencionadas implicam na conclusão de que concurso de beleza ponderados são a priori melhores que os não ponderados, pois aquele é mais transparente.** No entanto, a questão é em que medida se pode determinar os pesos ex ante.” (KHI V. THAI, 2017, pág. 786-787) (tradução do autor, grifamos)*

É verdade que os concursos de beleza são organizados para fomentar a criatividade em setores nos quais os participantes, via de regra, estão mais bem informados que a própria autoridade contratante, o que torna mais fácil a comparação entre propostas do que a criação de pesos e critérios de julgamento de forma antecipada. Essa realidade, no entanto, é mitigada quando se tem uma Teoria da Mudança bem estruturada, podendo ser identificado de antemão quais são os aspectos de um projeto de pavilhão que serão mais ou menos relevantes para concretizar a lógica causal apresentada na modelização da política.

Assim, o processo de seleção de projetos para Dubai, que não teve a devida definição de pesos para diferentes critérios de julgamento, foi realizado com um desenho de seleção que hoje não se mostra o mais adequado para a Apex-Brasil, já que, diferentemente de participações anteriores na Expo, é possível a definição de pesos e critérios de julgamento para garantir a avaliação adequada de todos os aspectos essenciais do pavilhão, além de obter os benefícios supramencionados de um concurso de beleza ponderado.

Ainda que a realização dos concursos de projetos ou concursos de beleza sejam a regra para seleção de projetos de pavilhões para a Expo, a opção de todos os processos de seleção avaliados foi por *Concursos Fechados*<sup>43</sup> e *Ponderados*, diferentemente do brasileiro que é um *Concurso Aberto e Não Ponderado*, um dos motivos que resultaram no enfoque demasiado na qualidade arquitetônica que foi prejudicial para os demais aspectos do pavilhão.

Além dos processos de seleção já mencionados em tópico próprio, vale destacar também o processo espanhol, por se tratar de um típico concurso de beleza fechado e ponderado que apresenta claramente os critérios de julgamento juntamente com sua valoração na avaliação das propostas.

Após a realização de uma pré-qualificação<sup>44</sup> dos escritórios concorrentes, com base em sua experiência no objeto a ser contratado, atribuindo pontuação para experiências prévias em projetos de uso híbrido destinados a alta concentração de visitantes, projetos relacionados a arquitetura sustentável e projetos relacionados a construção de edifícios temporários e reutilizáveis, por exemplo, é que os projetos desse seleto grupo de participantes foi avaliado com base em critérios ponderados totalizando o máximo de 100 pontos por proposta, sendo eles: Funcionalidade (20 pontos); Experiência Arquitetônica (20 pontos); Sustentabilidade e Eficiência (18 pontos); Segunda Vida (12 pontos); e Viabilidade Técnica e Econômica (25 pontos)

---

<sup>43</sup> Ainda que nem todos possuam uma fase de pré-qualificação, todos possuem rigorosas exigências de comprovação da capacidade técnica de modo a garantir que os melhores do mercado sejam encorajados a participar do concurso e investir na apresentação de uma proposta competitiva, considerando a alta chance de vitória.

<sup>44</sup> Para o pavilhão de Angola, por exemplo, essa é a principal etapa de seleção. Uma vez escolhido o escritório de arquitetura utilizando como critério principal a sua capacidade técnica, todo o projeto é realizado em conjunto com a Comissão Organizadora e com os demais fornecedores. Assim, Angola é uma exceção onde não há o concurso de projetos.

Com isso é possível notar que o que foi valorado na importância de 20% para o concurso espanhol (Experiência Arquitetônica), representou praticamente a integralidade da motivação para escolha do projeto do pavilhão brasileiro, conforme pode ser visto pelo inteiro teor do relatório da comissão julgadora que apresenta a justificativa para a escolha da proposta vencedora:

*Por ter atingido plenamente os objetivos do Termo de Referência quanto aos itens programáticos de exequibilidade e viabilidade, qualidade arquitetônica e integração com a proposta expositiva.*

*A unidade e simplicidade entre proposta espacial e estrutural potencializa a experiência da água como elemento central da expografia.*

*O projeto arquitetônico se destaca pela clareza espacial e leveza da estrutura, ao mesmo tempo densa na maneira que envolve o visitante. O discreto volume suspenso treliçado que avança sobre a praça líquida garante que a presença desse pavilhão se contraponha ao ambiente competitivo característico das feiras, o silêncio como resposta.*

*A proposta expositiva privilegia a constituição de campos de imersão. O espaço imersivo, como uma película visualmente permeável, permite a integração entre o ambiente externo e o interno. Destaca-se o potencial do espaço visando acontecimentos e eventos temporários para além daqueles formalmente previstos. A fluidez e a integração que o espelho d'água oferece constitui a estratégia principal para a imersão dos visitantes, tanto pela metáfora do espelho d'água de fundo preto em relação às águas do Rio Negro, mangues e outros, quanto pelo aumento de sua característica reflexiva no uso dessa estratégia.*

*A Comissão julgadora, sugere, entretanto, para o avanço na integração entre a proposta expositiva e o edifício de apoio contido pelo invólucro, que as superfícies de suas fachadas sejam tratadas de*

*maneira a reforçar o conceito de imersão e totalidade do espaço, evitando-se o desvio da coerência estética da proposta, ou seja diminuir o destaque na literalidade do funcionamento do edifício.*

*A proposta apresentada é aberta ao processo de desenvolvimento do conteúdo expográfico, e tem potência para pensar o país independentemente de um momento específico, permitindo uma atualização voltada para pensar um Brasil no futuro, consonante com os objetivos do tema da representação brasileira: 'together for diversity'" (ANEXO A, pág. 104 e 105)*

Assim, diante das considerações mencionadas e de forma a garantir a escolha de projetos que englobem todos os aspectos já mencionados no presente trabalho é possível sugerir os seguintes critérios de julgamento que deverão ser observados e ponderados expressamente pela comissão julgadora:

TABELA 13: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO – CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

### **CRITÉRIOS DE JULGAMENTO**

*O Detalhamento dos critérios de julgamento tem por objetivo garantir que os projetos sejam avaliados de acordo com as necessidades previstas no Termo de Referências.*

*A Avaliação técnica deverá garantir a seleção de um projeto que seja viável no mercado do Japão e exequível dentro da estimativa orçamentária proposta pela Apex-Brasil.*

*Ao final do julgamento será emitido relatório de avaliação pela banca julgadora em que conste ranqueamento dos três primeiros projetos e avaliações dos requisitos e critérios de julgamento previstos no Termo de Referência.;*

*Serão avaliados, necessariamente, por meio da banca julgadora de forma expressa e ponderada, os seguintes critérios nos projetos:*

*a) Quanto à funcionalidade – 30% da pontuação total*

- i. Adequação da Faixada;*
- ii. Adequabilidade de Acessos;*

- iii. *Adequação da Área Destinada à Exposição Permanente;*
- iv. *Adequação da Área Destinada ao Espaço Multiuso;*
- v. *Adequação da Área Destinada às Apresentações Culturais;*
- vi. *Adequação da Área Destinada às Atividades Comerciais;*
- vii. *Adequação da Área Administrativa;*
- viii. *Adequação da Área Técnica.*

*b) Quanto à expografia e experiência do visitante: - 30% da pontuação total*

- i. *Hospitalidade;*
- ii. *Originalidade, Inovação e utilização de recursos tecnológicos;*
- iii. *Design;*
- iv. *Dinamicidade e Interatividade da experiência;*
- v. *Capacidade informativa e de projeção de imagem;*
- vi. *Atendimento de VIPs e outros visitantes qualificados;*
- vii. *Personalização da Experiência.*

*c) Quanto ao desenho arquitetônico: 30% da pontuação total*

- i. *Hospitalidade;*
- ii. *Originalidade e qualidade do desenho arquitetônico;*
- iii. *iii. Sustentabilidade;*
- iv. *iv. Abordagem circular – Estratégia de segunda vida, desmonte ou reutilização do pavilhão;*
- v. *Qualidade do detalhamento e implementação da proposta, inclusive a celeridade do processo de construção;*
- vi. *vi. Conforto Térmico para visitantes e trabalhadores*
- vii. *vii. Utilização/Viabilidade de utilização de materiais e mobiliário brasileiro*

*d) Quanto à estimativa orçamentária (com base em avaliação de consultoria especializada): 10% da pontuação total*

- i. *Custo-Benefício;*
- ii. *Clareza do orçamento.*

### 6.2.3 Intervenção no controle de conformidade do processo licitatório

Outro aspecto de um processo licitatório que não pode ser executado de maneira indireta é o controle de conformidade, uma vez que esses atos são necessários para garantir a transparência e probidade do certame, devendo, portanto, necessariamente serem executados pelas áreas pertinentes da instituição contratante. Motta (2004) esclarece que é melhor criar um ambiente que desencoraja o conluio em primeiro lugar do que tentar provar comportamentos ilegais de forma posterior:

*“Isso é especialmente relevante nas contratações públicas, onde o principal objetivo do agente de contratação é garantir a execução do projeto e promover a competição é apenas um meio de alcançar isso da maneira mais eficiente possível. Assim, o agente de contratação suspeitando de comportamento anticompetitivo está inclinado a não reportar o comportamento ilegal pela possibilidade da contratação ser suspensa pelos órgãos de controle,” (KHI V. THAI, 2017, pág. 784) (tradução do autor)*

Um processo licitatório completamente terceirizado no qual a entidade contratante não tem influência na tomada de decisões é terreno fértil para práticas anticompetitivas especialmente se não há o controle de conformidade adequado ao longo do processo realizado pelas áreas com conhecimento adequado para tanto.

Um exemplo desse tipo de controle está nas questões levantadas pelos participantes, elemento importante para identificar eventuais omissões ou divergência que tenham permanecido nas bases do concurso mesmo após uma revisão técnica. Muitas vezes essas perguntas são importantes para reavaliar especificações, exigências e provocar ajustes e republicações, necessárias para manutenção da transparência do processo.

Notável exemplo disso é o questionamento sobre como seria avaliada a adequação da proposta apresentada ao orçamento previsto:

*“Consulta 43*

*Olá, será necessário apresentar estimativa orçamentária do edifício?*

*Resposta*

*Não consta em nenhuma base do certame tal exigência, porém a adequação da proposta ao orçamento estimado é um dos critérios eliminatórios da avaliação, conforme item 10.9 do Edital.*

*Consulta 31*

*No item 10.9 b fala-se que um critério eliminador é a “Adequação do Estudo Preliminar à estimativa orçamentária para execução dos serviços de construção/montagem e demolição/desmontagem do Pavilhão, incluindo acabamentos, mobiliário e equipamentos para todos os ambientes, que é de USD 14.000.000,00 (quatorze milhões de dólares).” A pergunta então é: como a banca avaliadora verificará a adequação ao orçamento quando não há obrigatoriedade de que a equipe de projeto apresente um levantamento orçamentário da obra (ao menos, não encontramos explicitamente esta exigência de listagem orçamentária no edital)? Será uma avaliação subjetiva a partir de especificação dos materiais?*

*Resposta*

*As avaliações a serem feitas pela Comissão Julgadora ficarão a critério da própria Comissão que é soberana em suas decisões. (...)*  
*(ANEXO A, pág. 81-82 e 85)*

Assim, além de não existir qualquer base para avaliação senão a soberania da Comissão Julgadora em sua decisão, não houve o esclarecimento adequado sobre como ocorreria o processo de julgamento, trazendo grandes insegurança aos proponentes quanto a um importante critério de avaliação, Infere-se pelas informações apresentadas no concurso que não havia qualquer garantia de que o projeto escolhido estaria adequado ao orçamento disponível para a construção do edifício, gerando um fator de alto risco para a Apex-Brasil.

Por fim outro aspecto importante a ser destacado no controle de conformidade está na garantia da impossibilidade de identificação das propostas,

pressuposto de lisura de todo o concurso de projetos, afinal a presença de subjetividade é inerente a esse tipo de seleção. Assim, havendo a possibilidade de identificação dos proponentes eventual favorecimento dificilmente seria comprovado em meio às justificativas subjetivas, especialmente em se tratando de um concurso não ponderado.

Sobre o tema é possível apontar fato ocorrido no concurso de projetos para a Expo Dubai, que em processos licitatórios semelhantes, que exigem o sigilo das propostas apresentadas, seria suficiente para pleitear uma desclassificação da proponente vencedora, com base no item 8.7 do Edital:

*“As pranchas não poderão conter marcas, símbolos, pseudônimos, nomes **ou qualquer outro tipo de elemento que permita alguma identificação**, sob pena de desclassificação.” (ANEXO A, pág. 9)*

Ocorre que a proposta vencedora, ao tratar sobre seu conceito arquitetônico, apresenta uma frase em negrito (ANEXO B, pág 2) o que deveria ser vedado pelo Edital<sup>45</sup>, considerando o potencial de identificação da proposta:

Para os visitantes que queiram entrar na água sem molhar os pés serão oferecidas botas Goldon, famosas em Veneza e lá vestidas sobre os calçados durante o fenômeno da acqua alta. Acessos e passeios são resolvidos em regiões secas, onde também se posicionam os programas complementares à expografia, tais como café, restaurante e loja. Estes usos são resguardados por um **discreto volume suspenso treliçado que avança sobre a praça líquida**, como as casas em palafitas do norte do Brasil. No primeiro pavimento, todo climatizado e acessado por escada e um elevador de grande capacidade, o público encontra a sala de múltiplos usos destinada a palestras, debates, exibições de filmes e espetáculos de menor porte. A iluminação do recinto é completamente controlada; prevê-se ainda um telão de alta resolução para apresentações com luz ambiente. No percurso – foyer que antecede a sala – aberturas possibilitam ao visitante contemplar, de um ponto de vista privilegiado, a praça em festa. Este espaço tem capacidade para abrigar exposições complementares, como por exemplo de objetos delicados ou valiosos. Demais usos de caráter restrito do governo brasileiro ou técnico são alocados neste pavimento e no seguinte, também climatizado. Na cobertura, fora de qualquer ângulo de visão, estão o reservatório de água para incêndio, máquinas do ar condicionado e dispositivos da expografia – como projetores de imagem e luz, caixas acústicas e aspersores de aromas.

Figura 30: Trecho do projeto vencedor

---

<sup>45</sup> Uma maneira de evitar esse tipo de situação em concursos e outras licitações que exigem o sigilo das propostas é o estabelecimento de padrões para o texto escrito, inclusive com regras de tipo e tamanho da fonte, espaçamento e vedação ao uso de itálico, negrito e sublinhado.



Ainda que o negrito seja elemento comum em várias das propostas, sua utilização tende a ser aplicada para destacar expressões comuns, mas no caso da proposta vencedora a expressão destacada é um resumo das principais características do projeto.

Não bastasse esse fato, a mesma frase negritada (discreto volume suspenso treliçado que avança sobre a praça líquida) é utilizada no relatório de julgamento que definiu o projeto como vencedor do concurso, o que deveria ser evitando, pois levanta suspeitas sobre o potencial de identificação dos proponentes.

Diante do exposto, resta evidenciado que, ainda que a Apex-Brasil se utilize de uma contratação de organizadora do concurso, os atos decisórios e de controle de conformidade devem ser de atribuição exclusiva da agência, de forma a garantir a transparência, lisura e resultado adequado do processo de contratação.

## 7. CONCLUSÃO

A Exposição Mundial é um evento formidável, capaz de impulsionar mundialmente a agenda dos Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável, sendo cada vez mais um palco para apresentação do que há de mais inovador nos países. Para não perder essa oportunidade e ainda solucionar problemas de exposição para produtos exportáveis e atração de investimentos, a participação brasileira, organizada pela Apex-Brasil, deverá se atualizar, atuando não só com o objetivo de promoção de imagem do país, mas também garantindo a inserção de produtos brasileiros no mercado onde a Expo será realizada, além de atrair investidores desses locais para empresas e projetos brasileiros.

Esses objetivos devem ser refletidos em uma Teoria do Programa, modelo lógico de atuação que irá embasar a escolha do principal insumo da participação brasileira que é o seu pavilhão. Não basta ao Brasil ter um pavilhão que é um expoente em arquitetura, se sua estrutura não for adequada para a realização das diversas atividades necessárias para os objetivos propostos, atraindo diferentes públicos (visitante comum, autoridades, investidores, exportadores) com uma experiência imersiva e acima de tudo informativa, além de viabilizar de maneira adequada a realização de eventos de negócios, cada vez mais comuns nos ambientes das exposições mundiais.

Com isso, o impacto esperado para futuras participações brasileiras não deve ser meramente a contabilização de um grande número de visitantes, mas sim que os visitantes deixem o pavilhão do Brasil com uma imagem positiva sobre o país, sobre sua cultura e seus produtos, gerando a longo prazo um aumento nas exportações brasileiras para o mercado onde será realizada a Expo e a consolidação das relações diplomáticas e imagem positiva do Brasil.

A realização da pesquisa de campo foi uma oportunidade única sem a qual o levantamento de informações e propostas de aprimoramentos aqui presentes não seriam possíveis. Correlacionar as expectativas expressas no papel nos processos de aquisições com a realidade entregue em um evento do porte das Exposições Mundiais foi um choque de realidade para mostrar não só a importância estratégica

dos processos de compras públicas como a necessidade de uma Teoria da Mudança para embasar as relações causais que se espera de uma intervenção.

Nesse contexto, visualizar os resultados sem um tratamento prévio de informações que tem o potencial de ocultar aprimoramentos necessários foi de extrema importância, pois as informações levantadas foram baseadas não apenas em relatos, mas em vivência dentro do contexto real da exposição.

Visitar todos os 192 pavilhões nacionais foi um desafio cujo resultado foi não só investir o pesquisador em autoridade para falar sobre a Exposição Mundial como também fonte ímpar de diversas perspectivas e estratégias, mostrando que não há uma maneira certa de participar de uma Expo e estar entre “os melhores pavilhões” tem relação muito maior com os objetivos definidos para a participação do que com estruturas grandiosas e um elevado número de visitantes.

Pavilhões pequenos e alugados sem uma arquitetura ímpar, mas com uma expografia altamente imersiva e informativa e direcionada para seus objetivos de participação, como foi o caso da Letônia, tem um potencial de impacto muito superior a grandes pavilhões sem um adequado planejamento de sua estrutura, atividades e lógica de atuação.

Nesse sentido a Expo Dubai trouxe um importante aprendizado para o Brasil, que tem apresentado evoluções constantes em suas estratégias de atuação, cuja participação na Expo Dubai representará grande salto de qualidade exatamente por proporcionar aprendizados como os que originaram essa pesquisa, sendo uma das primeiras participações em que houve maior preocupação na consolidação do conhecimento adquirido.

Fica a lição de que a exposição de prédios grandiosos e com arquitetura requintada que atendem quase que exclusivamente ao entretenimento não é suficiente para se ter uma participação efetiva e bem-sucedida em uma Expo se o conteúdo exposto não transmite as mensagens-chave de promoção de imagem. Ademais a Apex-Brasil tem o dever institucional de incorporar na sua atuação nas exposições mundiais as atividades de promoção comercial, já que ficou demonstrado que essa já é a realidade de muitos pavilhões organizados por instituições congêneres.

É necessário maior planejamento, estabelecimento de metas e contabilização de resultados, tratamento do público de forma diferenciada de acordo com seus interesses e o melhoramento da descrição e do desenho dos processos de aquisição, aprimoramentos que só serão possíveis com a visão de que as compras públicas são um processo estratégico e não operacional.

A Apex-Brasil deve ser protagonista no processo de seleção dos projetos do pavilhão, garantindo um desenho de concurso que seja atrativo para empresas de todas as disciplinas necessárias às diferentes dimensões que deverão ser atendidas pelo pavilhão brasileiro, estabelecendo uma banca multidisciplinar e critérios de julgamentos ponderados, além de estar à frente de todos os atos decisórios e de controle de conformidade.

Devemos aprender com os problemas que surgiram para que o próximo pavilhão possa representar o Brasil em toda sua grandeza, apresentando-o como deve ser visto: uma potência em cultura, turismo, sustentabilidade, biodiversidade, oportunidades de investimento e em produção de qualidade mundial.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G. Compras Estratégicas No Setor Público: Uma Revisão Sistemática Da Produção Nacional. *Revista Gestão.Org*, v. 16, n. 2, 2018. p. 117-131 ISSN 1679-1827. Disponível em file:///C:/Users/ADM/Downloads/Dialnet-ComprasEstrategicasNoSetorPublico-7230325%20(1).pdf , acessado em 10/10/2022
- BOULLOSA, R. F. ; RODRIGUES, R. W. S. (2014) . Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS*, v. 3, p. 145-176. (Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/rigs/article/view/11261/11630>)
- C. Weiss (1995). *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families* (Connell, J, Kubisch, A, Schorr, L, and Weiss, C. (Eds.) 'New Approaches to Evaluating Community Initiatives' ed.). Washington, DC: Aspen Institute.
- CARR, A. S.; PEARSON, J. N. The impact of purchasing and supplier involvement on strategic purchasing and its impact on firm's performance. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 22, n. 9, p. 1032–1053, 2002.
- EISENHARDT, KATHLEEN M. (1989). Building theories from case study research. In: *Academy of Management Review*, vol. 14, n. 4, pp. 532-550. (AD).
- ELIAS, NORBERT (1983) *Engagement und Distanzierung, Arbeiten zur Wissenssoziologie Bd. 1.* Suhrkamp, Frankfurt (Main) 1983, 200 S.
- ELLRAM, L. M.; CARR, A. S. Strategic purchasing : A history and review of the literature. *International Journal of Purchasing & Materials Management*, v. 30, n. 2, p. 10–18, 1994.
- FAWCETT, PAUL; TIM LEGRAND, JENNY M. LEWIS & SIOBHAN O'SULLIVAN (2018) Governance, public policy and boundary-making, *Australian Journal of Political Science*, 53:4, 480-489, DOI: [10.1080/10361146.2018.1519776](https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1519776)
- IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018. v. 1 (192 p.) : il., gráfs., mapa color. (Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf))
- JACKSON, E. (2013). "Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most". *Journal of Sustainable Finance & Investment*. 3:2: 95–110.
- KHI V. THAI. *International handbook of public procurement*, v.1, Routledge, 2017
- MAY, TIM. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*, 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004, Cap. 7.
- MINAYO, M. C. S. (org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 1999. Petrópolis, Vozes.
- MOTTA, M. 2004. *Competition Policy – Theory and Practice*. New York: Cambridge University Press.
- MURRAY, J. G. *Local government and private sector purchasing strategy: A comparative*

study. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 7, n. 2, p. 91–100, 2001.

MURRAY, J. G. Local government demands more from purchasing. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 5, n. 1, p. 33–42, 1999.

NOBLE, JAMES; (2019) Theory of change in ten steps. NPC, October 2019. <https://www.thinknpc.org/resource-hub/ten-steps/>

RODRIGUES, MARIA CECILIA PRATES (2019) Teoria da mudança: quais são os 10 passos?

RODRIGUES, ROBERTO W. S; BOULLOSA, ROSANA. Uma Visão Conceitual da Atividade de Monitoramento e Sua Aplicação na área Social. 2014. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/45820589.pdf>.

STAKE, ROBERT E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (eds). *Strategies of qualitative inquiry*, Sage Publications, 2003, Cap. 17. (AD)

YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos, 2ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2001. (AD)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm).  
Acessado em 06/11/2022

<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/how-complicated-does-intervention-model-have-be> acessado em 18/08/2022

<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/using-theories-change-international-development> acessado em 18/08/2022

<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/what-good-program-theory-international-development> acessado em 18/08/2022

<https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/apex-brasil-lanca-relatorio-de-gestao-com-resultados-de-2020/>, acessado em 15/09/2022.

<https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/apex-brasil-lanca-relatorio-de-gestao-com-resultados-de-2020/> acessado em 12/09/2022

<https://www.archdaily.com.br/br/905707/pavilhao-do-brasil-na-expo-dubai-2020-vencedores-do-concurso>, acessado em 12/10/2022

<https://www.bie-paris.org/site/en/about-world-expos> acessado em 21/03/2022

<https://www.cbnme.com/news/dubai-german-swiss-consortium-to-build-expo-2020-german-pavilion/>, acessado em 06/11/2022

<https://www.fiducoldex.com.co/sites/default/files/invitaciones-archivos-pdf/Respuestas%20-%20Preguntas%20a%20Observaciones%20TDR%20Invitacio%CC%81n%20579%20-%20PROCOLOMBIA.pdf>, acessado em 06/11/2022

<https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/136234/details>, acessado em 18/02/2022

<https://www.goby.com.br/single-post/2018/08/15/funil-de-vendas-o-jeito-inteligente-de-atrair-mais-clientes>,, acessado em 09/12/2022

## 9. PÓS-FACIO

Como uma pesquisa-ação, muito do trabalho registrado aqui ocorreu de forma concomitante às etapas de planejamento para a participação brasileira na próxima Expo. A dinamicidade e urgência no planejamento não permitiria que a pesquisa terminasse antes que várias medidas necessárias para a próxima edição fossem tomadas, sob o risco de provocar atrasos que poderiam gerar graves consequências para a participação brasileira em Osaka 2025.

Ainda assim, todas as sugestões de melhorias aqui apresentadas foram encaminhadas ao comitê executivo responsável pelo planejamento, que em sua nova composição, que tem como um dos objetivos o planejamento para a Expo Osaka 2025, conta com a participação efetiva de técnicos especialistas em compras públicas, trazendo os processos de contratação para o centro da tomada de decisão.

Por questões de prazos, já que não seria possível, de imediato, elaborar um processo de seleção com todas as inovações necessárias já para a edição de 2025, a gestão da Apex-Brasil optou por manter a contratação do IAB para a elaboração do próximo concurso, mas com diversas modificações com o objetivo de tentar devolver ao máximo o controle decisório para a agência, sendo inseridas na contratação diversas obrigações nesse sentido.

O termo de referência com as orientações para escolha dos projetos foi profundamente modificado incorporando em partes as sugestões propostas, proporcionando orientações mais precisas sobre o que se espera do pavilhão brasileiro e do projeto a ser escolhido

Pela primeira vez foi viabilizada a participação de consórcios e de empresas estrangeiras (salvo em relação ao escritório de arquitetura responsável que ainda deveria ser brasileiro), atenuando o controle do escritório de arquitetura sobre as eventuais subcontratações necessárias ao projeto.

Ainda que a banca julgadora tenha permanecido com uma maioria de arquitetos, houve a participação direta de membro do Ministério das Relações Exteriores, essencial para trazer ao julgamento uma visão sobre a diplomacia brasileira. Houve ainda a formação de uma subcomissão técnica composta por

integrantes da Apex-Brasil que emitiu parecer sobre a funcionalidade dos projetos finalistas, dando maior subsídio sobre o atendimento dos aspectos operacionais de cada um dos projetos. Houve ainda maior atenção ao conteúdo expográfico, ficando evidente para a banca avaliadora e para os proponentes que não se buscava o projeto de um museu, mas sim de um edifício que proporcionasse uma mensagem clara e direta aos seus visitantes.

Ainda que o novo processo de escolha não tenha seguidos todas as mudanças ideais propostas, houve um avanço significativo que certamente resultará em um melhor planejamento para a Expo Osaka 2025.