

# RPPPI

Revista Brasileira de  
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584  
VOL. 8 / Nº 1 / 2023

**UF** Editora  
UFPB





## **EDITOR-CHEFE**

Anderson Rafael Nascimento, PGPCI/UFPB, Brasil

## **EDITORES DE ÁREA**

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil  
Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## **GERENTE**

Polianna de Almeida Portela, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil  
Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.  
André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil  
Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina  
Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos  
Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos  
Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador  
Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina  
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil  
Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil  
Fabrício H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália  
Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil  
Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos  
Gisela Zaremberg, FLACSO, México  
Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina  
Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil  
Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil  
Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil  
Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil  
Lisandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil  
Luis Inácio Germany Gaiger, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil  
Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia  
Michael Dunford, Chinese Academy of Sciences, (CAS/IGSNRR), China  
Monika Meireles, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), México  
Paris Yeros, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil  
Pedro Felio Ribeiro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil  
Rebecca Neaera Abers, Universidade de Brasília (UnB), Brasil  
Renata Mirandola Bichir, Universidade de São Paulo (USP), Brasil  
Roberta Holanda Maschietto, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (UC/CES), Portugal  
Roberto Pires, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasil  
Sandra Cristina Gomes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil  
Sergio García, Universidad Rey Juan Carlos (CEDEU/URJC), Espanha  
Wagner de Melo Romão, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil

## **ASSISTENTES EDITORIAIS**

Isabella Barbosa Loiola, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil  
Leandra Myrela Pereira Batista, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil  
Maria Gêssica Silva da Costa, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil



## PARECERISTAS – VOL. 8 / Nº 1 /2023

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no primeiro número de 2023, conforme listado abaixo.

Allan Gustavo Freire da Silva  
Ana Paula Lopes  
Ardyllis Alves Soares  
Caio Luis Chiariello  
Catia Lubambo  
Diogo Joel Demarco  
Gabrielle Marinho

Glaucia Bernardo  
Jovanil Oliveira  
Lira-Brito  
Renato Almeida  
Tatiana Squeff  
Thaise Kemer  
Thays Nogueira

**PGPCI**  
Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública e Cooperação Internacional

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)  
Centro de Ciências Sociais Aplicada CCSA - Campus Universitário  
CEP.: 58051-900 - (83) 3216-7200 - João Pessoa - Paraíba  
Contato: rppi.ufpb@gmail.com / Tel: (83) 3216-7200



# SUMÁRIO

## EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Anderson Rafael Nascimento	

## ARTIGOS<sup>1</sup>

<i>“Berlim é pobre, mas é sexy”:</i> o uso da Paradiplomacia na projeção internacional Berlinense	03
Leonardo Mercher, Aleksandro Eugenio Pereira	
<i>O turismo acessível à luz do Direito Internacional e os desafios da realidade brasileira</i>	29
Danilo Garnica Simini, Alice Assad Wassall	
<i>Análise das conformidades dos Portais de Transparência das Câmaras de Vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul</i>	55
Jane Werle Techio, Nelson Guilherme Machado Pinto	
<i>Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)</i>	80
Marcos Antonio Martins Lima, Denize de Melo Silva, Daniel Keniti Sakamoto	
<i>Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as pessoas pobres</i>	108
Samir Rodrigues Haddad, Abilio Oliveira, Bráulio Alturas	
<i>As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: a implementação no Estado de Pernambuco</i>	127
Antônio de Souza Calvacante, Nadi Helena Presser, Francisco de Sousa Ramos	

---

<sup>1</sup> A tradução e revisão dos artigos em língua estrangeira publicados na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) são de responsabilidade exclusiva dos autores/as.

## **EDITORIAL**

*DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.66651*

Com satisfação, a Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI apresenta o seu primeiro número do ano de 2023. Agradecemos a todos e todas que tornaram esse número possível, editoras de área, assistentes editoriais, os/as pareceristas e aos autores e autoras de cada um dos artigos que seguem.

Nossa expectativa para essa nova fase que se inicia em 2023, sobretudo a partir da chegada de um Governo preocupado com a ciência, é de recuperação das conexões com o universo científico promovida pelos periódicos. Nesse contexto, começamos a ver luzes que podem sinalizar mais investimentos para, ao menos, sustentações dos periódicos no universo dos indexadores nacionais e internacionais. Fatos cotidianos e necessários no contexto da atuação dos periódicos e que passaram por anos de descaso e desinvestimento.

Esse número está organizado com seis artigos que passaram por processos de revisão em primeira e segunda rodada. Essa é uma novidade no contexto da RPPI que buscou ao longo dos últimos meses agilizar o processo de recebimento dos pareceres e envio por parte dos autores e autoras de suas revisões. Com isso, os e as pareceristas puderam receber em um curto espaço de tempo, os artigos revisados; isso facilitou a segunda rodada de avaliações e verificação sobre as revisões realizadas. Acreditamos que esse processo de idas e voltas é fundamental para a qualidade dos artigos finais e publicados.

Esse número traz uma diversidade de temas e autores nacionais e internacional. Além disso, e reforçando o caráter dessa Revista, o número apresenta também conteúdos relacionados com as políticas públicas e as relações internacionais. Por exemplo, o primeiro e o segundo artigos tratam da paradiplomacia a partir de um estudo de caso de Berlim, e do turismo a partir das regras internacionais.

Mais relacionado com políticas públicas, o número apresenta também análises sobre transparência em legislativos municipais, a articulação política de associações patronais, as políticas de inclusão digital e o papel das universidades federais na política de micro e pequenas empresas.

Desejamos que esses artigos sejam úteis para a comunidade científica e continuamos em nosso esforço de divulgação da ciência.

Anderson Rafael Nascimento  
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

---

# “Berlim é Pobre, mas é Sexy”: o uso da Paradiplomacia na Projeção Internacional Berlinense

*“Berlin is Poor, But Sexy”: Applying Paradiplomacy In The Berliner International Projection*

Leonardo Mercher<sup>1</sup>   
Alexsandro Eugenio Pereira<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.63280](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.63280)

Recebido em: 08/06/2022  
Aprovado em: 10/03/2023

**Resumo:** Diante do avanço dos estudos sobre paradiplomacia enquanto política pública, o presente artigo busca investigar o caso de Berlim, na Alemanha, ao adotar uma política de projeção internacional como parte de sua ressignificação local e nacional após a reunificação alemã em 1990. Berlim é escolhida por ilustrar uma paradiplomacia cultural que se mantém com poucas alterações em trinta anos, mesmo tendo alternância partidária. Com o intuito de identificar quais valores e práticas estariam presentes na ação internacional da cidade, utiliza-se o modelo de análise de paradiplomacia que orienta na coleta dos dados em cinco dimensões de variáveis explicativas: a dimensão da política de gestão; a institucional; a de mercado; a internacional; e a epistêmica. Os principais resultados obtidos apontam para: I) um consenso dos gestores em redefinir a imagem projetada berlinense, de uma cidade de conflitos e problemas sociais para uma cidade contemporânea e de oportunidades financeiras; II) criar aparelhos urbanos que sustentem essa nova imagem, como o aeroporto internacional e as reformulações em Potsdamer Platz e Alexanderplatz; III) replicar suas boas práticas em políticas públicas a partir de redes internacionais de cidades e da internacionalização do ensino superior.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia; Cultura; Política Pública; Berlim

**Abstract:** Given the advance of research on paradiplomacy as public policy, this paper seeks to investigate the model of strategic image projection from Berlin after its reunification, from 1990. Berlin is chosen because the city illustrates a paradiplomacy that remains with few changes in thirty years, even in political party alternation scenario. To identify which values and strategies and which social sectors would be present in the city's internationalization action, the paradiplomacy analysis model (APD) is used, which guides data collection in five dimensions of explanatory variables: the dimension of

management policy; the institutional; the market; the international; and the epistemic. The main results obtained are: I) a consensus of managers to redefine the projected image of Berlin, from a city of conflicts and social problems to a contemporary city of financial opportunities; II) create urban devices that support this new image, such as the international airport and the changes in Potsdamer Platz and Alexanderplatz; III) replicate its good practices from international networks of cities and higher education.

**Keywords:** Paradiplomacy; Culture; Public Policy; Berlin

## **1. Introdução**

Em 2003, o então prefeito de Berlim, Klaus Wowereit, declarou que ‘Berlim é pobre, mas é sexy’ (The Guardian, 2014). Essa afirmação tratava da alta procura de novos investidores estrangeiros pela cidade, ainda que houvesse uma considerável alta no desemprego. Comparada com outras cidades da União Europeia, como Paris, Milão ou Amsterdã, a Cidade de Berlim precisou lidar com uma imagem histórica em projeção internacional complexa na memória coletiva mais recente. Marcada por grandes conflitos mundiais no século XX, após a reunificação alemã (03 de outubro de 1990), o governo local decidiu investir em uma nova projeção internacional mais neoliberal, que trouxesse uma imagem aberta aos mercados e que subsidiasse o desenvolvimento local.

Essa projeção internacional institucionalizada nos três governos berlinenses (1990-2020) é constituída por políticas públicas específicas, tanto por meio da institucionalização da paradiplomacia, como por outras frentes de ações de visibilidade, vistas em reformas urbanas e discursos dos gestores. Sobre o uso do termo paradiplomacia (diplomacia paralela ao governo nacional) na presente pesquisa, partimos de sua compreensão enquanto política pública e política externa de um governo local/subnacional (Mercher e Pereira, 2018) que é orientada por valores, interesses e ações junto ao cenário internacional. O termo paradiplomacia possui outros sinônimos, como política externa subnacional, mas assim como aponta Cairo Junqueira (2017), manteremos aqui a palavra paradiplomacia por ser uma das mais usuais no meio acadêmico.

E por que analisar o caso de Berlim? Sabemos que Berlim é uma das três Cidades-Estados da Alemanha (Hamburgo e Bremen seriam as outras), ou seja, possui múltiplos níveis de identificação e ação (cidade, Estado e capital nacional). Mesmo que na prática seja um governo local/subnacional sem controle de forças armadas, Berlim possui tanto a polícia armada estadual como um departamento (delegacia) de relações federativas com

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

os demais governos alemães e com a União Europeia. Dessa forma, Berlim se insere em algum ponto entre paradiplomacia de cidades e paradiplomacia de governos estaduais (federados), ou seja, surge como um caso de maior autonomia do que a maioria das cidades em suas ações internacionais. Nesse sentido, compreender como a paradiplomacia se aloca nessa estrutura pode ser positiva para estudos similares.

Segundo por ser uma cidade observável por muitos outros governos locais, como em suas participações nas organizações e redes internacionais de governos locais (Eurocities, UCLG etc.), o que pode promover as boas práticas berlinenses para outros locais do mundo, especialmente para governos subnacionais que passaram ou passam por processos de unificação territorial, identitária e/ou política. Devemos lembrar que ao nível nacional, quando a cidade de Bonn deixa de ser a capital da Alemanha Ocidental (1948-1990), deslocando quase todos os departamentos públicos para Berlim, os berlinenses precisaram ressignificar a identidade e escolheram, dentre outras práticas, a projeção a partir do que chamam de adaptação da cidade ao mercado financeiro internacional/neoliberal (Sánchez, 2001; Sassen e Roost, 2001).

Pesquisas recentes de Berlim enquanto palco de acontecimentos internacionais são fartos, como sobre a queda do Muro de Berlim por Zavaleta Hernández e Sandra Kanety (2020). Contudo, a produção sobre a paradiplomacia de Berlim é predominante sobre análises de práticas pontuais, como irmanamentos (Cidades-irmãs), como na pesquisa de Nurwulan Rizkiya Anjani (2021) entre Java (Indonésia) e Berlim. Os estudos que mais se aproximam da paradiplomacia na região europeia são os desenvolvidos pela Universidade Livre da Antuérpia pelo professor David Crikemans (2006) desde os anos 1990. Nesse sentido, além dos pontos já mencionados, soma-se a dificuldade de encontrar literatura sobre política públicas da internacionalização de Berlim.

Enquanto principal objetivo da presente pesquisa, além de descrever o processo da paradiplomacia, enquanto ferramenta da projeção internacional, busca-se identificar quais dimensões locais teriam maior presença nessas práticas. Para fazer essa análise iremos utilizar o modelo de análise de paradiplomacia ou APD (Mercher e Pereira, 2018) e das observações críticas dos mercados internacionais de cidades de Fernanda Sánchez (2001). Compreendendo a paradiplomacia como política pública, dados de cinco dimensões de análise (gestão política, institucional, mercado, epistêmica e internacional) foram coletados a partir de visitas in loco, entrevistas, análises documentais e levantamento de notícias e literatura especializada. Com isso, o presente texto divide-se

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

em mais duas sessões, contemplando o método de coleta de dados pelo APD e a análise em si do caso de Berlim. Ao final seguem as considerações sobre a análise do caso e os principais resultados obtidos na compreensão da paradiplomacia berlinense como ferramenta de projeção internacional.

## **2. Paradiplomacia e Metodologia do Modelo APD**

Quando estudamos política pública ao nível local nos deparamos com ações que visam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, bem como manter uma certa saúde financeira das instituições responsáveis. Urbanismo e transportes, segurança social, mercado e finanças, ensino e cultura são alguns dos principais temas da política pública que ganham departamentos próprios vinculados à gestão (secretarias) e produção legislativa (comissões). Nos últimos anos o tema internacional também ganhou departamentos próprios em diversas cidades ao redor do mundo, como é observado pelo fortalecimento de redes internacionais de cidades, como a Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI, 1990) e Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU, 2021).

Mas por que cidades teriam um departamento de relações internacionais se comumente caberiam aos Estados nacionais terem personalidade jurídica internacional? Em meados do século XX, com o avanço da globalização (Sassen, 1991), cidades enriqueceram e deixaram de ser apenas palcos de decisões políticas internacionais para se tornarem agentes/atores decisores das relações internacionais. A criação ou ressignificação de redes internacionais de cidades deixaram de tratar apenas de questões locais e passaram a pressionar governos nacionais e suas organizações internacionais para que ouvissem o que as cidades tinham a contribuir. A integração regional e o enfrentamento de desafios internacionais que se apresentavam ao nível local, como aquecimento global e pandemias, também demandaram planos de ações das cidades e outros governos subnacionais junto aos cenários doméstico e internacional. Com isso, muitas cidades institucionalizaram suas dinâmicas internacionais em secretarias e planos estratégicos de ação.

A partir do momento em que uma cidade passa a ter um plano estratégico de ação internacional, com corpo técnico e estrutura institucional formalizada é que podemos observar a paradiplomacia – diplomacia paralela ao governo nacional/central. A paradiplomacia, portanto, não é qualquer ação internacional realizada por uma cidade, gestores ou suas instituições, mas precisa de um plano estratégico institucionalizado

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

(Salomón, 2011). Isso significa que nem toda projeção internacional utiliza da paradiplomacia. A presença de secretarias ou coordenadorias de relações internacionais se torna um bom sinal de que a paradiplomacia realmente se faz presente naquela cidade. Entretanto, é preciso investigar para ver se o órgão se limita a meras questões formais e de cerimonial ou se realmente possui objetivos, corpo técnico especializado e diálogo estratégico com os gestores (prefeitos e suas equipes).

E o que seria a paradiplomacia no âmbito da projeção internacional? Essa paradiplomacia enquanto ferramenta da projeção seria a escolha estratégica de uma cidade em ganhar visibilidade internacional a partir de ações artísticas, desportivas, turísticas, urbanísticas, discursos de gestores e outras ações para alcançar objetivos previamente definidos (Mercher, 2020), que geralmente convergem para o desenvolvimento local ou fortalecimento político da cidade em seu contexto local/nacional. Cidades como Barcelona, Coimbra, Milwaukee, Paris, Rio de Janeiro e Salamanca investem estrategicamente em suas visibilidades internacionais (Ibidem) a partir de novos marcos urbanísticos, grandes eventos de experiência cultural ou estrutura de ensino superior.

Como defende Kavaratzis (2004), muitas cidades criam identidades visuais e marcas de reconhecimento popular internacionais para fortalecer segmentos como do turismo. Saskia Sassen ainda trata sobre as cidades que se reinventam para se projetar e atender ao consumo do entretenimento internacional (Sassen e Roost, 2001), bem como os estudos de Fernanda Sánchez (2001) que observam o comportamento de cidades que se rendem aos mercados internacionais em suas estratégias de internacionalização/paradiplomacia, como no turismo ou no mercado imobiliário. Com isso, a paradiplomacia instrumentalizada para a projeção internacional se torna uma subárea de estudos de Política Pública e Relações Internacionais, especialmente presente em cidades que detém algum capital (financeiro, cultural, político etc.) de interesse ao mundo ou que buscam ressignificar sua imagem internacionalmente, como em preocupações de desenvolvimento sustentáveis diante do avanço internacional de agendas ambientais.

Com o intuito de identificar e compreender a estratégia paradiplomática adotada por Berlim, utilizaremos o modelo de análise de paradiplomacia (APD). Presente na literatura de Relações Internacionais aplicado em outros casos, como da Cidade do Rio de Janeiro (Mercher e Pereira, 2018), o uso aqui do APD (Quadro 1) é para investigar a

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

execução da política pública de internacionalização/paradiplomacia berlinense a partir de setores governamentais, sociais e de mercado que possam explicar ou contribuir na descrição do tipo estratégico adotado nos últimos trinta anos. Ao mesmo tempo em que a presente pesquisa investiga o caso de Berlim, também replica e testa a eficiência do APD em identificar eixos determinantes na execução da paradiplomacia em uma outra cidade. Reforçamos que a presente pesquisa foca na etapa da execução, alcançando eventualmente alguns dados da elaboração e de resultados da política pública.

**Quadro 01:** Modelo simplificado da Análise de Paradiplomacia (APD)

<b>Dimensões:</b>	Gestão Política	Institucional	Mercado	Internacional	Epistêmica
<b>Variáveis explicativas recorrentes:</b>	Perfil dos gestores; Espectro político-partidário	Órgão especializado; Autonomia financeira e de gestão; Perfil dos gestores técnicos	Participação do mercado; Participação nos mercados internacionais de cidades	Atuação de agentes internacionais; Participação em redes e outros agentes internacionais	Participação de think tanks; Posicionamento epistêmico local

**Fonte:** Autores, baseado em Mercher e Pereira, 2018.

O modelo APD possibilita coletar dados e testar variáveis – antes dispersas pela literatura – que indiquem maior ou menor grau explicativo sobre a natureza estratégica da paradiplomacia e seus principais valores embutidos na execução. Seu uso pode ser tanto quantitativo como qualitativo, empregando diversos métodos para cada tipo de variável, desde prosopografia e estudo de redes para comparar perfil de gestores até entrevistas e análises documentais para identificar presença de grupos epistêmicos e do mercado na paradiplomacia. De forma mais explicativa, resumindo as cinco dimensões do APD temos:

- Na dimensão política de gestão (I) coletamos os dados dos perfis dos prefeitos e das relações partidárias ao longo do período, como rupturas e continuidades ideológicas. Utilizam-se informações em sites pessoais, registros institucionais (prefeituras e outros) e dicionários sociais;
- Na dimensão institucional (II) identificamos se há um órgão específico para cuidar das relações internacionais/paradiplomacia da cidade, sua autonomia financeira (se está vinculada ao gabinete do prefeito ou se goza de recursos próprios), bem como o perfil de seus gestores institucionais e de seu corpo técnico (o quão são especializados no tema/formação/experiência profissional);
- Na dimensão de mercado (III) investigamos se existe a participação formal junto à gestão da paradiplomacia de empresas e representações privadas (como

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

associações comerciais e industriais locais) e se a cidade se insere nos mercados internacionais de cidades, como o imobiliário, turismo, de boas práticas etc.;

- Na dimensão internacional (IV) analisamos a presença, financiamento ou demanda de agentes e organismos internacionais na política local/internacional da cidade, bem como da participação da cidade em organismos internacionais, como em redes de cidades e suas áreas de interesse registrados em atas e outros documentos;
- Por fim, na dimensão epistêmica (V) investigamos se existem relações da prefeitura e suas instituições/gestores com grupos de conhecimento (think tanks), fontes de valores sobre boas práticas da paradiplomacia (quem os gestores seguem/se aconselham) e críticas da sociedade (como de professores e especialistas) ao modelo adotado a partir de publicações e manifestações científicas.

Não existiria uma ordem fixa de análise de cada dimensão, mas usualmente os estudos de paradiplomacia iniciam-se observando gestores e instituições responsáveis. Identificar o perfil dos gestores (prefeitos), suas falas, o espectro político-partidário, por exemplo, possibilita ver em qual grau a dimensão política da gestão explicaria maior ou menor presença do personalismo dos prefeitos ou das ideologias econômicas na estratégia adotada pela cidade. Assim como ao analisar a dimensão epistêmica, podemos identificar se as universidades e grupos de conhecimento (think tanks) atuam direta ou indiretamente nos valores estratégicos presentes na paradiplomacia da cidade, como os casos dos valores neoliberais na consultoria de Jordi Borja em Barcelona e Rio de Janeiro (Vainer, 2001).

Para a presente pesquisa levantamos os seguintes dados: perfil biográfico e espectral partidário dos prefeitos de Berlim; as principais ações dos prefeitos junto à internacionalização da cidade; identificação estrutural e do corpo técnico das instituições governamentais envolvidas com a execução da paradiplomacia; a presença de acordos e vínculos dessas instituições especializadas com agentes privados e de comunidades epistêmicas (universidades e think tanks); tipo de valores e interesses entre o local e o internacional; participação da Cidade em agendas internacionais; e respostas do local frente ao internacional, como apoios e oposições públicas da sociedade civil e outros órgãos envolvidos. Análises documentais dos órgãos oficiais, visita in loco, bem como entrevistas com acadêmicos residentes em Berlim complementam as bases de informação

da presente pesquisa. Apresentado o APD e nossa proposta de aplicação, seguimos à análise do caso da cidade de Berlim.

### **3. Aplicação do APD em Berlim (1990-2020)**

Institucionalmente Berlim divide suas relações exteriores em duas áreas de atuação (Chancelaria de Berlim, 2021): a da integração regional europeia e continente; e as dinâmicas e interações não-europeias. Em sua paradiplomacia, Berlim precisa lidar com o desenvolvimento local (mantendo sua autonomia) por ganhos externos, também lida com a imagem nacional (enquanto capital), com os processos de integração regional (participando da EU), com os processos externos à Europa de seu interesse e com os fluxos e dinâmicas internacionais desafiadores que perpassam seu território (migrações, gentrificação, terrorismo etc.). Tudo isso em meio a própria busca por ressignificar sua imagem após a reunificação em 1990. Nesse contexto a paradiplomacia acaba assumindo agendas multiníveis de responsabilidades e ações.

Ainda que haja essa complexidade de níveis de ações e interesses, a paradiplomacia geral de Berlim se manteve constante nos últimos trinta anos, com poucas alterações – tendo ressalva apenas para mudanças de preferência em relações bilaterais (anos 1990) para multilaterais (anos 2000). A título de simplificar a leitura, em relação aos principais acontecimentos que identificamos ao longo da presente coleta de dados, como nas entrevistas e visitas in loco, construímos uma breve linha cronológica para facilitar ao leitor a compreensão do caso berlinense (KINZER, 1991; DW, 2008; *Introducing Berlin*, 2020; Reuters, 2019).

- 1989, ocorre o início da queda do muro de Berlim, se estendendo para o ano seguinte e reconectando os lados ocidental e oriental até sua reunificação (1990);
- 1991, ocorre a decisão sobre uma maior transferência da administração pública nacional, antes presente na cidade de Bonn;
- 1993, é criada e sediada a Transparência Internacional em Berlim para combater a corrupção e crimes políticos mundiais, no mesmo ano inicia a recuperação patrimonial da cidade, com a Catedral de Berlim, culminando, em 1999, com a reestruturação da Potsdamer Platz (região central) e a nova imagem de Berlim contemporânea;
- 1999, em meio a construções de novas embaixadas, a embaixada de Israel é atacada e os EUA pressionam por maior segurança para construir a sua embaixada na Cidade, exigindo políticas públicas de atenção ao terrorismo internacional;

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

- 2000, o sistema financeiro internacional começa a marcar presença na Cidade com a inauguração de novos edifícios espelhados, como o Bahntower, e iniciando os processos de gentrificação pela alta dos aluguéis e consumo básico;
- 2001, desde a reunificação, o partido União Democrática Cristã deixa o poder e assume o Social-Democrata, se mantendo até hoje na gestão da cidade;
- 2006, ocorre a final da Copa do Mundo Fifa (futebol), exemplo do uso de grandes eventos enquanto parte da estratégia de visibilidade internacional;
- 2011, em 15 de outubro ocorre a então manifestação popular contra a desregulamentação do mercado financeiro e outras injustiças sociais, em sintonia com outras manifestações no mundo (Nova York, Frankfurt etc.);
- 2014, a Cidade adere ao movimento contra a pena de morte (Cities for Life) e promove intercâmbios e eventos diversos para fortalecer relações com China, Los Angeles e América Latina;
- 2016, seguem protestos contra a gentrificação;
- 2019, protestos contra a especulação financeira, monopólio financeiro imobiliário e paralisação geral contra injustiças aos profissionais do transporte público e privado levam ao debate legislativo de medidas de mediação entre o local e o internacional;
- 2020, Berlim aprova teto para valores de aluguéis e de combate ao monopólio imobiliário por agências financeiras. Inaugurado o aeroporto internacional Berlim-Brandemburgo, peça-fundamental na estratégia de internacionalização da cidade projetado ainda nos anos 1990.

Nesse breve histórico é possível identificar que, desde a reunificação, ocorrem sobreposições de identidades (local, nacional e de bloco UE), interesses de mercados locais e internacionais e contraposto entre a internacionalização de uma Berlim como um dos principais centros políticos da União Europeia, ao mesmo tempo em que a “população resiste à gentrificação” (Reuters, 2019) vinculada aos “mercados internacionais de cidades” (Sánchez 2001). Sobre gentrificação, termo corrente no caso de Berlim, podemos resumir as definições de Eugênia Dória Viana Cerqueira no caso de Paris (2014, p. 433-434) como mutações sociais e urbanas em curto período que resultam em tensões urbanas, políticas e sociais, como no caso da gentrificação comercial, quando empresas e o mercado encarecem e alteram hábitos e acessos da população local aos bens, memória e identidades do local afetado. Em outras palavras: quando o interesse do mercado por

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

uma determinada região encarece a vida e expulsa as pessoas originais de seus bairros e cotidiano.

Podemos adiantar que a gentrificação em Berlim se dá pela abertura rápida que ocorre após a unificação alemã e absorção do modelo de gestão neoliberais pela Cidade. O consenso dos gestores em manter uma redefinição de imagem projetada enquanto uma cidade contemporânea e de oportunidades financeiras também foi observado. Além disso, a criação de aparelhos urbanos, como o Aeroporto Internacional Berlim-Brandemburgo e as reformulações da Potsdamer Platz e de Alexanderplatz com participação dos governantes locais materializam a estratégia dessa nova visibilidade internacional. Dito isso, vamos aos dados coletados em uso do APD na Cidade de Berlim, de 1990 a 2020.

Começemos com **a dimensão da política de gestão**. Tomemos a reunificação como marco da nova Berlim, e desde 1991, teremos apenas três prefeitos em seu comando: Eberhard Diepgen (1991-2001, União Democrática Cristã); Klaus Wowereit (2001-2014, Partido Social-Democrata); e Michael Müller (2014-, Partido Social-Democrata). Dentro do espectro ideológico político alemão, a União Democrática Cristã (UDC), mesmo partido da então Chanceler Angela Merkel (2005-2021), é considerado de centro-direita (Hornsteiner, 2014; Detterbeck, 2014), enquanto o Partido Social-Democrata (SPD) é considerado de centro-esquerda (Idem) e filiado à Internacional Socialista, sendo ambos os dois maiores partidos no cenário nacional alemão.

Referente à orientação política na cidade de Berlim, Diepgen (UDC) foi o responsável por reestruturar a nova imagem da cidade reunificada, retirando símbolos tidos como do antigo regime socialista ou da divisão da cidade (Muro de Berlim, estátuas de Lenin etc.) e fomentar a criação de novos símbolos da unificação pela cidade, como a recuperação dos Portões de Brandemburgo, o planejamento do novo aeroporto internacional de Berlim (demandado em 1991, com obras iniciadas em 2006 e inaugurado em 2020) e a Potsdamer Platz que marca a nova imagem berlinense com seus prédios comerciais arrojados. Contudo, ainda que tenha assumido planejamentos estratégicos neoliberais para a cidade, mesmo no governo UDC, podemos entendê-los como moderados diante de outras grandes experiências, como Barcelona e Rio de Janeiro (Sánchez, 2001; Vainer, 2001; Mercher e Pereira, 2018).

É preciso entender que durante a Guerra Fria pouca coisa mudou na arquitetura da cidade, visto que boa parte dos investimentos da Alemanha Ocidental iam para Bonn e da URSS para manter a ocupação. Berlim também sai da Guerra Fria perdendo o posto de

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

capital financeira da Alemanha para Frankfurt, mas suas ações para recuperar a importância econômica vieram em uma agenda neoliberal que trazia consigo estratégias de internacionalização junto ao mercado financeiro global. Contudo, essa abertura ao capital financeiro internacional que possibilitaria as transformações urbanas na Cidade já mencionadas, desgastaram a população berlinense que passou a eleger em maioria o SPD desde 2001, com alguns dos antigos políticos e moradores do lado socialista ganhando maior destaque.

Wowereit e Müller não romperam totalmente com os planos estratégicos neoliberais de internacionalização de seu antecessor. Se ainda buscavam uma cidade moderna e reforçá-la enquanto importante palco das políticas alemãs e europeias, os dois últimos prefeitos passaram a administrar demandas sociais cada vez mais crescentes, resistentes às consequências da internacionalização. Reforçamos aqui que as resistências não se mostraram diretas à paradiplomacia da Cidade, mas as consequências que a população associa à falta de regulação por parte do legislativo e do executivo de Berlim. Greves, protestos contra a financeirização de serviços, principalmente moradia e transportes, vem sendo uma constante na capital alemã desde os anos 2010 e os dois prefeitos tendem a separar as frentes de diálogos: aos agentes estrangeiros permanece a estratégia paradiplomática de sempre; e à demanda da sociedade local cabe ao legislativo criar regulamentações e mediar o processo de crescimento e gentrificação.

Em relação à análise do perfil dos três prefeitos, em busca de identificar envolvimento pessoal com temas internacionais que expliquem suas estratégias, levantamos os dados a seguir a partir das páginas dos prefeitos na chancelaria berlinense (Berlin.de):

- Eberhard Diepgen nasceu em Berlim (13/11/1941), estudou Direito na Universidade Livre de Berlim, foi prefeito de Berlim Ocidental (1984-89), e enquanto prefeito da atual Berlim se colocava em oposição à mudança de instituições administrativas de Bonn para Berlim (Kinzer, 1991) e lidou com a desconfiança e as exigências de segurança dos EUA em construir sua embaixada na cidade (Cohen, 1999). Também foi em seu governo, em 1991, que Berlim aderiu a Rede Metropolis, então a maior rede internacional de cidades e hoje vinculada a Cidades e Governos Locais Unidos - CGLU. Mas vale destacar que a maioria dos tratados de cidades parceiras com Berlim ocorreu em seu governo, enquanto a participação em redes aumentou após o término de seu mandato, a

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

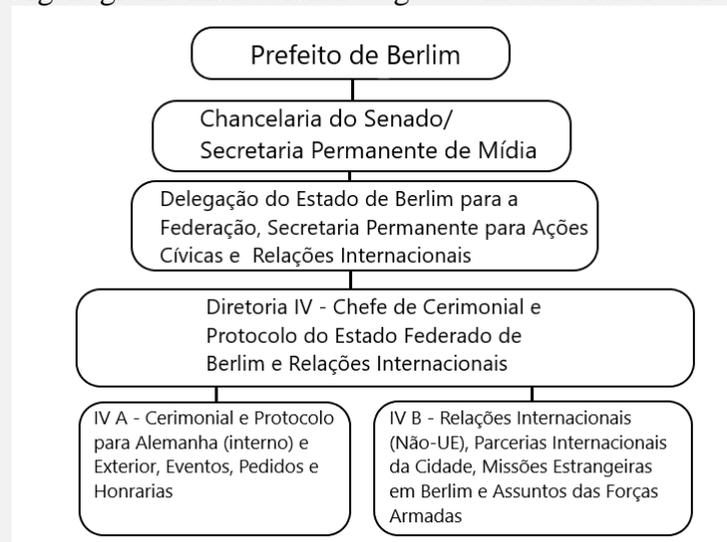
partir dos anos 2000. Após a prefeitura, assumiu cargo de advocacia na firma Thümmel, Schütze & Partner e membro da Fundação Konrad Adenauer (Berlin.de, 2023a);

- Klaus Wowereit nasceu em Berlim Ocidental (01/10/1953), também estudou Direito na Universidade Livre de Berlim, antes de assumir a prefeitura foi membro civil do gabinete de interior do Senado e conselheiro municipal (vereador). Enquanto prefeito (2001-14) atuou no equilíbrio da projeção internacional de Berlim como cidade global, ao mesmo tempo que lidava com o avanço dos mercados internacionais para a cidade, declarando, em 2003, que ‘Berlim é pobre, mas sexy’ (The Guardian, 2014), dada a alta procura de investidores e moradores mesmo com alta do desemprego. Também recebeu a alcunha de ‘símbolo de liberdade’ pelo The New York Time (Lander, 2006) por ser abertamente homoafetivo e defender pautas de integração social (imigração islâmica) e desenvolvimento consciente e sustentável. Após a prefeitura dedica-se em consultorias e ao ativismo de gênero e não discriminação na política (Berlin.de, 2023b);
- Michael Müller nasceu em Berlim Ocidental (09/12/1964), estudou Administração e Negócios abrindo seu próprio negócio. Iniciou sua carreira política como membro do PDS em 1981, sendo eleito vereador de Berlim em 1996. É o atual prefeito de Berlim (2014-), assumindo compromisso com a melhoria da qualidade de vida na capital, especialmente na ampliação da oferta imobiliária, na ampliação de direitos das classes trabalhadoras e resistência à expansão desregulada dos mercados internacionais de cidades. Seu governo é marcado por pressões populares contra o aumento do custo de vida na cidade e outros desafios de sua internacionalização (Berlin.de, 2023c).

A análise do perfil dos três prefeitos não demonstra relação pessoal relevante com agendas internacionais, apenas sendo vistas nas agendas formais de estratégias internacionais das chancelarias (departamentos de RI de Berlim). Os dados dessa dimensão nos mostram que a atual estratégia começou com Diepgen e os demais prefeitos mantiveram a paradiplomacia sem grandes interferências. Isso nos leva a buscar em outras dimensões as explicações desse tipo de paradiplomacia adotada por Berlim nos últimos trinta anos.

Na **dimensão institucional** é possível ver a materialização do funcionamento da paradiplomacia da cidade e suas principais preocupações/frentes de trabalho. Para leituras institucionalistas essa dimensão já seria suficiente para descrever a paradiplomacia da cidade. Contudo, o intuito aqui é identificar a consolidação institucional, a autonomia e a capacidade técnica de gerir a paradiplomacia. É possível ver que relações internacionais é um tema relevante para a gestão de Berlim, ocupando espaço próprio na estrutura institucional da prefeitura (Figura 1) em espaços segmentados por teor técnico. A Cidade conta com a Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim (Chancelaria, 2021) que apresenta suas cinco diretrizes oficiais: i) representação política e atividades diplomáticas nacionais; ii) cooperação e participação em redes internacionais de cidades; iii) apoio ao turismo e negócios, especialmente ao turismo industrial; iv) atividades de agendas culturais; e v) proteção climática e de desenvolvimento tecnológico sustentável.

**Figura 1:** Organograma institucional da gestão internacional de Berlim



**Fonte de dados:** Autores, baseado no organograma da Chancelaria de Berlim, 2021.

Estruturalmente chamamos aqui de Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim a soma das instâncias de gestão de relações internacionais da Cidade, tendo sua base no Departamento IV B, por ser o órgão mais especializado para relações fora da Alemanha e da União Europeia. Vale ressaltar que Berlim utiliza termos como Senado, Estado e outros que podem confundir o leitor que não conhece a estrutura política, mas, de forma resumida, todas as instituições da Chancelaria aqui apresentadas estão subordinadas ao Prefeito de Berlim. Em relação à atuação temática da Chancelaria temos uma forte atuação em questões de integração regional da União Europeia (UE), comerciais/industriais para exportação, ambientais e científica/ensino superior.

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

As relações internacionais de Berlim são tratadas de forma especializada pelos terceiro, quarto e quinto escalões da administração pública local. Nesses trinta anos vimos um bom grau de formação e atuação profissional vinculada às relações internacionais e ao desenvolvimento econômico-social dos gestores e profissionais da Chancelaria. Como exemplo, nos últimos anos Barbara Berninger (Departamento IV B) foi a responsável pela paradiplomacia da Cidade desde 2007 até o fim da pesquisa. Barbara Berninger também é a Secretária Regional para a Europa na organização Metrópolis (organização mundial de cidades subordinada à Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU), reforçando estratégias de transferência de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável na participação internacional da Cidade em redes internacionais (Andrews, 2015). Sua percepção é de que cidades inteligentes são, primeiramente, cidades unidas internacionalmente, ao mesmo tempo em que tornam seus cidadãos mais incluídos e conscientes sobre a própria cidade (IPR Praha, 2015).

A investigação dos gestores anteriores mantém sempre algum grau de envolvimento profissional ou de formação prévios em relações internacionais, mantendo o caráter especializado do corpo técnico à frente da paradiplomacia institucional da Cidade. Além de Berninger, temos Regine Kayser (Departamento IV A, Cerimonial e Protocolo), ambas subordinadas a Andreas Zimmer (Chefe da Diretoria IV), por sua vez, subordinado a Sawsan Chebli e Marc Quedenbaum (Relações Federativas, Cívicas e RI) que respondem diretamente a Christian Gaebler (Chancelaria do Senado/Secretaria Permanente de Mídia) e ao Prefeito (atualmente Michael Müller). Ao todo, 15 profissionais estão subordinados a Sawsan Chebli para cuidar das Relações Interacionais da Cidade (Chancelaria, 2021). Diferentemente de outras cidades no mundo, como as brasileiras, a mudança de prefeitos pouco interfere nos cargos de alguns desses profissionais, permanecendo longos períodos na gestão da Chancelaria, como a própria Berninger.

Das atividades internacionais a Chancelaria destaca as redes internacionais como estratégia fundamental de internacionalização. Como já mencionado, os principais temas de interesse da cidade são negócios internacionais, transferência de políticas públicas, urbanismo, desenvolvimento sustentável e fortalecimento da democracia. Sua participação em 14 redes reflete esses interesses: Baltic Metropoles (BaltMet, que fortalece a capacidade competitiva econômica da região dos Balcãs); C40 (rede mundial que lida com mudanças climáticas); Climate Alliance (proteção climática mundial);

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

ECCAR (rede europeia contra o racismo); Eurocities (manejo de desafios e oportunidades urbanos europeus); Fast-Track Cities (combate à AIDS); Global Compact (desenvolvimento sustentável); ICORN (tratamento aos refugiados); Mayors for Peace (diminuição de armas nucleares); Metrópolis/CGLU (maior rede de cidades do mundo); OWHC (preservação patrimonial); Rainbow Cities Network (luta contra discriminação de gênero); Solidarity Cities (tratamento de refugiados); UCUE (rede das capitais europeias).

Já as parcerias diretas com cidades criam uma situação mais complexa pois, enquanto uma Cidade-Estado, Berlim possui tanto parcerias com cidades, como os seus bairros/distritos também possuem autonomia para desenvolver parcerias com outras cidades. Formalmente Berlim possui vínculo com 17 cidades. Seguindo a ordem cronológica, os tratados firmados se iniciam em 1967, com Los Angeles, e continuam nos anos 1980 com Paris, Madrid, Istambul, nos anos 1990 com Varsóvia, Moscou, Budapeste, Bruxelas, Jacarta, Tasquente, México, Pequim, Tóquio, Buenos Aires, Praga e anos 2000 com Vindique e Londres. A própria Chancelaria reconhece que o grande número de cidades parceiras impede que em todas sejam dadas as mesmas intensidades de ações, reforçando que, desde os anos 2000, a Cidade dá preferência pelas ações e trocas de experiências (transferência de políticas) por meios institucionais das redes internacionais. Essa informação é importante por mostrar uma alteração na estratégia internacional da cidade: de maior peso bilateral nos anos 1990, para multilateral nos anos 2000.

Para finalizar os dados institucionais vale a pena informar as parcerias com outras instituições locais que são apresentadas pela Chancelaria de Berlim no âmbito estratégico internacional: departamentos do Senado de Berlim; o Berlin Partner, espécie de programa para internacionalização empresarial e de negócios na cidade; Escritórios de Relações Exteriores da Alemanha e, conseqüentemente, demais consulados e embaixadas; Instituto Goethe, com a diplomacia cultural; e o DAAD que lida com o intercâmbio educacional e científico na internacionalização das universidades e institutos alemães de ensino e pesquisa. Além disso, a Chancelaria possui uma página virtual de notícias que possam interessar sobre acontecimentos mundiais e de relação com a Cidade. Mercado e Ensino se destacam nessas parcerias e refletem a visão estratégica do desenvolvimento local na paradiplomacia: desenvolver a indústria local e ganhar relevância científica e cultural internacional por meio do ensino superior.

Indo então para a **dimensão de mercado** iniciamos com dados mais gerais, onde aproximadamente três milhões e meio de pessoas residem na Cidade, ficando atrás de áreas como Paris, Madrid, Barcelona e Milão dentro da União Europeia (Eurocities, 2021). Sua economia possui uma grande base de serviços de aproximadamente 86%, seguida em menor proporção pela indústria e outras atividades (Berlin.de, 2021). Esse cenário ocorre pela crescente presença de representações, filiais administrativas e sedes de empresas alemãs e estrangeiras na cidade, além do turismo, educação superior e serviços públicos nacionais e locais. O crescimento econômico, segundo a página oficial da Cidade (Berlin.de, 2021), gira em torno de 2% a 3% ao ano, assim como a diminuição do desemprego nos últimos anos. Vale lembrar que as altas taxas de desemprego, em comparação com as demais cidades alemãs, sempre foi um dos maiores desafios da Cidade após a unificação, como mencionado pelo Prefeito Wowereit, em 2003.

Quando analisamos a dimensão de mercado buscamos observar, ao menos, dois segmentos de acordo com o APD: participação do mercado na gestão estratégica da internacionalização da cidade; e a relação com os mercados internacionais de cidades (Sánchez, 2001). O primeiro é possível observar no Berlin Partner, programa de internacionalização de negócios que tem apoio da Chancelaria de Relações Internacionais da Cidade. Já o segundo é preciso identificar quais dos mercados de cidades estão presentes e como esses interferem na paradiplomacia e internacionalização da cidade.

Dentro do setor de serviços as grandes empresas de ação internacional sediadas em Berlim que podemos destacar como relevantes para a paradiplomacia são: Bombardier Transportation, Deutsch Bahn e a Berliner Verkehrsbetriebe (tráfego e logística), Charité, Pfizer e Vivantes (saúde), Siemens e Deutsch Telekom (tecnologia e comunicação) e a Coca-Cola (alimentação). Muitas outras empresas estão presentes, como redes de franquias de alimentação e de serviços financeiros, além de redes de hotéis e serviços por aplicativos, como Uber e Booking.com. Entretanto, apenas as primeiras citadas foram identificadas (Berlin Partner, 2021) em ações conjuntas com a Chancelaria ou o governo de Berlim.

Faz-se a ressalva que referente a serviços por aplicativos virtuais, como Airbnb, geraram diversos movimentos sociais contrários ou em busca de regulamentação por demanda da população junto ao legislativo. Como já mencionado, um dos pontos mais sensíveis da internacionalização da Cidade é o aumento do custo de vida, especialmente da moradia. Berlim demonstra consciência sobre as consequências da

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

internacionalização, presentes em textos e falas de gestores públicos e de movimentos sociais.

Dos mercados internacionais de cidades, apontados por Fernand Sánchez (2001) – mercado para empresas com interesses locais; mercado imobiliário; mercado de consumo; mercado do turismo; mercado das boas práticas de políticas públicas; e o mercado de consultoria – observamos crescimento da especulação imobiliária, financeira e impactos do crescimento do turismo e entretenimento, o que gera as resistências e protestos já mencionados em Berlim pela sociedade civil organizada. Bairros como o Mitte (centro) e Prenzlauer Berg aumentam sua gentrificação por presença de grandes empresas e seus funcionários bem pagos ou pela demanda do turismo e do mercado imobiliário internacionais.

Manchetes de jornais sobre essa crise da habitação e custo de vida ganham força a partir de meados dos anos 2000, em afirmações como “Berlim continua conquistando mais investimentos e sua reputação internacional atrai cada vez mais pessoas ricas para novos apartamentos luxuosos, mais baratos do que em Nova York, Londres ou Paris” (DW, 2008). Quanto ao mercado de boas práticas em políticas públicas, Berlim faria parte das cidades que buscam exportar modelos e nem tanto os receber. A própria Chancelaria e Barbara Berninger defendem o uso de banco de dados de transferência de políticas berlinenses multilateralmente, ao mesmo tempo que busca incentivar inovações, startups e outras experiências locais da Cidade para o futuro compartilhamento em redes de cidades.

Dessa forma, na dimensão de mercado, identificamos a presença conjunta entre empresas e mercados e a Chancelaria de RI de Berlim, como pelo programa Berlin Partner. Desde os anos 1990 as empresas e os investimentos estrangeiros aqueceram os mercados internacionais de cidades apontados por Sánchez (2001) que resultaram materialmente nos protestos na década de 2010. A reformulação de áreas urbanas para atender às necessidades desses investidores, como por prédios administrativos no centro e um novo aeroporto maior e mais moderno, marcam políticas públicas locais de adaptação à demanda internacional dos mercados que, por sua vez, se torna resultado da política de projeção intencional do governo local de uma imagem a ser consumida internacionalmente. Pode-se dizer que a estratégia deu certo em seus objetivos primários, mas que agora precisa lidar com os impactos sociais.

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

Diante desse cenário político, institucional e de mercado levantamos entrevistas, em maio de 2019, com acadêmicos em Berlim sobre a internacionalização da imagem da cidade e suas percepções sobre a paradiplomacia cultural. Seguimos premissas compartilhadas por pesquisadores, como Fraser e Gondim (2004), em que, por meio de entrevistas qualitativas, buscamos registrar as vivências individuais enquanto dados de análise válidos para compor a peça maior de análise. Na dimensão epistêmica, saber como a comunidade epistêmica enxerga a internacionalização e se participa dos planejamentos da cidade são importantes. De modo geral as universidades possuem participação ativa com os canais institucionais da Chancelaria e possuem núcleos de pesquisa sobre temas transversais. Mas, de modo geral, a percepção acadêmica é crítica às consequências da internacionalização e apontam para processos de regulação dos mercados e diminuição da gentrificação. Ao mesmo tempo em que ganham com a internacionalização de seu corpo discente e docente nessa projeção de imagem com apoio governamental ao setor científico.

**Quadro 02:** Entrevistas presenciais dos autores realizadas em Berlim

<b>Entrevistados</b>	Sergio Costa	Renata Morales Díaz	Monique Momberg	Barbara Berninger
<b>Instituição</b>	Professor da Universidade Livre de Berlim – Departamento para América Latina	Pesquisadora da Universidade Livre de Berlim – Departamento de Estudos Linguísticos e Culturais	Pesquisadora da Universidade Humboldt – Departamento de Sociologia e Urbanismo	Secretária-Chefe do Departamento IV B (Relações internacionais de Berlim) e da Rede Metropolis
<b>Relevância</b>	Estudos sociais e políticos europeus	Estudos culturais europeus	Estudos urbanos e de mercado em Berlim	Responsável pela paradiplomacia de Berlim
<b>Visão</b>	Indicação de novos entrevistados e núcleo de pesquisas sobre Berlim	Favorável à abertura / internacionalização da cidade e crítica à xenofobia e práticas de mercado aos estrangeiros	Crítica à gentrificação e inflação em Berlim dada abertura comercial desregulada	Favorável à abertura / internacionalização da cidade e reprodução do discurso oficial
<b>Data</b>	Abril, 2019	Abril, 2019	Maio, 2019	Maio, 2019

**Fonte:** Autores, 2022.

As entrevistas (Quadro 2) foram realizadas presencialmente em Berlim no ano de 2019, sendo o áudio gravado pelo celular. As entrevistas se iniciaram com Sérgio Costa, professor do Departamento de Estudo Latino-Americano e Europeus da Universidade Livre de Berlim. A partir dessa primeira entrevista, indicações e os contatos de grupo de pesquisa das universidades locais foram obtidos. Fomos até esses grupos. Na Universidade Livre de Berlim foi indicada a pesquisadora Renata Morales Díaz, tanto por

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

seus estudos culturais regionais na universidade, como por ser estrangeira residente, trazendo olhar do externo em imersão. Na Universidade de Humboldt, a mais antiga de Berlim, foi indicado o grupo de pesquisa sobre urbanismo, sociedade e mercado da Geografia e Sociologia, onde entrevistamos Monique Momberg e suas pesquisas sobre como as empresas estrangeiras atuam em Berlim e interferem nas dinâmicas sociais da cidade. Por fim, entrevistamos a representante da paradiplomacia de Berlim, Barbara Beringer, com o intuito de cruzarmos as avaliações acadêmicas com a institucional. Todas as entrevistas foram livres, mas sempre inserindo três temas nas perguntas: I) a percepção política e social sobre Berlim nos últimos anos; II) se percebe dinâmicas internacionais na cidade; e III) avaliação sobre os pontos levantados pelo entrevistado durante a entrevista.

Em entrevistas com Monique Momberg, pesquisadora de cidades, tecnologias e mercado na Universidade de Humboldt, nos informa que “o mercado internacional pressiona a população local, especialmente a mais vulnerável no aumento do custo de vida e da gentrificação”. Para a pesquisadora, “bancos e agências financeiras compram apartamentos e alugam a preços elevados, fazendo com que estudantes e moradores locais fiquem em situações difíceis”. Já na Universidade Livre de Berlim, a pesquisadora Renata Morales Díaz informa que “a cidade e abrir é importante, mas boa parte dos cidadãos berlinenses não gostaram do avanço do turismo sem planejamento, especialmente do turismo jovem e descompromissado que Berlim vem atraindo nos últimos anos”. Essa percepção crítica ao turismo ganhou apoio legislativo nos últimos anos. Apesar do crescimento relatado, aplicativos de hospedagem, como Airbnb, que barateiam e facilitam o turismo jovem sofreu restrições fiscais nos últimos anos por parte da Cidade. Diversos aplicativos de serviços passaram a ser regulamentados para diminuir a oferta de hospedagem muito barata, levando esses aplicativos a se limitarem, quase sempre, a hotéis formais já existentes como o SMARTments, que busca ocupar o espaço de aluguéis de quartos proibidos em prédios residenciais a partir da disponibilidade de quartos de hotéis tradicionais com preços mais acessíveis.

Morales também aponta para as obras do aeroporto internacional (Berlim Brandemburgo) projetado ainda nos anos 1990 na primeira fase de internacionalização da imagem da cidade, mas que “por muito tempo ficaram paradas e investigadas por mau uso do dinheiro público”, sendo inaugurado apenas em 2020. Muitos professores e estudantes participa dos manifestos contra a gentrificação e problemas sociais advindos

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

do crescimento do mercado e da financeirização dos serviços na cidade. Além disso, a inflação de demanda que existe na Cidade em crescimento deteriora as relações de trabalho, levando greves e protestos para diversos outros setores nos últimos anos.

Mas esses desafios da Cidade são debatidos nesses grupos de pesquisas das duas universidades. Além de pesquisas, os grupos incentivam a participação de seus membros em ativismos, como contra a alta de aluguéis e gentrificação, por meio de divulgação em e-mails desses eventos. Pode-se dizer que a dimensão epistêmica dessas duas universidades também integra a dimensão social em ação sobre as agendas de políticas de internacionalização e suas consequências.

E sobre as ações conjuntas da Chancelaria com as comunidades epistêmicas? Segundo Beringer: “A ciência e o ensino são vistos como ferramentas de internacionalização da Cidade e é por isso que sempre estiveram presentes em incentivos e parcerias”. Podemos ver que a Chancelaria atua em parceria com as universidades e centros de pesquisa locais, os mesmos grupos que visitamos. Especialmente nos últimos anos essa presença ocorreu para incentivar startups e gestão de inovação para alimentar bancos de transferências de redes internacionais como a Metropolis. O conceito de cidade inteligente é buscado atualmente por Berlim que incentiva projetos de boas práticas. Exemplos mencionados por Beringer na entrevista foram Real Map e o Startup Map Berlin. O projeto Mapa Real (Real Map), um tipo de mapa interativo sobre acessibilidade que é alimentado pelos usuários, como a Wikipedia, criado por jovens técnicos e divulgado pela Chancelaria em eventos internacionais (IPR Praha, 2015) e de baixo custo. Outra iniciativa é o Startup Map Berlin, mapa que contém startups e núcleos de inovação na cidade. O projeto foi iniciativa do governo de Berlim em conjunto com outras instituições e programas, como de 73 universidades, escolas e institutos de ensino e do Berlin Partner, aproximando iniciativas público-privadas para a internacionalização (Start Up.Berlin, 2021).

Dessa forma, na dimensão epistêmica observa-se o interesse mútuo em internacionalizar as pesquisas de universidades na categoria de boas práticas, ao mesmo tempo em que existe uma posição crítica por acadêmicos sobre os resultados da internacionalização atendendo ao mercado internacional. Não é visto tanto contribuições epistêmicas de “como executar a paradiplomacia”, mas de lidar com suas oportunidades de inovação e as consequências sociais.

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

Por fim, na dimensão internacional, reflete-se as redes internacionais de cidades e a dimensão da União Europeia como já mencionado. As redes se tornam objetivo de internacionalização e se subordinam à dimensão institucional que gere as práticas da Cidade. Não identificamos empréstimos e nem ajudas de organizações internacionais fora da União Europeia em volumes que pudessem diminuir a autonomia de gestão política e institucional da Cidade sobre sua internacionalização e gestão local. De forma resumida, observamos que a presença de Berlim nas redes gira em torno de agendas ambientais, como mudanças climáticas e novas tecnologias urbanas para o desenvolvimento sustentável, e de transferência de tecnologia e modelos de gestão, como já mencionados aqui sobre as startups tecnológicas.

Já mudanças sistêmicas internacionais, como o fim da bipolaridade da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo tiveram consequências na cidade, desde sua reunificação, passando pela abertura econômica e absorção problemática dos moradores do lado socialista. A percepção de que Berlim segue economicamente dividida ainda persiste, com desemprego maior do lado oriental (Gramlich, 2019). Outro desafio internacional, ou até mesmo transnacional, são os refugiados e imigrantes que chegam à cidade e promovem mudanças na gestão internacional, como na participação de redes antirracismo e de apoio a refugiados mencionadas anteriormente na dimensão institucional.

A dimensão internacional, portanto, explicaria mais o contexto da estratégia de sua paradiplomacia cultural do que propriamente traria agentes internacionais impositores de um modelo. Diferentemente de cidades em desenvolvimento que absorvem empréstimos do Banco Mundial, Berlim é uma cidade que oferta boas práticas a serem adotadas pelo mundo, levando consigo exportação de tecnologias, profissionais e conhecimento (know-how). O próprio incentivo à internacionalização das universidades por parte do governo alemão e de Berlim podem explicar também a disseminação de valores para outros locais. Se por um lado a imagem projetada e consumida consegue mais respostas diante da dimensão de mercado que reflete as escolhas dos gestores políticos e da Chancelaria nos últimos anos, por outro, a irradiação e difusão de boas práticas vai se consolidando junto à estratégia de paradiplomacia da Cidade a partir dos anos 2000, com a mudança das relações bilaterais para as multilaterais em redes.

#### **4. Considerações finais**

O APD possibilitou ver que a estratégia de gestão pública internacional de Berlim é projetar um tipo específico de visibilidade internacional em que a paradiplomacia se torna um suporte institucional para os discursos dos gestores ao mercado. Valores que se perpetuam nessa projeção são: cidade moderna e em transformação urbana; aporte de investimentos; e, mesmo com desafios sociais, possibilidade de crescimento aos seus parceiros de mercado. Foi possível identificar um consenso dos gestores (prefeitos e secretários) em redefinir e manter essa imagem projetada berlinense nos últimos trinta anos, criando aparelhos urbanos que sustentassem essa nova imagem, como o aeroporto internacional e as reformulações em Potsdamer Platz e Alexanderplatz. Além disso, a partir dos anos 2000, Berlim deixa de buscar parcerias bilaterais e investe em ações multilaterais irradiando suas boas práticas na gestão pública e na inovação científica em redes internacionais de cidades, ampliando frentes de projeção internaional.

Mas essa projeção de uma Berlim moderna e de oportunidade financeira não trouxe apenas benefícios. A gentrificação em bairros como o Mitte e Prenzlauer Berg, bem como a inflação por demanda e a financeirização e virtualização de serviços levou diversos manifestantes, como acadêmicos, para as ruas da Cidade nos últimos anos. Enquanto o Executivo (Prefeitos e Chancelaria) lidam com a projeção de crescimento e obras públicas para readequar a cidade à imagem projetada, cabe ao Legislativo (Senado de Berlim) mediar as pressões desses conflitos de interesses sociais e internacionais. Os mercados internacionais imobiliário e de turismo são hoje os que mais sofrem debates e novas regulamentações. Já o mercado de boas práticas segue seu caminho nas redes de cidades. Seria possível considerar a hipótese de que: quanto mais a imagem projetada de Berlim se associa à imagem de cidade inteligente, moderna e sustentável, maiores seriam as chances de ser consumida por outras cidades em bancos de boas práticas.

O modelo APD possibilitou ainda identificar que a dimensão do mercado foi o motor para a estratégia adotada no governo de Diepgen, nos anos 1990, e que permaneceu ao longo dos governos de Wowereit e Müller. Os interesses das dimensões de gestão política e institucional em atender à dimensão do mercado explica não só a reformulação dos espaços públicos, mas também a origem dos atuais desafios sociais. Programas como o Berlin Partner e o valor na Chancelaria de apoiar o desenvolvimento industrial da Cidade em negócios internacionais, são alguns dos canais de aproximação com os agentes do mercado nos últimos trinta anos. Com isso, o modelo APD não só nos possibilitou

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

fazer uma análise descritiva da paradiplomacia berlinense, como também identificar quais dimensões mais explicaram sua natureza em uma estratégia de projeção internacional.

Por fim, sobre o modelo APD é possível notar uma capacidade de observar o todo, mas necessidade de refinar processos mais específicos. Isso significa que o APD funciona para fazer a análise de conjuntura, ver o todo, mas conforme vamos nos aprofundando em cada dimensão, é preciso dominar técnicas variadas. Essas técnicas, como entrevistas, prosopografias e estudos de redes são indicadas no APD, mas variam estrategicamente a partir de cada caso analisado. Cabe ao pesquisador avaliar a natureza e acessibilidade dos dados de cada dimensão e como esses serão coletados cientificamente para que a replicabilidade possa ser efetuada em pesquisa futura. O APD consegue explicar os meios pelos quais a Cidade de Berlim se internacionalizou e abre caminho para análises mais profundas em cada uma das dimensões, como a de mercado, em pesquisas futuras.

## **Referências**

Andrews, J. (2015, Novembro 6). Interview: Barbara Berninger, Regional Secretary Europe for METROPOLIS. Cities Today. Recuperado de <https://cities-today.com/interview-barbara-berninger-regional-secretary-europe-metropolis/>

Anjani, N. R. (2022, Novembro 26.). The form of Jakarta-Berlin paradiplomacy in sister city cooperation in the field of culture under international relations. Department of IR, Class of K, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/357131334\\_The\\_Form\\_of\\_Jakarta-Berlin\\_Paradiplomacy\\_in\\_Sister\\_City\\_Cooperation\\_in\\_the\\_Field\\_of\\_Culture\\_under\\_International\\_Relations\\_Bentuk\\_Paradiplomasi\\_Jakarta-Berlin\\_dalam\\_Kerjasama\\_Sister\\_City\\_di\\_bidang\\_Kebu](https://www.researchgate.net/publication/357131334_The_Form_of_Jakarta-Berlin_Paradiplomacy_in_Sister_City_Cooperation_in_the_Field_of_Culture_under_International_Relations_Bentuk_Paradiplomasi_Jakarta-Berlin_dalam_Kerjasama_Sister_City_di_bidang_Kebu)

Berlin.de. (2021). Economic development. Recuperado de <https://www.berlin.de/en/business-and-economy/economic-center/5611367-4011028-economic-development.en.html>

Berlin.de. (2023a). The Governing Mayor: Eberhard Diepgen. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.4635.php>

Berlin.de. (2023b). The Governing Mayor: Klaus Wowereit. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.4700.php>

Berlin.de. (2023c). The Governing Mayor: Michael Müller. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.1159546.php>

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

Berlin Partner. (2021). Berlin Partner for Business and Technology. Recuperado de <https://www.berlin-partner.de/en/>

Cerqueira, E. D. V. (2014). A evolução das formas de gentrificação: estratégias comerciais locais e o contexto parisiense. *Caderno Metropolitano*, 16(32), 417-436. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3206>

Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim. (2021). Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/international-relations/>

Cohen, R. (1999, Outubro 28). Germans are balking at U.S.. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1999/10/28/world/berlin-journal-germans-are-balking-at-us-embassy-blueprint.html>

Criekemans, D. (2006). How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’: the case of Flanders (1993-2005). Presented at the International Conference of Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value, Geneva. Recuperado de <https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/bolewski>

Detterbeck, K. (2014). *Multi-Level Party Politics in Western Europe*. Palgrave Macmillan.

Deutsche Welle. (2008, Julho 20). Berlin Residents Unsettled by Wave of Gentrification. DW. Recuperado de <https://www.dw.com/en/berlin-residents-unsettled-by-wave-of-gentrification/a-3427742>

Eurocities. (n.d.). Cities Database. Recuperado de <https://eurocities.eu/cities/>

Fraser, M. T. D., & Gondim, S. M. G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *PAdéia*, 14(28), 139-152. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/paideia/a/MmkPXF5fCnqVP9MX75q6Rrd/?format=pdf&lang=pt>

Gramlich, J. (2019, Novembro 6). East Germany has narrowed economic gap with West Germany since fall of communism, but still lags. Pew Research Center. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/06/east-germany-has-narrowed-economic-gap-with-west-germany-since-fall-of-communism-but-still-lags/>

Hernández, Z., & Kanety, S. (2020). De lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer. Reflexiones sobre el ordenamiento mundial a 30 años de la caída del Muro de Berlín. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(238), 221-230. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/71980>

Hornsteiner, M., & Saalfeld, T. (2014). Parties and the Party System. In *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan.

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

IPR Praha. (2015, Outubro 26). Rozhovor s Barbarou Berninger Interview [Video]. YouTube. Retrieved from [https://www.youtube.com/watch?v=V-\\_nPE\\_emc4](https://www.youtube.com/watch?v=V-_nPE_emc4)

Junqueira, C. (2017). Paradiplomacia: a transformação do conceito nas Relações Internacionais e no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, 83(1), 43-68. Recuperado de [https://www.academia.edu/35901241/Paradiplomacia\\_a\\_transforma%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_conceito\\_nas\\_rela%C3%A7%C3%B5es\\_internacionais\\_e\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/35901241/Paradiplomacia_a_transforma%C3%A7%C3%A3o_do_conceito_nas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_e_no_Brasil)

Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, 1(1), 58-73. Recuperado de [https://www.academia.edu/24049074/From\\_city\\_marketing\\_to\\_city\\_branding\\_Towards\\_a\\_theoretical\\_framework\\_for\\_developing\\_city\\_brands](https://www.academia.edu/24049074/From_city_marketing_to_city_branding_Towards_a_theoretical_framework_for_developing_city_brands)

Kinzer, S. (1991, July 6). Some legislators to remain in Bonn. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1991/07/06/world/some-legislators-to-remain-in-bonn.html>.

Landler, M. (2006, Setembro 23). Berlin Mayor, Symbol of Openness, Has National Appeal. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2006/09/23/world/europe/23wowereit.html>

Mercher, L. (2020). Museus e visibilidade internacional das cidades: por uma ampliação do conceito de paradiplomacia identitária. In A. Pereira, R. Blanco, & D. Pereira (Eds.), *Relações Internacionais Contemporâneas: novos temas e novas abordagens* (pp. 118-138). NEPRI/UFPR. Recuperado de [https://www.academia.edu/44756853/Rela%C3%A7%C3%B5es\\_Internacionais\\_contempor%C3%A2neas\\_novos\\_temas\\_e\\_novas\\_abordagens](https://www.academia.edu/44756853/Rela%C3%A7%C3%B5es_Internacionais_contempor%C3%A2neas_novos_temas_e_novas_abordagens)

Mercher, L., & Pereira, A. E. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, 13(2), 195-222. Recuperado de <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/790>

Reuters. (2019). Berlin police scuffle with activists at gentrification protest. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-may-day-germany-berlin-idUSKCN1S74O6>

Salomón, M. (2011, Setembro 8-9). Seminário Internacional Agendas e Atores: perspectivas do Norte e do Sul. Mesa 2: América Latina. Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio. Video title: Mesa América Latina – Monica Hirst (parte ½). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=hlMZjYOIx8I>

Sánchez, F. (2001). A reinvenção das cidades na virada de século. *Revista Sociologia & Política*, 16, 31-49. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/63CscvjKSmfXqPbKtttkDfn/?lang=pt&format=pdf>

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

**Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.**

Sassen, S., & Roost, F. (2001). A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento. *Espaços & Debates: aliança e competição entre cidades*. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 18(41), 66-74.

Startup.Berlin. (2021). Berlin Partner. Retrieved from <https://www.berlin-partner.de/en/the-berlin-location/the-place-to-be-for-startups>

Neate, R. (2014, Janeiro 3). Berlin's 'poor but sexy' appeal turning city into European Silicon Valley. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2014/jan/03/berlin-poor-sexy-silicon-valley-microsoft-google>

Vainer, C. (2001). Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In O. Arantes, C. B. Vainer, & E. Maricato (Eds.), *A cidade do pensamento único; desmanchando consensos* (pp. 105-120). Vozes. (Coleção Zero à Esquerda).

# O turismo acessível à luz do Direito Internacional e os desafios da realidade brasileira

*Accessible tourism in the light of international law and the challenges of the Brazilian reality*

Danilo Garnica Simini <sup>1</sup>   
Alice Assad Wassall <sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.62650]

Recebido em: 27/03/2022

Aprovado em: 23/09/2022

**Resumo:** Os direitos das pessoas com deficiência são uma preocupação do Direito Internacional através de tratados e recomendações das Organizações Internacionais. Dentre as preocupações encontra-se o turismo acessível, pois trata-se de atividade relacionada ao pleno desenvolvimento do ser humano. Assim, o presente trabalho apresentou as principais normas e recomendações internacionais relacionados ao tema, tendo destacado a atuação da Organização Mundial do Turismo e do Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Também discutiu os desafios existentes na realidade brasileira relacionados à implementação do turismo acessível, já que o Brasil além de ser signatários do tratado recebeu recomendações a respeito do tema. A fim de atingir tais objetivos, foi feita revisão bibliográfica acerca da Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como do papel da Organização Mundial do Turismo sobre a temática. Ademais, também foram feitas considerações acerca da acessibilidade no turismo brasileiro, tendo como parâmetro publicações especializadas. Concluiu-se que, apesar de iniciativas positivas, existem muitos desafios, pois o setor de turismo no Brasil envolve diversos serviços e atividades prestados pelos setores público e privado. De qualquer forma, o Estado brasileiro deve atuar para que as normas e recomendações internacionais sejam observadas.

**Palavras-chave:** Turismo acessível; Organização Mundial do Turismo; Brasil.

**Abstract:** The rights of people with disabilities are a concern of international law through international organizations' treaties and recommendations. Among the concerns is accessible tourism, as it is an activity related to the full development of human beings. Thus, the present work presented the main international norms and recommendations

<sup>1</sup> Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) – E-mail: [danielosimini@gmail.com](mailto:danielosimini@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Anhembi Morumbi – E-mail: [alicewassall@outlook.com](mailto:alicewassall@outlook.com).

related to the theme, having highlighted the work of the World Tourism Organization and the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities. He also discussed the existing challenges in the Brazilian reality related to the implementation of accessible tourism, since Brazil, in addition to being signatories to the treaties, received recommendations on the subject. In order to achieve these objectives, a bibliographic review was made about the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, as well as the role of the World Tourism Organization on the subject. In addition, considerations were also made about accessibility in Brazilian tourism, using specialized publications as a parameter. It was concluded that, despite positive initiatives, there are many challenges, since the tourism sector in Brazil involves several services and activities provided by the public and private sectors. In any case, the Brazilian State must act so that international standards and recommendations are observed.

**Keywords:** Accessible tourism; World Tourism Organization; Brazil.

## **1. Introdução**

De acordo com dados da Organização Mundial da Saúde de 2011 divulgados pelo portal da Organização das Nações Unidas (2020), estima-se que 1 bilhão de pessoas, ou seja, uma em cada sete pessoas no mundo, vivam com alguma deficiência e 80% delas habitam em países em desenvolvimento como o Brasil. Seja em território nacional ou no mundo, a falta de estatísticas sobre essa parcela da população contribui para sua invisibilidade e ausência de políticas públicas direcionadas.

O Direito Internacional tem contribuído para tornar as pessoas com deficiência mais visíveis por meio da criação de tratados de direitos humanos e pela atuação das Organizações Internacionais. No mês de setembro de 2015, os países integrantes da Organização das Nações Unidas decidiram sobre os denominados “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, metas a cumprir até o ano de 2030. Dos 17 objetivos definidos, o ODS 10 é integralmente dedicado a redução das desigualdades e das 10 metas estabelecidas neste objetivo, uma cita diretamente a promoção da inclusão de pessoas com deficiência: Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

Isso significa que países, sociedade civil e iniciativa privada devem reafirmar a necessidade de empoderamento dos grupos vulneráveis, tais como as pessoas com deficiência. Os signatários da Agenda 2030 se comprometeram a fornecer educação inclusiva para pessoas com deficiência, a garantir a igualdade de acesso a todos os níveis

de educação, a alcançar o pleno emprego, a promover o acesso a sistemas de transporte seguros e a proporcionar o acesso universal a espaços públicos e inclusivos.

As pessoas com deficiência também devem ter acesso ao turismo, importante setor da economia e fundamental para o desenvolvimento do ser humano, pois através dele abre-se a possibilidade de contato com outras realidades, povos e culturas. Contudo, o turismo acessível tem sido pouco estudado, especialmente, qual o papel do Direito Internacional na proteção e efetivação do acesso ao turismo por parte das pessoas com deficiência. Também merece uma maior atenção quais são os desafios do turismo acessível no Brasil, pois o país está inserido na ordem jurídica internacional como parte de tratados de direitos humanos e de Organizações Internacionais com atuação na temática.

O presente artigo visa contribuir com os estudos sobre a temática. O objetivo é apresentar como o Direito Internacional aborda o tema do turismo acessível por meio de tratados de direitos humanos e Organizações Internacionais, bem como quais são os desafios existentes na realidade brasileiro. A ideia é discutir se e como a normativa internacional sobre a matéria tem sido absorvida pelos agentes brasileiros envolvidos no setor de turismo. Trata-se de assunto de relevância por dois motivos, quais sejam, o tema está relacionado com a plena inclusão das pessoas com deficiência e a não observância das normas e recomendações internacionais pode ocasionar a responsabilização internacional do Estado brasileiro.

Sendo assim, inicialmente serão apresentadas as normas e recomendações internacionais sobre a matéria no âmbito da Organização das Nações Unidas, bem como as recomendações feitas ao Estado brasileiro. Posteriormente, serão apresentadas as recomendações feitas pela Organização Mundial do Turismo. Por fim, será apresentada a realidade brasileira acerca do turismo acessível, além de iniciativas positivas e considerações sobre os desafios referentes à implementação do turismo acessível.

## **2. Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência e as recomendações feitas ao Estado brasileiro acerca do turismo acessível**

Na década de 1970, a Assembleia Geral da ONU editou duas resoluções acerca das pessoas com deficiência, especificamente a Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências Mentais (1971) e a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência (1975). Posteriormente, 1987 foi declarado o Ano Internacional das Pessoas

Deficientes. A repercussão positiva fez com que especialistas reunidos na Suécia sugerissem a elaboração de uma Convenção referente aos direitos das pessoas com deficiência. A ideia não foi acolhida naquele momento, mas a ONU elaborou outros documentos, tais como as “Normas Uniformes sobre a Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência” de 1993 e a Declaração de Salamanca de 1994, explicam Vittorati e Hernandez (2014).

Em setembro de 2001, o México apresentou proposta de realização da Convenção durante a Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância. A proposta encontrou resistência por parte dos países desenvolvidos, e as organizações representativas começaram a propagar a ideia, a fim de buscar apoio para a sua concretização junto à ONU. No mês de dezembro de 2001, a Resolução nº 56/168 da ONU criou um Comitê voltado à elaboração da convenção. O Comitê realizou oito sessões entre 2002 e 2006 para a redação do texto do tratado, e o processo contou com a participação da sociedade civil, tendo o Brasil atuado de forma fundamental nesse processo (Vittorati & Hernandez, 2014).

A atuação dos líderes do movimento no Brasil, bem como da delegação brasileira sob a ‘fiscalização’ dessas lideranças, foi, portanto, decisiva para a aprovação de um texto mais próximo da realidade e das necessidades das pessoas com deficiência ao redor do mundo. Além disso, essa participação em nível internacional abriu um novo espaço de luta por direitos humanos para as pessoas com deficiência, que passa a ser travada efetiva e formalmente além das fronteiras do Brasil. Com a aprovação da Convenção e sua entrada em vigor no País, a luta pela concretização de suas normas conta com uma nova via e ferramenta de pressão política: o ativismo transnacional. A busca constante pelo consenso durante a elaboração da Convenção pôs em contato direto representantes do movimento das pessoas com deficiência em todo o mundo, possibilitando a troca de informações, princípios e valores, o contato com outras realidades e culturas, abrindo o caminho para a formação de redes transnacionais que lutam pelos mesmos objetivos ao redor do mundo (Vittorati & Hernandez, 2014, p. 252).

De acordo com a Convenção, pessoas com deficiência são aquelas que apresentam “impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007). A edição da Convenção da ONU ratifica uma mudança de paradigma da deficiência, qual seja a adoção do modelo social com fundamento nos direitos humanos, deixando de lado o denominado modelo médico.

Este interpretava a deficiência como um defeito a ser tratado ou curado e aquele entende a pessoa com deficiência como titular de direitos. Assim, deve-se exigir “que a sociedade trate seus diferentes de modo a assegurar a igualdade material, eliminando as barreiras à sua plena inclusão.” (Ramos, 2017, p. 237). Ademais, pode-se afirmar que a Convenção da ONU entende a deficiência como um conceito em evolução (Mazzuoli, 2018). A mudança do modelo de deficiência, conforme observa Blanes Sala (2011), está intimamente ligada à evolução do conceito de deficiência presente nas Classificações Internacionais da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O modelo social da deficiência com fundamento nos direitos humanos propõe uma conceituação mais justa e adequada sobre as pessoas com deficiência, reconhecendo-as como titulares de direitos e dignidade humana inerentes, exigindo um papel ativo do Estado, da sociedade, e das próprias pessoas com deficiência. O Estado é responsável pela regulação necessária, pela promoção e conscientização das necessidades das pessoas com deficiência positivadas como direitos, e, em conjunto com a sociedade, deve atuar na mudança cultural para a inclusão plena, acolhendo a todos e todas. As pessoas com deficiência, por sua vez, devem assumir o protagonismo de suas vidas enquanto sujeitos de direitos humanos. (Lopes, 2009, p. 167).

Outro aspecto importante introduzido pela Convenção da ONU foi a utilização da expressão pessoa com deficiência. Na legislação brasileira, explicam Vittorati e Hernandez (2014), as expressões “excepcionais”, “pessoas portadoras de deficiência” e “deficientes” eram as utilizadas, sendo a segunda a utilizada pela Constituição Federal de 1988 antes da ratificação da Convenção da ONU. A expressão “pessoas portadoras de deficiência” no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988 era considerada inovadora por inserir a pessoa como elemento central, porém carrega uma impropriedade, pois a deficiência faz parte do indivíduo, ou seja, deficiência não se porta, asseveram Vittorati e Hernandez (2014, p. 253).

Embora pareça de pouca importância, a mudança da expressão utilizada para nomear os indivíduos que têm algum tipo de deficiência influencia diretamente a forma como elas são vistas e tratadas pela sociedade. Termos pejorativos têm em si uma carga axiológica que perpetua posturas de exclusão e até intolerância contra as pessoas com deficiência, além de motivar políticas públicas inadequadas, pautadas em posturas de mera assistência e caridade.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência apresenta como princípios gerais: a) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das

peçoas; b) a não-discriminação; c) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; d) o respeito pela diferença e pela aceitação das peçoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; e) a igualdade de oportunidades; f) a acessibilidade; g) a igualdade entre o homem e a mulher; h) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

De acordo com o artigo 4º, a ratificação da Convenção por parte de qualquer Estado faz com que este tenha que assegurar e promover o pleno exercício dos direitos nela previstos sem qualquer tipo de discriminação e, nessas circunstâncias, os Estados se comprometem: a) a adotar medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na Convenção; b) adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra peçoas com deficiência; c) levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos direitos humanos das peçoas com deficiência, bem como tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer peçoas, organização ou empresa privada, dentre outras.

O Estado tem a obrigação de verificar qualquer norma ou ato do direito interno para se ver se está conforme a CDPD e, se estiver desconforme, tem a obrigação de modificar ou derrogar aquelas normas ou atos desconformes em prol da primazia da CDPD. Significa que o Estado deve tomar as medidas necessárias e apropriadas para adaptar a normatividade interna conforme a CDPD, seja qual a origem ou a natureza das medidas, para visar a efetividade plena à CDPD e a fim de proceder à colocação em prática. Conseqüentemente, a norma convencional atribui uma obrigação do Estado como um todo, a título não taxativo, as autoridades políticas e administrativas, incluindo os tribunais são obrigados a cumprir as obrigações convencionais, na medida das suas competências. Ou melhor, isso implica que todos contribuem para a responsabilidade internacional do Estado para prevenir e ter em conta as normas convencionais. (Sousa, 2013, p. 202).

A Convenção da ONU constitui um catálogo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Dentre os direitos encontram-se o direito à vida, o direito de igualdade perante a lei, direito de acesso à justiça, direito à liberdade de movimentação, direito à nacionalidade, direito à privacidade, direito à liberdade de expressão, direito à educação, direito à saúde, direito à habilitação e reabilitação, direito ao trabalho e ao

emprego. A participação da pessoa com deficiência na vida cultural, por sua vez, também é uma preocupação da Convenção da ONU:

Art. 30.1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência de participar na vida cultural, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e tomarão todas as medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência possam:

- a) Ter acesso a bens culturais em formatos acessíveis;
- b) Ter acesso a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais, em formatos acessíveis; e
- c) Ter acesso a locais que ofereçam serviços ou eventos culturais, tais como teatros, museus, cinemas, bibliotecas e serviços turísticos, bem como, tanto quanto possível, ter acesso a monumentos e locais de importância cultural nacional. (Organização das Nações Unidas, 2007)

Nesse contexto, a fim de garantir o direito à participação na vida cultural das pessoas com deficiência, os Estados deverão tomar diversas medidas para assegurar o acesso a locais de eventos esportivos, recreativos e turísticos e que as pessoas com deficiência tenham acesso aos serviços prestados por pessoas ou entidades envolvidas na organização de atividades recreativas, turísticas, esportivas e de lazer.

O monitoramento internacional da Convenção é de responsabilidade do denominado Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, composto por dezoito especialistas eleitos pelos Estados Partes para um mandato de quatro anos permitida reeleição uma única vez. De acordo com os artigos 35 e 36 da Convenção, os Estados Partes devem encaminhar um relatório inicial ao Comitê, dentro do prazo de dois anos após a entrada em vigor do tratado, informando as medidas adotadas destinadas ao cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção e noticiando o progresso alcançado. Posteriormente, os Estados devem encaminhar relatórios ao menos a cada quatro anos ou quando o Comitê assim solicitar.

O Comitê ao receber os relatórios e pode pedir informações adicionais. Finalizada esta etapa, o Comitê faz as sugestões e recomendações pertinentes ao Estado. Os relatórios são disponibilizados aos Estados da Convenção e estes devem facilitar o acesso dos relatórios e das recomendações feitas pelo Comitê ao público de seus países, inclusive para fins de sugestões.

O Brasil encaminhou seu relatório inicial (único até o momento) ao Comitê no mês de maio de 2012 (Brasil, 2012). No relatório com mais de setenta páginas, o Estado brasileiro tratou da acessibilidade em matéria de turismo em apenas um parágrafo, tendo afirmado que a partir da edição do “Plano Nacional de Turismo 2007-2010” tem

priorizado a inclusão social e afirmou que as pessoas com deficiência são incorporadas ao turismo através de atividades turísticas promotoras da igualdade de oportunidades, equidade, solidariedade e exercício da cidadania. Ademais, o Estado brasileiro informou ao Comitê ter o Ministério do Turismo adotado medidas para apoiar e estimular a participação das pessoas com deficiência em atividades turísticas, tais como a publicação do guia “Turismo e Acessibilidade”.

Também destacou o “Projeto Cidade Acessível é Direitos Humanos” desenvolvido pelo governo federal em 2010 com a participação dos municípios de Campinas, Fortaleza, Goiânia, Joinville, Rio de Janeiro e Uberlândia, cidades com medidas de acessibilidade e que estabeleceram parcerias com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a fim de fortalecer e expandir as políticas de acessibilidade.

No mês de setembro de 2015, o Comitê da ONU apresentou diversas recomendações ao Estado brasileiro acerca dos mais variados temas decorrentes da Convenção. Em relação ao turismo, recomendou ao Brasil torná-lo plenamente acessível. Ademais, determinou ao Brasil a apresentação do próximo relatório até 1º de setembro de 2022, devendo nele apontar as medidas adotadas para o cumprimento das recomendações feitas (Organização das Nações Unidas, 2015).

Pouco tempo antes da apresentação das recomendações ao Estado brasileiro foi promulgada a Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência). O artigo 42 prevê que a pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso a bens culturais em formato acessível, a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível, bem como a monumentos e locais de importância cultural e a espaços que ofereçam serviços ou eventos culturais e esportivos. Ademais, os hotéis, pousadas e similares, conforme artigo 45, devem ser construídos de acordo com os princípios do desenho universal, além garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência.

Como se vê, a Organização das Nações Unidas, através do Comitê da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, tem se preocupado com a acessibilidade das pessoas com deficiência ao turismo, tendo, inclusive, feito recomendações ao Estado brasileiro. Este, por sua vez, promulgou lei específica voltada à proteção dos direitos das pessoas com deficiência, contendo dispositivos relacionados ao turismo acessível. Outra

fonte internacional importante em matéria de turismo e acessibilidade é a Organização Mundial do Turismo.

### **3. A acessibilidade na ótica da Organização Mundial do Turismo**

A Organização Mundial do Turismo é resultado da transformação da União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT). O Estatuto da Organização Mundial do Turismo foi aprovado durante a Assembleia Geral Extraordinária da UIOOT realizada na cidade do México em setembro de 1970 e entrou em vigor em janeiro de 1975. A Organização Mundial do Turismo tem por objetivo a promoção e o desenvolvimento do turismo com vista a favorecer a “expansão econômica, a compreensão internacional, a paz, a prosperidade, bem como para o respeito universal e a observância dos direitos e liberdades humanas fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” (Organização Mundial do Turismo, 1970). Conforme explicam Alberto Pereira dos Santos, Danielle Brant e Rosa Maria Brant (2017, p. 334, tradução nossa), a organização tornou-se, a partir de 2003, uma agência especializada da ONU “cuja missão é promover turismo sustentável, responsável e universalmente acessível como promotor de desenvolvimento inclusivo.” Assim, como se vê, a promoção do turismo associado com o respeito dos direitos humanos é uma preocupação da Organização desde a sua criação na década de 1970.

Os Estados da Organização Mundial do Turismo se dividem em três categorias, quais, sejam, membros efetivos, membros associados e membros filiados. O status de membro associado é acessível a todos os Estados soberanos e aqueles países membros efetivos da UIOOT, na data da adoção Estatutos da OMT, e tiveram o direito de se tornarem membros efetivos, sem necessidade de voto, mediante uma declaração formal pela qual adotam os Estatutos da Organização e aceitam as obrigações inerentes à qualidade de membro. Ademais, outros países podem ser tornar membros efetivos com a aprovação da Assembleia Geral através de 2/3 dos membros efetivos e presentes.

A categoria de membros associados é reservada aos territórios ou grupos de territórios que não assumam a responsabilidade de suas relações internacionais (artigo 6º do Estatuto da OMT). Por outro lado, o status de membros filiados é reservado às organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais voltadas aos assuntos do turismo, bem como organizações comerciais e associadas cujas finalidades tenham relação com os objetivos da Organização Mundial do Turismo (artigo 7º do Estatuto da OMT).

A Organização Mundial do Turismo apresenta como órgãos a Assembleia Geral, o Conselho Executivo e o Secretariado. A Assembleia é Geral é o órgão máximo da entidade, é composta por representantes dos membros efetivos e deve-se reunir a cada dois anos ou quando as circunstâncias assim exigirem. O órgão tem competência para examinar qualquer questão e formular recomendações sobre qualquer matéria de competência da Organização Mundial do Turismo. O Conselho Executivo, por sua vez, é composto por membros efetivos eleitos pela Assembleia Geral, cujo mandato é de quatro anos e deve-se reunir ao menos duas vezes por ano. Por fim, o Secretariado é composto pelo Secretário Geral nomeado pela Assembleia Geral, após recomendação do Conselho Executivo, através de dois terços dos votos dos membros efetivos presentes. O Secretário Geral tem como atribuição principal a execução das diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Executivo da OMT.

Em relação ao financiamento, Rui Aurélio de Lacerda Badaró (2003) explica ser a organização financiada por meio de contribuições anuais oriundas de Estados-membros, membros associados e filiados. Ademais, a organização também conta com recursos diretos da ONU para a criação de projetos em colaboração com a UNESCO.

Logo, a OMT vem trabalhando para o desenvolvimento mundial do turismo, por meio de diversos compromissos e ações pactuados entre ela e os Estados membros. É importante frisar que essa organização se relaciona com outras duas importantes organizações mundiais, quais sejam: Unesco, visando a um turismo equilibrado e em harmonia com as políticas de preservação do patrimônio histórico-cultural a nível mundial; e como organismo especializado das Nações Unidas é encarregada da promoção do turismo responsável, sustentável e acessível para todos. (Fontes, 2016, p. 33)

A criação da Organização Mundial do Turismo está intimamente ligada com o surgimento do denominado Direito Internacional do Turismo, “uma área do Direito Internacional que consiste na formulação de princípios e regras que regulam as relações dos sujeitos do direito internacional na esfera de turismo” (Surayyo, 2020, p. 11, tradução nossa). Dentre as regras formuladas no âmbito do Direito Internacional do Turismo destacam-se aquelas relativas à acessibilidade das pessoas com deficiência, inclusive sendo um dos focos da Organização Mundial do Turismo.

No ano de 1980 foi editada a Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial, sendo que o direito ao turismo “implica à sociedade o dever de proporcionar a seus cidadãos o melhor acesso prático, eficaz e não discriminatório a esse tipo de atividade.”

(Organização Mundial do Turismo, 1980). Assim, no começo da década de 1980, a OMT ressalta a importância da não discriminação em matéria de turismo.

No ano de 1999 foi criado no âmbito da OMT o chamado “Código de Ética Mundial para o Turismo”, ressaltando-se a importância do desenvolvimento do turismo aliado ao respeito com os direitos humanos, particularmente os direitos dos grupos vulneráveis, tais como as pessoas com deficiências. Ademais, o documento afirma ao reconhecer o direito ao turismo que serão incentivados o turismo familiar, dos idosos e das pessoas com deficiência (Organização Mundial do Turismo, 1980).

Um dos objetivos do Código era resumir vários documentos, códigos e declarações (Declaração de Manila, Declaração de Direitos de Turismo, Código de Turismo) da mesma natureza ou com um objetivo semelhante, adotado pela OMT ao longo dos anos. O objetivo também era: a) ter um documento que foi aprimorado por novas considerações decorrentes da evolução da sociedade; b) estabelecer um quadro único de referência para agentes turísticos mundiais à beira de um novo século e de um novo milênio. Em várias ocasiões, o Código menciona expressamente o direito de todas as pessoas a praticar o turismo. Além disso, os artigos 2 e 7 fazem referência explícita aos direitos das pessoas com deficiência e à necessidade de todas as partes interessadas facilitarem os movimentos de viagens e turistas dessas pessoas. O texto completo do Código de Ética Global para o Turismo aparece no Anexo 2, onde os artigos mencionados podem ser encontrados. Esses artigos destacam a igualdade de todas as pessoas, a necessidade de promover os direitos das pessoas com qualquer tipo de deficiência e a eliminação de obstáculos que limitam a prática do turismo, descritos como uma das melhores expressões possíveis do crescimento sustentável. (Organização Mundial do Turismo, 2015, p. 8, tradução nossa)

No ano de 2013, a Assembleia Geral da organização editou a resolução A/RES/637(XX) com as “Recomendações sobre Turismo Acessível para Todos”, atualizando as recomendações feitas no ano de 2005. O documento a OMT ressalta ser o turismo uma das atividades utilizadas pelos países para incentivar o seu desenvolvimento, porém a falta de acessibilidade por parte das pessoas com deficiência é um problema de várias dimensões, pois envolve o acesso à informação, meios de transporte, participação em eventos culturais e esportivos, entre outros.

De acordo com a OMT, a criação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ocasionou uma maior ênfase nas obrigações do setor de turismo a fim de garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência. Nesse contexto, afirma a Resolução da OMT, os Estados da Convenção da ONU devem orientar os setores público e privado a fim de tornar o turismo acessível. O turismo acessível não

significa apenas garantir o acesso por parte das pessoas com deficiência, mas também envolve a criação de ambientes aptos (Organização Mundial do Turismo, 2013).

A Resolução entende o termo pessoa com deficiência como sendo qualquer indivíduo impedido de uma participação plena e efetiva em igualdade de condições com outras pessoas em viagens, acomodações e serviços de turismo em razão da existência de barreiras. A definição engloba pessoas com comprometimentos físicos, mentais, intelectuais ou sensoriais a longo prazo, bem como pessoas com deficiências temporárias podem ser incluídas neste grupo, ressalta a Resolução.

A Organização Mundial do Turismo apresenta uma série de recomendações divididas nos seguintes eixos: a) gestão dos destinos turísticos; b) informação e publicidade em matéria de turismo; c) ambientes urbanos e arquitetônicos; d) modos de transporte e estações; e) hospedagem, serviços de alimentação e eventos; f) atividades culturais (museus, teatros, cinemas e outros); g) outras atividades e eventos turísticos. Tais recomendações visam garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência em matéria de turismo nas áreas urbana e rural.

Em relação ao primeiro eixo, a Organização Mundial do Turismo recomenda a adoção de estratégias relacionadas ao turismo acessível por parte das entidades gestoras dos destinos turísticos. Nesse contexto, explica que o conceito de destino turístico acessível está relacionado à disponibilidade de instalações, infraestruturas e transporte acessíveis voltados à criação de um ambiente estimulante e de fácil acesso (Organização Mundial do Turismo, 2013).

No que diz respeito ao segundo eixo, a Organização Mundial do Turismo recomenda a adoção de uma série de medidas, tais como: a) a inclusão de informações de serviços e instalações acessíveis no material promocional do turismo, devendo este indicar, se possível, como entrar em contato com os estabelecimentos através de meios acessíveis; b) a disponibilização por parte dos destinos turísticos de listas de todos os serviços de apoio às pessoas com deficiência; c) a inclusão nos sistemas de reservas de informações sobre o nível de acessibilidade das instalações e os próprios sistemas devem ser acessíveis para as pessoas com deficiência; d) as entidades de defesa do consumidor devem receber e resolver todas as reclamações relacionadas à falta de acessibilidade dos serviços e instalações divulgados.

O terceiro eixo está relacionado à acessibilidade nos ambientes urbanos e arquitetônicos. A Organização Mundial do Turismo faz recomendações referentes às

áreas de estacionamento, comunicações, sinalização, deslocamento horizontal e vertical, instalações sanitárias e preços. As medidas recomendadas incluem a existência de uma área reservada às pessoas com deficiência nos estacionamentos com espaços amplos entre as vagas, organização dos telefones e outros sistemas de comunicação públicos que permitam a utilização por parte das pessoas com deficiência, adoção de ingressos e tickets com linguagem acessível, os serviços e instalações acessíveis devem conter símbolos de fácil entendimento, os elevadores devem ter espaço suficiente para cadeiras de rodas, disponibilização de banheiros públicos acessíveis e os custos adicionais necessários para oferecer serviços e instalações acessíveis não significarão um aumento das taxas para clientes com deficiência.

O quarto eixo apresenta recomendações referentes aos meios de transporte e estações. De acordo com a Organização Mundial do Turismo, os veículos de transporte de passageiros (veículos privados, ônibus, táxis, trens, etc) devem proporcionar o transporte seguro e adequado das pessoas com deficiência e as informações deverão estar em formato acessível. As pessoas com deficiência devem ter acesso facilitado aos serviços de transporte e estações, devendo estas ser equipadas com rampas ou elevadores. Ademais, as cadeiras de rodas devem ser armazenadas durante a viagem em local adequado e entregues intactas na chegada ao destino.

Também foram feitas recomendações no âmbito do quinto eixo referente à hospedagem, serviços de alimentação e eventos. Os hotéis devem ter um número razoável de quartos totalmente acessíveis, os quartos devem ser equipados com alarme adequado para pessoas surdas, um número adequado de bares e restaurantes devem ter instalações acessíveis e as instalações de prédios voltados à realização de congressos e eventos devem ser equipados com assentos especiais, áreas reservadas para cadeirantes, bem como com fones de ouvidos especiais.

A Organização Mundial do Turismo também fez recomendações relacionadas às atividades culturais. No contexto do quinto eixo temático, asseverou-se que as entidades responsáveis pela realização de atividades culturais nos destinos turísticos devem adotar as medidas pertinentes para garantir que as pessoas com deficiência tenham acesso à material e atividades culturais em formatos acessíveis e possam participar, desenvolver e utilizar seu potencial criativo, artístico e intelectual. As medidas devem ser adotadas nos teatros, cinemas, museus e outros edifícios de interesse turístico.

Por fim, a Organização Mundial do Turismo recomendou a adoção de medidas voltadas a garantir a participação das pessoas com deficiência em atividades recreativas e esportivas. As medidas incluem, por exemplo, tornar as praias dos destinos turísticos acessíveis por meio de rampas de acesso, vestiários adaptados e oferecimento de cadeiras e muletas para as pessoas se banharem no mar com o auxílio de uma equipe profissional. Ademais, as instalações esportivas devem ser equipadas para acomodar turistas com deficiência física e fornecer as informações através de sistema sonoro e visual, bem como por meio de outros serviços de comunicação para pessoas cegas e surdas.

O Brasil integra a Organização Mundial do Turismo e por isso deve também seguir as suas recomendações em matéria de acessibilidade. Contudo, o turismo acessível no Brasil apresenta desafios na sua implementação e fiscalização, não obstante algumas experiências positivas, conforme será demonstrado abaixo.

#### **4. Metodologia e resultados**

##### *4.1. Metodologia*

A fim de exemplificar o cenário do da acessibilidade no turismo e confirmar ou refutar as hipóteses definidas, foram realizadas duas pesquisas exploratórias qualitativas e com dados secundários: i) levantamento de dados secundários da categoria notícias no portal Hôtelier News para verificar adaptação de acessibilidade implementadas por meios de hospedagem; ii) levantamento de dados secundários da categoria notícias no portal Hôtelier News para verificar destinos nacionais que realizaram ações de acessibilidade.

O setor de turismo possui três grandes canais de notícias especializados, sendo o Panrotas, Mercado & Eventos e Hôtelier News. Uma vez identificada a relevância de se verificar a prática de acessibilidade em meios de hospedagem, definiu-se o canal Hôtelier News como fonte de dados, pois sua editoria é especializada em meios de hospedagem. Já a escolha por este mesmo canal para o levantamento de dados sobre destinos nacionais acessível se deu por conveniência. Embora a editoria tenha o foco em meios de hospedagem, em uma breve comparação de disponibilidade de informações com a palavra-chave “acessibilidade”, verificou-se que dos três canais de notícias do setor de turismo, o Hôtelier News disponibilizava o maior número de matérias sobre a temática acessibilidade em destinos.

Dessa forma, as pesquisas exploratórias foram elaboradas da seguinte forma:

<b>Pesquisa i</b>	<b>Pesquisa ii</b>
<b>Definição do tema:</b> adaptação de meios de hospedagem ao artigo 3º da Lei nº 13.146/2015	<b>Definição do tema:</b> destinos nacionais que realizam ações de acessibilidade

<b>Definição da fonte:</b> Portal Hotêlier News	<b>Definição da fonte:</b> Portal Hotêlier News
<b>Palavras-chave:</b> acessibilidade, hotéis, adaptação	<b>Palavras-chave:</b> acessibilidade, destinos, adaptação
<b>Categorização:</b> por ano, por ação, por local	<b>Categorização:</b>
<b>Recorte temporal:</b> 2010 - 2020	<b>Recorte temporal:</b> 2010 - 2020

Finalizada a pesquisa exploratório no portal Hôteliier News, foi realizada a validação dos dados levantados a partir da revisão bibliográfica do “Estudo do Perfil de Turistas - Pessoas com Deficiência” publicado em 2013 pelo Ministério do Turismo e no portal da ONG Turismo Adaptado.

## **5. A prática do turismo acessível no Brasil - Resultados e discussão**

De acordo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o Brasil apresenta 46 milhões de pessoas com alguma dificuldade em habilidades como enxergar, ouvir, caminhar, subir degraus ou deficiência mental/intelectual. Apesar dessas pessoas representarem cerca de 24% da população do país, a sociedade não é adaptada para elas, embora a Lei nº 13.146/2015 exista há cinco anos e seu artigo 3º ser inteiramente dedicado a obrigatoriedade de adequação de mobiliário urbano, transportes e comunicação.

Conforme apresentado anteriormente, em 2012 o Brasil encaminhou o seu relatório inicial ao Comitê sobre Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU expondo as medidas adotadas voltadas ao cumprimento das obrigações da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. Neste documento, no que diz respeito às ações no setor de turismo, apontou-se o “Plano Nacional de Turismo 2007-2010” como a iniciativa de maior relevância com destaque para o lançamento em 2010 do “Guia Turismo Acessível”.

O “Guia Turismo Acessível” evoluiu para o “Programa Turismo Acessível” como parte da política de acessibilidade do Ministério do Turismo (MTUR) no período de 2012-2014. Desde então, o MTUR trabalha a questão do turismo acessível no âmbito do turismo social, de maneira integrada com outras pastas do governo federal. De acordo com o portal do Programa Turismo Acessível (Ministério do Turismo, 2020), este constitui um conjunto de ações voltadas a promover a inclusão social e acesso de pessoas com alguma deficiência ou mobilidade reduzida às atividades turísticas. O programa é direcionado para gestores públicos e privados, profissionais do turismo, empreendimentos, destinos turísticos e os próprios turistas, cujos resultados esperados variam entre ações de capacitação, divulgação de estudos e pesquisas para estruturação de destinos e produtos

turísticos acessíveis, bem como inserção de pessoas com deficiências no mercado de trabalho de turismo.

Dentre as ações executadas pelo “Programa Turismo Acessível” destaca-se: a) “Estudo do perfil do turista - pessoas com deficiência” realizado em 2013; b) quatro volumes da “Cartilha Turismo Acessível”, com os temas “Introdução a uma viagem de inclusão”, “Mapeamento e Planejamento - Acessibilidade em destinos turístico”, “Bem atender no turismo acessível” com divulgação de subsídios existentes para adequação de estabelecimentos e; “Bem atender no turismo de aventura adaptado”. Vale ainda ressaltar a evolução do “Guia Turismo Acessível” disponível em formato de portal online e aplicativo para celulares, sendo totalmente colaborativo para turistas avaliarem e consultarem a acessibilidade de pontos turísticos, meios de hospedagem, restaurantes, parques e demais atrações.

É importante retomar que em 2015 o Brasil recebeu diversas sugestões do Comitê da ONU e, no âmbito do turismo, recomendou que o setor se tornasse plenamente acessível. Dois anos antes, foi publicada a Resolução 280 da Agência Nacional de Aviação Civil (Brasil, 2013), referente aos procedimentos necessários em relação à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo em território nacional. Tal Resolução estabelece que todos os profissionais de serviço aéreo devem adotar medidas voltadas a garantir a integridade física e moral dos passageiros com necessidade de assistência especial (PNAE), o oferecimento de desconto de 80% no valor cobrado por excesso de bagagem de itens indispensáveis, além da cobrança de até 20% por cada assento adicional necessário ao PNAE e para seu acompanhante entre outros.

Em consulta ao portal das três companhias aéreas atuantes em território nacional Gol, Azul e LATAM foi possível observar que as duas primeiras disponibilizam todas as orientações necessárias para que um PNAE possa adquirir os seus respectivos serviços, seja compra de bilhetes aéreos, suporte e despacho de bagagem. Isso não foi observado no portal da LATAM, pois apesar de ter uma sessão dedicada ao assunto, apenas direciona seus clientes para a Central de Atendimento via telefone.

Pouco antes da apresentação das recomendações da ONU ao governo brasileiro, foi promulgada a Lei 13.146/2015, cujo artigo 45 é dedicado à adequação dos meios de hospedagem para hóspedes com deficiência, como construção de rotas acessíveis e destinação de 10% dos dormitórios para receber hóspedes com deficiências. Além disso,

todos os estabelecimentos deveriam cumprir com as exigências até janeiro de 2018. Embora seja de conhecimento geral a existência de inúmeros hotéis, pousadas e resorts sem a devida adaptação, a pesquisa realizada com dados secundários no portal Hôteliier News, foram identificadas algumas das ações realizadas no setor da hotelaria nesse sentido.

Utilizando as palavras-chave acessibilidade, hotéis e adaptação no recorte temporal de 2010-2010 foram encontradas 27 matérias e destas 7 apresentavam as informações relevantes para esta pesquisa, como pode ser observado abaixo:

**Tabela 01:** Ações de adequações ao Artigo 45 da Lei 13.146/2015 no setor de hotelaria brasileiro

Ano	Ação	Local	Resultado
2016	Fohb e AccorHotels promovem treinamento para atendimento de pessoas com necessidades especiais	São Paulo	Um total de 30 colaboradores das redes de hotéis associadas ao FOHB foram capacitados.
2017	Renaissance São Paulo é o 1º hotel da cidade a receber o selo de acessibilidade da prefeitura	São Paulo	Selo de Acessibilidade da CPA - Comissão Permanente de Acessibilidade, órgão da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.
2018	Hotel Intercity Pátio Pinda (SP) recebe Selo de Acessibilidade	Pindamonhangaba/SP	Adaptação da infraestrutura completa do hotel.
2018	Lagos de Jurema Termas Resort instalou aparatos de auxílio a pessoas com deficiências físicas em algumas áreas do hotel	Iretama/PR	Instalação de aparatos de auxílio a pessoas com deficiências físicas em algumas áreas do hotel
2019	La Torre Resort forma nova turma de colaboradores em curso de libras	Porto Seguro/BA	Formação de nova turma de 15 colaboradores no Curso Básico de Libras.
2019	Intercity Ibirapuera inaugura quartos adaptados para pessoas com deficiência física	São Paulo/SP	O Intercity Ibirapuera reformou 11 quartos para adequá-los para receber hóspedes com deficiências físicas
2019	La Torre Resort abre estrutura de praia para hóspedes e público externo	Porto Seguro/BA	Adequação do Clube de Praia às exigências de acessibilidade, contando com rampas, cadeiras anfíbias e banheiros adaptados.

**Fonte:** Portal Hôteliier News (2020)

A falta de comprometimento por parte da iniciativa privada em cumprir as adequações necessárias escancara o desconhecimento sobre o potencial de mercado que deixam de explorar como será visto mais a frente. No entanto, pesquisa realizada em 2015 pela Open Doors Organization (2015), uma iniciativa sem fins lucrativos baseada em Chicago (EUA), mostra que adultos com alguma deficiência gastaram em torno de 17 bilhões de dólares em viagens naquele mesmo ano. Embora não se tenha estatísticas da realidade brasileira, uma vez que os órgãos de controle do turismo no Brasil não fazem essa distinção, é importante lembrar que o país possui 46 milhões de pessoas com deficiência com o direito de serem bem recebidas nas cidades e estabelecimentos quando estão viajando, ou seja, não se trata de um privilégio.

Por fim, é importante frisar que desde 2007 o “Plano Nacional de Turismo” inclui a acessibilidade como forma de fortalecimento e expansão para o turismo. Na sua última edição para 2018-2022, esse compromisso foi ratificado propondo a intensificação das ações de implantação e adequação dos equipamentos turísticos e apoio aos destinos. Ademais, há a orientação para que recursos públicos da União, Estados ou município, sejam direcionados para este fim, bem como existe orientação para incentivar à iniciativa privada no mesmo sentido.

Em 2013 foi realizado o “Estudo do Perfil de Turistas - Pessoas com Deficiência” como parte integrante do “Programa Turismo Acessível” (Ministério do Turismo, 2013). Esta pesquisa qualitativa, disponível para consulta no portal do Ministério do Turismo, mostra a percepção dos viajantes com deficiência em relação às cidades. Entre os resultados, constatou-se que as cidades não estão preparadas para receber esse público e os aspectos variam desde calçadas com buracos e irregularidades até iluminação inadequada, situação a demonstrar a hostilidade urbana para com aqueles que precisam de uma atenção diferenciada. O estudo tem um caráter propositivo e apresenta as medidas necessárias para reverter o cenário, sendo elas: 1. melhorar o acesso aos equipamentos e atrativos turísticos; 2. melhorar a condição e manutenção das calçadas; 3. sonorizar os semáforos; 4. conscientizar a população para que ela entenda e não ignore a função do piso tátil; 5. pontos turísticos e comércio precisam ter guias/intérpretes qualificados; 6. tornar os locais mais iluminados, considerando também os clientes com baixa visão; 7. melhorar a qualidade das obras de acesso que devem atender aos requisitos de segurança; 8. tornar parques acessíveis como um todo.

O estudo em questão ainda traz a avaliação das melhores e piores cidades em termos de acessibilidade e entre essas, quais são as mais hospitaleiras e hostis, como pode ser visto abaixo:

**Tabela 02:** Avaliação de cidades turísticas sob a perspectiva de viajantes com deficiência

<b>Cidade</b>	<b>Acessibilidade</b>	<b>Percepção de acolhimento</b>
Recife	Ótima	Hospitaleira
São Paulo	Ótima	Hospitaleira
Curitiba	Ótima	Hostil
Rio de Janeiro	Ótima	Hostil
Socorro	Ótima	Não destacada
Fortaleza	Mediana	Hostil
Belo Horizonte	Mediana	Não destacada
Natal	Mediana	Não destacada
Porto Alegre	Mediana	Não destacada
Salvador	Mediana	Não destacada
Brasília	Ruim	Não destacada
Goiânia	Ruim	Não destacada
Manaus	Ruim	Não destacada
Pantanal	Ruim	Não destacada

**Fonte:** Ministério do Turismo (2013)

Em busca de maiores informações sobre a acessibilidade de destinos brasileiros, foi realizada nova pesquisa com dados secundários no portal de notícias Hôtelier News, onde foi possível verificar atualizações na adequação de equipamentos turísticos para turistas com deficiência. É importante destacar que no recorte temporal de 2010-2020 e utilizando as palavras-chave acessibilidade, destinos e adaptação foram encontradas 31 matérias, das quais eliminadas as repetições de pauta, oito delas foram identificadas como relevantes para esta pesquisa, conforme segue abaixo:

**Tabela 03:** Acessibilidade de destinos turísticos

<b>Ano</b>	<b>Ação</b>	<b>Local</b>	<b>Resultado</b>
2013	Rota de Acessibilidade do	Salvador/BA	1-) Alargamento da calçada em uma das laterais da rua 2-) Construção de travessias

	Centro Histórico de Salvador		com base em concreto ciclópico revestido em pedra característica 3-) Nivelamento da passarela no Largo de São Francisco 4-) Construção de uma escarrampa (rampa através da escada) na Fundação Casa de Jorge Amado
2014	Programa Turismo Acessível – Pernambuco Sem Barreiras	Pernambuco	Disponibilidade de esteira de acesso ao mar com 30 metros de comprimento, seis cadeiras anfíbias, três piscinas para o lazer de crianças, uma quadra para a atividade esportiva de vôlei sentado, tenda de fisioterapia e enfermagem, além do banho assistido
2014	Fernando de Noronha realiza capacitação sobre acessibilidade	Fernando de Noronha/PE	Mais de 30 estabelecimentos turísticos, entre os quais pousadas, empresas de receptivo, bares e restaurantes capacitados
2014	Cartilha da Acessibilidade	Pernambuco	5 mil exemplares disponibilizados para equipamentos e atrativos turísticos sobre as necessidades das pessoas com deficiência.
2014	Turismo de Pernambuco realiza série de capacitações voltadas para acessibilidade	Recife e Jaboatão de Guararapes/PE	Capacitação de 23 restaurantes sobre atendimento a pessoas com deficiência
2015	Praia Sem Barreiras	Tamandaré e Porto de Galinhas/PE	Disponibilidade de uma esteira de acesso ao mar com 45 metros de comprimento, duas cadeiras anfíbias, uma piscina para o lazer de crianças, banho de mar com o auxílio de profissionais qualificados, passeios com jangadas adaptadas, banhos de mar e mergulhos acompanhados por profissionais qualificados
2016	Projeto Praia Acessível	Fortaleza e Caucaia/CE	Possibilitar aos deficientes, idosos e pessoas com mobilidade reduzida, o acesso ao mar. Mais de 5.400 atendimentos realizados
2016	Projeto Praia Acessível	Guarujá/SP	Os usuários são acompanhados por facilitadores, profissionais treinados pelo Estado, para um banho de mar que dura cerca de 30 minutos.

**Fonte:** Portal Hótelier News (2020)

Como pode ser observado, o Estado do Pernambuco pelo programa “Pernambuco sem barreiras” implementou diferentes ações em suas cidades turísticas nos últimos seis anos. Salvador há sete anos tem buscado adaptar os equipamentos turísticos da capital para todos os viajantes com deficiência, sendo importante destacar se tratar de uma cidade

com diferentes locais históricos, tornando o desafio mais complexo. Fortaleza, por sua vez, com o projeto “Praia Acessível” com três anos de existência já realizou mais de 5.400 atendimentos.

Por último, considera-se importante destacar a avaliação de Ricardo Shimosakai, proprietário da ONG Turismo Adaptado, prestadora de serviços para todas as empresas do setor do turismo que buscam adaptar seus serviços, além de ministrar palestras sobre o assunto. Em maio deste ano, Ricardo publicou uma série de textos com a avaliação de suas viagens para seis destinos acessíveis, entre eles São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, Salvador e Curitiba (Portal Turismo Adaptado, 2019). Todos com avaliações positivas e propositivas para o turismo acessível, o que confirma a evolução destes destinos no acolhimento e recepção de turistas com deficiência.

De qualquer forma, embora se reconheça a atuação do Ministério do Turismo em disponibilizar informações sobre o turismo acessível, sua relevância no Brasil é incipiente. Ricardo Albino é jornalista e cadeirante e em entrevista para Revista Movimenta (2017) relata que quanto mais viaja, mais os profissionais do turismo percebem que pessoas com deficiências são consumidores. Porém, ainda escuta ser caro adaptar os serviços e que a demanda não compensa tais gastos. Ricardo Shimosakai, por sua vez, em depoimento para a mesma revista explica que a demanda dos viajantes com deficiência está cada vez maior, porém esses procuram por mais destinos no exterior, porque aqui não são atendidos da forma adequada.

Nesse contexto, o “Estudo do Perfil de Turistas - Pessoas com Deficiência” (Ministério do Turismo, 2013) destaca quais são as três dimensões importantes na prestação de serviço ideal para um turista com deficiência, sendo elas: 1. conhecer as especificidades de cada deficiência (limitações e potencialidades); 2. conhecer todos os direitos das pessoas com deficiência e deveres para com eles; 3. possuir características pessoais e habilidades essenciais, como ser atencioso, paciente, prestativo, ter iniciativa, ser educado, gentil, cordial, etc.

Combinar essas três dimensões na cadeia de serviços turísticos brasileira é um desafio, isso porque para o turista com deficiência quase sempre há a sensação de ser atendido por profissionais pouco preparados e/ou sensibilizados. Neste estudo, foram destacadas, por exemplo, situações de falhas de comunicação entre agente de viagem e operadora, operadora/agência de receptivo que, na sua grande maioria, não possui transportes adaptados e guias qualificados para esse público, e companhias aéreas.

A acessibilidade em matéria de turismo no Brasil certamente é um desafio por dois motivos principais. Inicialmente, o turismo engloba várias atividades e serviços como transporte, hospedagem, estabelecimentos culturais e gastronômicos. Estas atividades e serviços, por sua vez, envolvem os setores público e privado. Ademais, o turismo no âmbito do setor público envolve todos os entes federativos. Museus, por exemplo, são estabelecimentos importantes para os destinos turísticos, sendo alguns administrados pela iniciativa privada e outros pelo setor público.

Assim, atuação do Estado brasileiro pode ser analisada através de dois aspectos. No caso de o setor público ser o responsável pela atividade deve haver a observância das normas e recomendações internacionais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao turismo. Por outro lado, no caso das atividades desenvolvidas pelo setor privado, o Estado possui uma função fiscalizatória, ou seja, deve zelar para que as mesmas normas e recomendações sejam observadas pelos agentes privados do setor de turismo. Aliás, esta dupla postura do Estado está prevista expressamente no artigo 4º da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

## **6. Considerações finais**

Tornar visíveis as pessoas com deficiência é um dos objetivos do Direito Internacional. A Organização das Nações Unidas, especialmente a partir da década de 1970, tem editado normas referentes aos direitos das pessoas com deficiência, destacando-se a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Este tratado impôs aos Estados a adoção de diversas medidas a fim de garantir o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência e determinou aos Estados a adoção de medidas voltadas a garantir a observância das normas internacionais por parte das organizações e entidades privadas.

Dentre os vários direitos previstos na Convenção da ONU está o direito à participação na vida cultural. A participação da pessoa com deficiência na vida cultural compreende o acesso ao turismo. O turismo além de ser um setor importante da economia mundial também possibilita o desenvolvimento do ser humano ao permitir o contato com outros povos e culturas. Por isso, o pleno desenvolvimento da pessoa com deficiência está relacionada ao seu acesso ao turismo. A preocupação com o turismo acessível também esteve presente nas recomendações feitas ao Estado brasileiro pelo Comitê da ONU e nas recomendações feitas pela Organização Mundial do Turismo.

O Brasil por ser signatário da Convenção da ONU e membro das Organizações Internacionais deve cumprir as normas e recomendações sobre a temática. Contudo, não obstante a existência de experiências positivas em matéria de turismo acessível, a realidade brasileira apresenta desafios. O setor de turismo, conforme explicado anteriormente, envolve diversas atividades e serviços prestados pelos setores público e privado. Por isso, o Estado brasileiro deve ter uma atuação ainda mais incisiva, seja através de uma atuação direta por meio de políticas públicas pensadas a partir das normas e recomendações internacionais ou por meio da sua função fiscalizatória em relação ao setor privado.

O Ministério do Turismo deve assumir o seu protagonismo na temática. As iniciativas apontadas no trabalho ainda são tímidas. A pasta deve atuar como efetiva incentivadora do turismo acessível. O setor de turismo, por sua vez, deve compreender a importância da inclusão das pessoas com deficiência, pois fazem parte da sociedade, além de potenciais consumidores. Ademais, a inclusão das pessoas com deficiência no setor de turismo poderá ser um fator importante para a recuperação do setor, tão afetado pela pandemia da Covid-19. Havendo essa mudança de percepção por parte do setor de turismo será possível a inclusão das pessoas com deficiência e crescimento da própria atividade.

## **Referências**

Badaró. R. A. L. (2003). *Direito do turismo: História e legislação no Brasil e no exterior*. São Paulo: Senac.

BLANES SALA, José. (2011). *O acesso à tecnologia assistiva como um direito subjetivo do deficiente no âmbito internacional e no nacional*. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 11, 159-173.

Brasil. (2012). *Initial reports from Brazil to Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Recuperado de: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBRA%2f1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBRA%2f1&Lang=en)

\_\_\_\_\_. (2013). *Resolução 280 da Agência Nacional de Aviação Civil*. Recuperado de: [https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-280-de-11-07-2013/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2013-0280.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-280-de-11-07-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0280.pdf).

Fontes, V. R. P. (2016). *O Direito do Turismo e as estruturas organizacionais do setor*. R. Fac. Dir., Fortaleza, 37(1), 33-53.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência*. Recuperado de:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd\\_2010\\_religiao\\_deficiencia.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf).

Lopes, L. V. C. de F.. (2009). *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, seu Protocolo Facultativo e a Acessibilidade*. 2009. (Tese de Doutorado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.

Mazzuoli, V. de O. (2018). *Curso de direitos humanos*. (5ª ed). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

Ministério do Turismo. (2020). *Programa Turismo Acessível*. Recuperado de: <https://turismoacessivel.gov.br/ta/sobre.mtur?windowId=087>.

\_\_\_\_\_. *Estudo do Perfil de Turistas - Pessoas com deficiência*. (2013). Recuperado de:

[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Estudo\\_de\\_dem\\_turistas\\_pessoas\\_com\\_def\\_DocCompleto\\_12.2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Estudo_de_dem_turistas_pessoas_com_def_DocCompleto_12.2013.pdf).

Organização das Nações Unidas. (2007). *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*.

\_\_\_\_\_. (2015). *Concluding observations on the initial report of Brazil from Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Recuperado de:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBRA%2fCO%2f1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBRA%2fCO%2f1&Lang=en).

\_\_\_\_\_. (2020). *A ONU e as pessoas com deficiência*. Recuperado de:

<https://nacoesunidas.org/acao/pessoas-com-deficiencia/#:~:text=A%20ONU%20e%20as%20pessoas,para%20a%20invisibilidade%20dessas%20pessoas>

Organização Mundial do Turismo. (1970). *Estatuto da Organização Mundial do Turismo*.

\_\_\_\_\_. (1980). *Código de Ética Mundial para o Turismo*.

\_\_\_\_\_. (2015). *Manual on Accessible Tourism for All – Public-Private Partnerships and Good Practices*.

\_\_\_\_\_. (2013). *Recommendations on Accessible Tourism for All*.

Portal Azul Linhas Aéreas. (2020). Recuperado de: <<https://www.voeazul.com.br/para-sua-viagem/informacoes-para-viajar/autorizacao-medica-medif>

**Simini & Wassall. *O turismo acessível à luz do Direito Internacional e os desafios da realidade brasileira***

Portal Gol Linhas Aéreas. (2020). Recuperado de: <https://www.voegol.com.br/pt/informacoes/assistencia-especial/pessoa-com-deficiencia-fisica>

Portal Latam. (2020). Recuperado de: [https://www.latam.com/pt\\_br/informacao-para-sua-viagem/necessidades-especiais/passageiros-com-necessidades-medicas/](https://www.latam.com/pt_br/informacao-para-sua-viagem/necessidades-especiais/passageiros-com-necessidades-medicas/)

Portal Open Doors Organization. (2015). Recuperado de: <https://opendoorsnfp.org/market-studies/2015-market-study/>

Portal Turismo Adaptado. (2019). *O valor de oferecer viagens acessíveis*. Recuperado de: <https://www.ricardoshimosakai.com.br/o-valor-de-oferecer-viagens-acessiveis/>

Ramos, A. de C. (2017). *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva.

Revista Movimenta. (2017). *Turismo é para todos*. Recuperado de: <https://ricardoshimosakai.com.br/wp-content/uploads/2017/12/Revista-Movimenta-FCDL-Turismo-%C3%A9-para-todos.pdf>.

Santos, A. P; Brant, D; Brant, R. M. (2017). *International Law and Tourism: an introduction*. RTA | ECA-USP | 28(2), 327-344.

Sousa, Filipe Venade de. (2013). *O controle de convencionalidade da Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: uma visão portuguesa*. Revista dos Tribunais, 102(938).

Surayyo, U. (2020). *The conceptual issues of international-legal Regulation of tourism*. Review of Law Science. p. 1-13. Recuperado de: <https://cyberleninka.ru/article/n/the-conceptual-issues-of-international-legal-regulation-of-tourism>

Vittorati, Luana da Silva; Hernandez, Matheus de Carvalho. (2014) *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: como “invisíveis” conquistaram seu espaço*. Revista de Direito Internacional, Brasília, DF, 11(1), 229-263.

# Análise das conformidades dos Portais de Transparência das Câmaras de Vereadores dos Municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande Do Sul

*Analysis of the conformities of the Transparency Ports of the City Councils of the  
Councils with more than 10 thousand inhabitants of Rio Grande do Sul*

Jane Werle Techio<sup>1</sup>   
Nelson Guilherme Machado Pinto<sup>2</sup> 

DOI: [[10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.61338](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.61338)]

*Recebido em: 05/11/2021  
Aprovado em: 07/02/2023*

**Resumo:** O objetivo geral do presente estudo é demonstrar o grau de conformidade, dos sites institucionais dos órgãos dos poderes legislativos dos municípios do Rio Grande do Sul com mais de 10 mil habitantes, com a Lei Federal 12.527/2011. A pesquisa compreendeu a faixa temporal de análise de 2013 a 2018, com uma amostra de 167 municípios. O artigo classificou-se como uma pesquisa descritiva, observacional, de abordagem qualitativa tendo os dados coletados junto ao site do TCE RS. Os níveis de transparência foram classificados em “muito alto”, “alto”, “razoável”, “baixo” e “muito baixo”, baseados em uma escala de classificação. Foi possível concluir que após a promulgação da Lei 12.527/11, as câmaras municipais de vereadores dos municípios do estado do Rio Grande do Sul com mais de 10.000 habitantes, em geral, vêm evoluindo no que se refere ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Também se conclui que do total da amostra, 13,7% dos entes federados classificam-se como municípios de alto ou muito alto nível de cumprimento da Lei de transparência, os 86,3% restantes, classificam-se como legislativos de municípios de nível razoável, baixo ou muito baixo de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Da mesma forma, conclui-se que o município com o Poder Legislativo mais transparente da amostra estudada é Bento Gonçalves e o Poder Legislativo que possui o menor nível de transparência é o da cidade de Planalto.

**Palavras-chave:** Transparência. Câmara Municipal. Controle.

<sup>1</sup> Universidade de Cruz Alta (Unicruz) – E-mail: jane\_techio@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Maria – E-mail: nelguimachado@hotmail.com

**Abstract:** The general objective of the present study was to demonstrate the degree of compliance of the institutional websites of the bodies of the Legislative powers of the municipalities of Rio Grande do Sul with more than 10 thousand inhabitants, with the Federal Law 12.527/2011. The research comprised the time range of analysis from 2013 to 2018, with a sample of 167 municipalities. The article was classified as a descriptive, observational research, with a qualitative approach, with data collected from the TCE RS website. Transparency levels were rated as “very high”, “high”, “fair”, “low” and “very low”, based on a rating scale. It was possible to conclude that after the enactment of law 12.527 / 11, the city councils of city councilors in the cities of the state of Rio Grande do Sul with more than 10,000 inhabitants, in general, have been evolving positively with regard to compliance with the law on access to information. It is also concluded that of the total sample, 13.7% of the federated entities are classified as municipalities with high or very high level of compliance with the transparency law, the remaining 86.3% are classified as legislative in municipalities of reasonable, low or very low level of LAI compliance. Likewise, it is concluded that the municipality with the most transparent Legislative Branch in the sample studied is Bento Gonçalves and the Legislative Branch that has the lowest level of transparency is the city of Planalto.

**Keywords:** Transparency. Town hall. Control.

## **1. Introdução**

Historicamente, a democracia, como forma de governo, é baseada minimamente na participação dos cidadãos na esfera pública. Segundo Silva (2019) a transparência da gestão de recursos públicos é condição necessária, mesmo não sendo suficiente, para que a sociedade seja informada dos atos dos governantes.

Platt Neto et al. (2007, p.75) salienta que “no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade”. Para Cruz et al. (2012), quando o assunto são recursos públicos a transparência das informações referentes a estes recursos, com vistas a coibir as práticas de corrupção, deve retratar todas as ações públicas desenvolvidas pelos gestores públicos, permitindo aos cidadãos acesso, assim como, compreensão acerca daquilo que realizam como uma prestação de contas do poder de representação que foi conferido a esses gestores públicos.

À informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público (CGU, 2018). O direito à informação ganha um enfoque considerável com a promulgação da Lei 12.527, em 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), a qual vem dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso às informações previsto em nossa Constituição Federal.

Em consequência, a procura por informações tem aumentado pelos cidadãos que vem percebendo que desta forma é possível acompanhar as ações praticadas pelos governantes. Tal interesse tem sido provocado juntamente com a cobrança por uma administração pública eficiente e transparente. A sociedade quer saber o que está se fazendo, como estão sendo gastas as receitas arrecadadas e como está abordando maneiras de melhorias dos interesses públicos que afetam direta e indiretamente a vida de todos (Newbold, 2015).

Quando se fornece à sociedade informações públicas “o Estado permite um escrutínio das premissas adotadas para a elaboração e implantação da política pública analisada naquele momento, algo impensável em sociedades nas quais a assimetria de informação é a regra, e não a exceção, como se pretende na sociedade brasileira” (Gruman, 2012, p.99). A partir do momento em que o cidadão tem conhecimento das informações, ele terá mais segurança para eleger seus representantes.

Diante desse contexto surge então a obrigatoriedade da divulgação dos atos praticados pelos gestores públicos com o intuito de conferir transparência ao Estado brasileiro, que é requisito essencial para democracia. Segundo Tobias (2012) sem informação o cidadão não pode exercer plenamente a participação política nem resguardar seus direitos. Ele ainda salienta que à medida que se estabelece o acesso como regra, isso representa um marco regulatório da transparência no Brasil.

Nesse sentido, a aprovação da Lei Federal 12.527/2011, regulamenta o direito ao livre acesso à informação solidificando o regime democrático de direito no país, expandindo a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Portanto, compete ao administrador público informar, com transparência, como aplicou os recursos e qual a finalidade deles. Essa informação deve ser prestada pelo Poder Legislativo, representante do povo, que é auxiliado pelos tribunais de contas executando as atividades de controle externo da gestão de forma a garantir a qualidade da informação divulgada pelos gestores municipais (Brasil, 1988).

Toda essa reforma no direito de acesso à informação vem se configurar em um desafio para administração pública brasileira. Sendo, assim, importante o estudo dos municípios dentro de uma mesma realidade, para que se possa fazer uma análise mais homogênea e obter resultados mais práticos (Sanchez, Aceituno; Dominguez, 2012).

A própria Controladoria Geral da União realizou entre os meses de julho a novembro de 2018 uma avaliação: Escala Brasil Transparente que avalia o grau de

cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Foram avaliados todos os Estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes e o Rio Grande do Sul ficou com a 6<sup>o</sup> posição no ranking (CGU, 2018).

O estudo realizado por Andrade (2014) que investigou, a transparência das Câmaras Municipais dos maiores municípios brasileiros à luz da Lei de Acesso à Informação, revelou que a maioria deles atende parcialmente aos indicadores de instrumentos de transparência das informações públicas, sendo que de 120 portais analisados apenas 5,26% configuram alta capacidade de transparência das informações públicas.

Silva (2017) ao estudar o nível de transparência ativa e passiva do poder Executivo do estado de Pernambuco conclui que ainda há uma necessidade por parte dos órgãos do poder executivo do Estado de Pernambuco de divulgar as informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito à transparência ativa, bem como o cumprimento dos prazos exigidos pela mesma Lei, quando se refere à transparência passiva.

Desde a obrigatoriedade de transparência regulamentada pela legislação brasileira, diversos trabalhos dedicaram-se a utilizar o texto da Lei como categoria analítica para mapear a transparência nos municípios brasileiros. O trabalho de Gama (2015), por exemplo, analisa os portais dos municípios paraenses divididos por mesorregiões tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, além de orientações de “boas práticas” considerando o contexto de infraestruturas tecnológicas de internet banda larga implantada no interior da Amazônia.

Outro trabalho que se baseou nas leis brasileiras, foi a pesquisa de Jacques et al (2013) que analisaram os portais da transparência nos municípios do Rio Grande do Sul com mais de cem mil habitantes, com o objetivo de mapear o nível de transparência destas cidades. Os autores concluíram que apenas os municípios de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Passo Fundo obtiveram mais de 70% de pontuação no índice e, somente Santa Maria, Pelotas e Caxias do Sul obtiveram um pouco mais da metade da pontuação.

Praticamente, todos os trabalhos elencados anteriormente têm em comum a preocupação com a participação e a transparência pública. Nesse sentido, essa pesquisa não pode ser considerada nova na literatura, já que existe uma série de trabalhos sobre transparência. Por isso, visa apresentar uma proposta que contempla estudos na área do

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

setor público nos Poderes Legislativos, avançando em relação as demais, uma vez que não existem estudos acerca do atendimento às obrigações determinadas pela Lei de Acesso à Informação nessa esfera, e em municípios apenas do Estado do Rio Grande do Sul.

Quase todos os trabalhos nacionais têm como amostra municípios acima de 50.000 habitantes e abrangem órgãos do Poder Executivo a nível Federal ou então se reportam a um órgão específico da educação ou saúde por exemplo, por isso tem-se como foco o poder legislativo dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Estado do Rio Grande do Sul. Por outro lado, o estudo não abrangerá os municípios com menos de 10.000 habitantes pelo fato de que a Lei 12.527/11 possui particularidades no que se refere à obrigatoriedade de divulgação de algumas informações dos municípios com menor número de habitantes, o que comprometeria o resultado da pesquisa. Outro motivo decorre da preocupação em destacar a importância dos poderes legislativos municipais na organização político-administrativa brasileira e da mesma forma a escassez de estudos nessa esfera, embora a Lei de Acesso à Informação seja de 2011 e vem sendo cobrada fortemente pelos Tribunais de Contas.

Essa pesquisa pode servir como uma ferramenta de análise para outras pesquisas, pois os resultados apresentam a possibilidade de subsidiar os entes da federação com informações e sugestões visando a melhoria da transparência das informações e atendimento aos interesses dos cidadãos, que cada vez mais estão buscando informações relativas as receitas e gastos públicos, fatores básicos para o atendimento aos interesses da coletividade. Da mesma forma, também pode ser um atalho para a melhoria da gestão e da transparência das informações em qualquer área pública.

Frente ao exposto, e da relevância dada à transparência governamental, legitimidade e ao controle dos gastos públicos, reputa-se como importante o estudo das conformidades das informações divulgadas no âmbito das Câmaras Municipais de Vereadores dos Municípios com mais de 10 mil habitantes do Estado do Rio Grande do Sul à luz da Lei de Acesso à Informação, trazendo como problema a seguinte indagação: As Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios do Rio Grande do Sul com mais de 10 mil habitantes estão em conformidade com o que determina a Lei de Acesso à Informação quanto á divulgação de informações obrigatórias?

Na busca por respostas, o objetivo geral do presente estudo procura avaliar as conformidades das informações divulgadas pelas Câmaras de Vereadores dos municípios

do Rio Grande do Sul com mais de 10 mil habitantes, segundo os preceitos obrigatórios recomendáveis pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011).

## **2. Referencial Teórico**

### *2.1 Controle da administração pública.*

Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais são os responsáveis pela fiscalização da gestão pública municipal e estadual, de forma a atender as expectativas da sociedade para que a mesma possa exercer o controle social. O controle social tem aumentado gradativamente sobre as contas públicas e junto com ele tem aumentado também a busca dos gestores públicos em promover uma maior transparência das receitas e dos gastos realizados, de modo a preservar o acesso às informações (TCE, 2017).

A Constituição Federal (Brasil, 1988) dispõem que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo mediante controle externo, e pelos sistemas de controle internos do Poder Executivo sendo exercido com o auxílio dos tribunais de contas. O texto constitucional acrescenta que o controle externo será exercido com o auxílio dos tribunais de contas. O Decreto lei n° 200/67 art. 6° estabeleceu o controle como um dos princípios fundamentais da administração pública e determinou que o controle das atividades da Administração Federal fosse exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.

De acordo com Castro (2011), a palavra controle tem origem no latim e designava a relação dos contribuintes com o cobrador de impostos. O termo pode significar dominação/hierarquia, direção/comando, limitação/proibição, vigilância, verificação, registro, e, historicamente sempre esteve ligado a finanças.

Para Meirelles (2006) controle é a faculdade de vigilância, correção e orientação que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta do outro. Para Bonatto (2007) o controle representa um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização.

Os controles institucionais das entidades públicas nas sociedades democráticas constituem um meio de efetivar a prestação de contas e a responsabilização política dos governantes, o que a literatura chama de accountability (Arantes, 2010). Esses gestores têm então, o dever de realizar legalmente esse controle assim como o de prestar contas a sociedade além de realizar uma boa gestão dos recursos financeiros a eles confiados. Uma das formas de prestar contas a sociedade é abrir, tornar público informações que estão sob a guarda do estado, isso chamasse: transparência.

## *2.2 Transparência pública.*

Com o passar dos anos e a necessidade da construção de uma verdadeira democracia, a sociedade vem exigindo formas de acesso à informação transparente e a promoção da participação democrática da população nos atos e políticas públicas. A transparência na gestão pública é cada vez mais exigida pela população com relação direta ao aprimoramento da qualidade do gasto dos recursos auferidos pela sociedade. Tem o objetivo de coibir descaminhos por gestores públicos, tendo sido adotada em diversos países como um instrumento de validação da democracia e mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade (CGU, 2018).

Defensores da democracia concordam que um Estado transparente é aquele em que os agentes do Estado devem ser guiados pelos princípios da honestidade e da publicidade, devem estar submetidos a regras claras, leis fixadas previamente e abertas ao escrutínio público, permitindo um maior controle das ações governamentais (Hood, 2006).

Os recursos denominados públicos, financeiro, humanos ou de outra natureza, obrigatoriamente, devem ser revertidos para implementação de políticas públicas que satisfaçam as necessidades dos cidadãos. Isso em conformidade com o que dispõe o artigo 37 da Constituição Federal da República de 1988, ressaltando que a Administração Pública deve atender aos seguintes princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e eficiência (Rausch; Soares, 2010).

Em suma, a informação deve estar disponível a qualquer tempo, sendo que um governo transparente não se limita apenas em disponibilizar informações relacionadas a sua gestão. Isso porque também é papel de um governo transparente deixar disponíveis informações de gestão anteriores a sua, para que as partes interessadas tenham a possibilidade de traçar um paralelo que lhes permita acompanhar a evolução da máquina pública (Santos, 2017).

Um mecanismo de transparência pública é a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/200 que representou um marco histórico às Finanças Públicas do País por estabelecer um conjunto de normas (e sanções) voltadas à promoção da responsabilidade na gestão fiscal, do equilíbrio das contas públicas e da transparência pública. Segundo Melo (2019) quanto a este último aspecto, a Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se uma grande influência à Lei de Acesso à Informação ao enfatizar a ampla divulgação (principalmente em meio eletrônico) de documentos da administração pública (completos e simplificados)

contendo: planos, orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); prestações de contas e respectivo parecer prévio; e relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal.

#### 2.2.1 Principais leis que contribuíram para a elaboração da lei de acesso a informação.

O Brasil possui uma legislação que estabelece um conjunto de dispositivos que normatizam os aspectos de caráter obrigatório quanto à evidenciação de informações por parte dos órgãos públicos. Nesse contexto, a fiscalização dos recursos está prevista, inicialmente, na própria Constituição Federal (Brasil, 1988) e em seguida, a instrumentalização deste processo, se deu, sobre a ótica contábil, a partir da Lei 4320/64 que surgiu como normalizadora da elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. (Silva, 2014).

De forma agregadora, o Brasil também criou a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei complementar 101/2000 que destaca em seu art. 56º, como atribuições aos Tribunais de Contas o dever de receber a prestação de Contas do Poder Executivo, e no art. 48, inclui a prestação de contas como um dos instrumentos da transparência na gestão pública.

Segundo Melo (2019) essa lei veio consolidar, em um primeiro momento, a necessidade do cumprimento do que já estava previsto na Constituição Federal, que era a prestação de contas para a sociedade, dos órgãos da administração pública, bem como a obrigatoriedade de observância do princípio da publicidade e os demais.

Em 2009, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi acrescida pela “Lei da Transparência” (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), que instituiu a disponibilização detalhada (e em tempo real) das informações sobre as execuções orçamentária e financeira da AP, o que se concretizou com a criação dos sítios eletrônicos de transparência ou “portais da transparência” (Brasil, 2009). Esta última lei e as demais supramencionadas constituem-se nas principais legislações brasileiras que contribuíram para a elaboração da Lei de Acesso à Informação.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) no artigo 5º, XXXII, define o direito do cidadão de ter acesso às informações dos órgãos públicos. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal veio cobrar mais efetivamente a prestação de contas e ressaltar a importância da transparência na gestão fiscal por parte dos governantes.

Em novembro de 2011 foi promulgada Lei 12.527 (Brasil, 2011) que tem como objetivo aproximar a relação entre o gestor público e o cidadão, concretizando a democracia brasileira. Seu principal pilar é a otimização das atividades governamentais tendo sido editada com o intuito de definir maior densidade ao princípio da transparência.

Conforme Melo (2019) a Lei nº 12.527/2011 e a LC nº 131/2009 se complementam e ambas obrigam que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico. Com exceção dos municípios com menos de 10 mil habitantes, e somente no tocante aos requisitos constantes na Lei de Acesso à Informação, todos os entes devem utilizar a internet para cumprir essas normas.

A regulação do acesso à informação no Brasil, mediante Lei de Acesso à Informação, representa a reafirmação da prática de transparência como um componente-chave à credibilidade e efetividade das ações do Estado perante a sociedade civil (Melo, 2019).

Garantir a todos os cidadãos o acesso à informação pública é o principal objetivo da Lei de Acesso à Informação. A lei estabelece a obrigatoriedade para órgãos e entidades públicas divulgarem, independente de solicitação, informações de interesse geral ou coletivo, garantindo a confidencialidade prevista no texto legal. Da mesma forma, obriga todos os órgãos públicos a criarem um serviço de informações ao cidadão que estabeleça o fornecimento dos dados de maneira gratuita.

Em suma, diversos são os benefícios introduzidos pela nova regra que, como constatado, irão atingir toda a sociedade, se protraindo no tempo até que uma nova concepção de Estado e soberania popular seja criada através da transmutação do texto legal em prática rotineira nas ações públicas. Com isso, Scholtes (2012) salienta que a transparência dos atos da administração pública está relacionada a elementos sociopolíticos, regras de planejamento, execução orçamentaria, capacidade organizacional, quantitativo e robustez de informações que devem possuir acessibilidade sincrônica e inexistência de barreiras cognitivas ao cidadão comum.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

O estudo foi desenvolvido com base nas três etapas do processo de pesquisa sugeridas por Hair (2009) que são: formulação, execução e análise. A primeira fase caracterizou a definição do problema e dos objetivos, apresentação da justificativa e referencial teórico. A fase de execução abrangeu o método de pesquisa, população alvo,

definição de amostra a ser investigada e os procedimentos de coleta. A terceira e última etapa contemplou a análise e discussões dos resultados visando atender os objetivos determinados e as conclusões finais.

O estudo foi realizado durante o período de 2019 e 2020, compreendendo dados de análise dos anos de 2013 a 2018, sendo usada a abordagem qualitativa, pois, mesmo sendo utilizados dados numéricos e indicadores, a abordagem da pesquisa é predominantemente qualitativa. Classificou-se quanto ao método como observacional e quanto aos níveis de pesquisa, como pesquisa descritiva por ter como objetivo primordial a descrição das características de determinada população.

A seleção da amostra, que serviu para análise do presente estudo, partiu de uma população de 497 municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul. A configuração populacional foi obtida por meio de consulta ao Censo Demográfico 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerando tal população, delimita-se o estudo apenas aos poderes Legislativos dos entes federados gaúchos com mais de 10 mil habitantes, o que perfaz uma amostra total de 167 municípios. O estudo abrange apenas os poderes legislativos do estado devido a carência de pesquisa nesses órgãos específicos e as funções elementares que esse poder exerce perante a sociedade.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, foram utilizadas fontes de informações, como: monografias, dissertações, artigos nacionais e internacionais, publicações periódicas, legislação, documentos disponíveis em site na internet como: teses, dissertações, portais de periódicos como Capes, Google Acadêmico e livros de referência sobre o assunto, visando fundamentar a pesquisa desenvolvida.

Os dados quantitativos foram coletados no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sendo utilizados os itens formulados com base nas determinações que constam na Lei de Acesso à Informação, fornecidos pelo TCE Rs. Esses itens estão elencados na tabela 01.

Foi realizada uma avaliação das informações divulgadas pelos Poderes Legislativos dos Municípios do Rio Grande do Sul com base nos dados de 2018 coletados no site do Tribunal de Contas do já citado estado. Da mesma forma, para as análises evolutivas da publicização de informes, os dados dos anos 2017, 2016, 2015, 2014 e 2013 também foram coletados no site do TCE RS totalizando um período de 06 anos de estudo.

**Tabela 01:** Relação dos 16 itens e de seus subitens analisados conforme a Lei de Acesso à Informação fornecidos pelo TCE RS

Quesitos	Sim	Não
1 Pedido de informação por meio da internet		
2 Relatório de pedido de informação		
3 Registro de despesa		
4 Informações sobre licitações e seus editais e resultados		
5 Informações sobre contratos celebrados		
6 Administração do patrimônio público – imóvel		
7 Administração do patrimônio público – veículos		
8 Recursos humanos		
9 Diárias		
10 Publicação de perguntas e repostas mais frequentes		
11 Ferramentas de pesquisa		
12 Canal de comunicação com o cidadão		
13 Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidades especiais		
14 Instrumento normativo local que regulamente a Lei de Acesso à Informação		
15 Serviço de atividade de interesse coletivo		
16 Ato que aprecia as contas do prefeito e o teor do julgamento		
17 Demonstrações contábeis		

**Fonte:** TCE

Como forma de analisar melhor os resultados e classificar os poderes legislativos de cada município de acordo com o nível de cumprimento da legislação, adotou-se a forma de somatório dos percentuais dos seis anos (2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) e a posterior classificação destes em faixas de enquadramento.

Para esse trabalho os percentuais de conformidade com a Lei de Acesso à Informação foram somados ano a ano entre o período de 2013 a 2018 perfazendo um total que foi usado para realização da escala de classificação de nível de cumprimento da Lei 12.527/11. Essa soma está representada na equação 1.

**Equação 01:** Índice de cumprimento da Lei de Acesso à Informação

$$ICLAI: \sum \text{ dos percentuais obtidos em cada ano da pesquisa}$$

**Fonte:** o autor.

Para construção dessa classificação foi usado como base a escala de Likert que consiste em tomar um construto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição. Essa escala proposta originalmente por ele deixa claro que a mesma centrava-se na utilização de cinco pontos.

No que se refere à classificação por CORED, este é um fórum de discussão e decisão acerca de políticas e ações que visem o desenvolvimento regional. Foram criados pela Lei n° 10.283 de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto n° 35.764 de

dezembro de 1994, tendo como objetivos a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo da permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

O COREDE RS está separado em 9 regiões funcionais distintas sendo elas: região funcional 1 que abrange os COREDE Centro Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos; região funcional 2 que abrange os COREDEs Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari; região funcional 3 que abrange os COREDEs Campos de Cima da Serra, Hortênsias e Serra; região funcional 4 que abrange o COREDE Litoral; região funcional 5 que abrange o COREDE Sul; região funcional 6 que abrange os COREDEs Campanha e Fronteira Oeste; região funcional 7 que abrange os COREDEs Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial; região funcional 8 que abrange os COREDEs Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari e região funcional 9 que abrange os COREDEs Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea.

#### **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Esta seção apresenta os resultados e análises da pesquisa empírica que para responder de forma clara os objetivos fora dividida em quatro partes. Os dados foram analisados com a finalidade de apresentar um diagnóstico das conformidades das informações publicadas pelos poderes legislativos conforme a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul.

##### *4.1 Análise geral dos municípios em conformidade com a lei 12.527/11.*

Esse tópico apresenta a posição geral de colocação após o somatório de percentuais de cumprimento anual de cada município estudado, possibilitando a clara visualização e classificação desde o município que mais cumpre com a lei em estudo, até o que mais se encontra em desacordo com ela. A relação aos níveis de transparência restritos às exigências legais ilustra a situação dos municípios pesquisados em termos de efetividade da Lei de Acesso à Informação, ou seja, em que medida a legislação de transparência é atendida e respeitada pelas Câmaras Municipais das cidades do Rio Grande do Sul com mais de 10.000 habitantes.

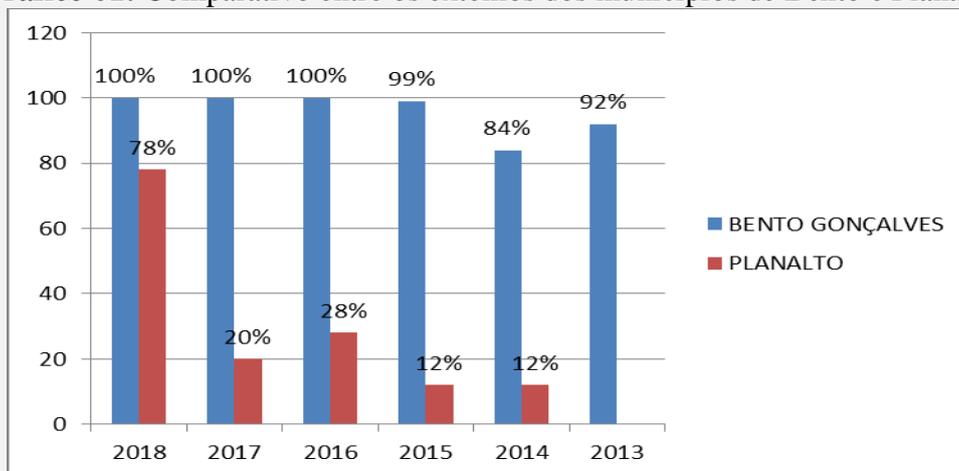
**Techio & Pinto. Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul**

Inicialmente foi realizada a análise anual dos poderes legislativos dos seis anos que compõe a amostra tendo sido coletados os valores percentuais de cumprimento da Lei de Acesso à Informação em cada ano de estudo. Diante dos resultados dos somatórios desses dados e da classificação geral desse grau de cumprimento da lei 12.527/11.

Os resultados apontam que o poder legislativo da cidade de Bento Gonçalves na Serra Gaúcha, é o que mais cumpre com os preceitos da lei 12.527/11, sendo o considerado mais transparente da amostra estudada. Em contrapartida observasse os poderes legislativos dos municípios que menos cumprem com as determinações da lei 12.527/11. Estes municípios estão classificados nas posições mais inferiores do estudo demonstrando que possuem um nível muito baixo de cumprimento da legislação. Segundo a classificação encontrada, Planalto ocupa a última colocação sendo o município que tem o poder legislativo que menos cumpre com o que determina a Lei de Acesso à Informação.

Ao traçar um comparativo entre a cidade que está em primeiro lugar do ranking de cumprimento da lei e a cidade que se encontra em última posição, é possível verificar as suas diferenças conforme demonstrado no Gráfico 1

**Gráfico 01:** Comparativo entre os extremos dos municípios de Bento e Planalto



Fonte: Dados da pesquisa.

Nota-se que a cidade de Planalto mesmo tendo permanecido com resultados insatisfatórios quanto ao cumprimento da lei 12.527/11 durante o período estudado, apresenta uma evidente evolução entre os anos de 2017 e 2018 passando de um percentual de cumprimento da lei de 20% para quase 80% respectivamente.

Por outro lado, ao observar a evolução da divulgação das informações prescritas em lei pelo poder legislativo de Bento Gonçalves, é possível perceber que tal município possui ótimos índices desde o início da obrigatoriedade de observância da lei, tendo tido

apenas um pequeno decréscimo no ano de 2014, porém, no ano seguinte voltou a restabelecer seu alto nível de divulgação das informações.

Esses resultados deixam claro que há uma necessidade por parte desses órgãos que foram considerados menos transparentes, de se reinventarem quando o assunto é a transparência dos atos e fatos de suas gestões. Todavia, entende-se que a sociedade também precisa exercer seu papel fiscalizador nesse processo, de modo a cobrar deles um maior nível de transparência. O processo de busca pela transparência não pode ser exclusivo de alguns órgãos dentro do aparato público e sim parte de uma política governamental aspirando todos os interessados.

#### *4.2 Análise do grau de conformidade e classificação dos municípios quanto ao cumprimento da lei 12.527/11.*

Esta separação teve como base o que fora adotado por estudos anteriores como o estudo feito por Silva (2017) que analisou os níveis de transparência dos órgãos executivos do estado de Pernambuco e propõe a classificação dos municípios em “muito alto” nível de cumprimento da lei 12.527/11, “alto” nível, “razoável”, “baixo” e “muito baixo”, conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 02:** Classificação do nível de cumprimento da lei 12.527/11

Nível de cumprimento	Classificação	Número de municípios	Percentual
De 600 a 501	Muito alto	14	8,4
De 500 a 401	Alto	75	44,9
De 400 a 301	Razoável	55	33
De 300 a 201	Baixo	18	10,7
De 200 a 0	Muito baixo	5	3

**Fonte:** o autor.

Por meio da análise da escala de classificação da amostra em estudo, tornou-se evidente que apenas 14 municípios se encontram classificados na pontuação considerada como “muito alta”, 75 municípios encontram-se classificados no nível considerado como “alto”, 55 municípios aparecem na posição de nível classificatório considerado como “razoável”, 18 cidades como “baixa” e 5 como municípios que classificam-se no nível considerado como de “muito baixa” transparência.

Esse resultado sinaliza que, do todo da amostra, apenas 8,40%, ou seja, menos de 10% dos municípios cumprem com a maioria dos itens exigidos pela lei 12.527/2011. Pode-se dizer que é um índice um tanto baixo visto que a lei está em vigor há quase dez

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

anos e que os tribunais de contas vêm cobrando fortemente pelo cumprimento das determinações da mesma.

Passando para a classificação imediatamente posterior que se trata da classe de “alto nível” de divulgação das informações obrigatórias pela lei 12.527/11, nota-se que em relação a classificação anterior, há uma quantidade relativamente maior de municípios que se classificam como de “alto” nível de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Ao fazer essa análise percebe-se que do total da amostra trabalhada, 44,9% dos municípios pertencem a esse nível de cumprimento da lei, ou seja, dos 167 municípios da amostra, 75 classifica-se no nível alto de cumprimento da Lei de Acesso à Informação no período pesquisado, sendo o nível de faixa que concentra a maior quantidade de municípios.

Portanto, esses resultados permitem que se possa afirmar que a maioria da amostra alcança um “alto” nível de cumprimento da lei de transparência atendendo uma grande quantidade dos requisitos legais. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer a fim de atingir altos índices de transparência por parte de todos os municípios, órgãos e poderes.

Na sequência têm-se os municípios classificados dentro da faixa de pontuação denominada de nível “razoável” de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Essa faixa contabiliza um montante de 55 cidades perfazendo um percentual de 32,9% do somatório da amostra alvo de estudo.

O diagnóstico situacional das câmaras municipais reflete que essas 55 cidades deixam de cumprir com vários itens determinados em lei, o que as leva a essa classificação que, demonstra a ausência da cultura de alimentação de muitos dados e a incapacidade pública de dar efetividade a transparência, tão importante para construção de uma sociedade mais justa.

Subsequentemente têm-se os municípios classificados como de “baixo” nível de divulgação das informações obrigatórias perfazendo um total de 18 municípios ou 10,77% com um pequeno número de itens exigidos pela legislação vigente. Mesmo com o passar dos anos de obrigatoriedade de observância da lei e a cobrança por parte da sociedade de mais transparências dos atos públicos, esses órgãos ainda não se adequaram a essa obrigatoriedade ficando muito aquém das exigências da lei.

Como classificação final nota-se os municípios que se enquadram no nível denominado “muito baixo” de cumprimento da lei 12.527/11 são os cinco municípios

**Techio & Pinto. Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul**

com os poderes legislativos que estão piores classificados na pesquisa. A essa classificação pertence 3.0% do total da amostra analisada no estudo. Esse resultado é preocupante, uma vez que se espera, com o passar dos anos, que as entidades públicas, tenham um maior domínio de suas atribuições e responsabilidades, além do conhecimento e cumprimento efetivo do que preconiza a legislação de acesso à informação, o que deveria deixar, assim, as suas atividades mais transparentes, a fim de se legitimar perante a sociedade.

*4.3 Classificação do nível de transparência por regiões funcionais dos COREDEs.*

A Tabela 3 demonstra a média do nível de transparência no ano de 2018 segundo os 28 COREDEs que compõem as 9 regiões funcionais do Rio Grande do Sul. É possível observar que o COREDE Celeiro é o que possui a maior média de transparência no ano de 2018, sendo está 100%. No outro lado da tabela, temos o COREDE Alto da Serra do Botucaraí que possui o menor índice de cumprimento da Lei de Acesso à Informação sendo um total de apenas 70,25%, evidenciando um distanciamento entre os valores extremos da tabela de aproximadamente 30%.

**Tabela 03: Nível de transparência por COREDEs**

<b>COREDE</b>	<b>Média trans. 2018</b>	<b>COREDE</b>	<b>Média trans. 2018</b>
Altos da Serra do Botucaraí	70,25	Vale do Rio Pardo	95,70
Delta do Jacuí	79,87	Hortênsias	96,50
Campanha Sul	84,33	Norte	96,50
Fronteira Oeste	87,33	Litoral	96,66
Campos de Cima da Serra	88,12	Rio da Várzea	97,00
Médio Alto Uruguai	89,00	Nordeste	97,50
Jacuí Centro	89,33	Noroeste Colonial	97,50
Paranhana	90,50	Serra	97,91
Centro Sul	91,80	Produção	98,66
Vale do Taquari	93,12	Central	99,00
Vale do Rio Jaguari	94,20	Vale do Cai	99,00
Fronteira Noroeste	95,00	Alto Jacuí	99,40
Missões	95,25	Vale do Rio dos Sinos	99,41
	95,50	Celeiro	100,00

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Dentro dessa variação entre o COREDE com maior nível de cumprimento da Lei de Acesso à Informação e o com menor nível de cumprimento da legislação, pode-se notar que as médias de transparência giram em torno de valores próximos de 93,40% representando um índice geral bastante próximo de 100%, ou seja, isso evidencia que os

**Techio & Pinto. Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul**

COREDEs do Rio Grande do Sul estão cumprindo com a maioria dos itens que determina a Lei de Acesso à Informação que sejam publicados.

Já quanto ao nível de transparência de cada uma das 9 regiões funcionais no ano de 2018 assim como o percentual mínimo e máximo de transparência de cada uma delas evidenciou-se que a região com o percentual mais baixo de valores mínimos de transparência é a região funcional 1 seguida pela região 6 e posteriormente pela região 9 que possuem respectivamente 36%, 37% e 39% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Já a Tabela 4 demonstra o nível de transparência de cada uma das 9 regiões funcionais no ano de 2018 assim como o percentual mínimo e máximo de transparência de cada uma delas. Primeiramente, é possível observar que a região com o percentual mais baixo de valores mínimos de transparência é a região funcional 1 seguida pela região 6 e posteriormente pela região 9 que possuem respectivamente 36%, 37% e 39% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Esses números representam a média geral da região e demonstraram um índice muito baixo de cumprimento da lei ainda no ano de 2018, ou seja, nove anos após sua promulgação. É preciso que os municípios que compõem essas regiões trabalhem para melhorar consideravelmente no que se refere a assegurar o direito fundamental de acesso à informação aos cidadãos, uma vez que a lei 12.527/11 diz que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de solicitação ou requerimento, a divulgação de informações de sua competência que sejam de interesse coletivo ou geral.

**Tabela 04:** Nível de transparência por região funcional dos COREDEs

<b>Região Funcional</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Nove	98,00	15,34	39,00	100
Oito	97,90	4,33	83,00	100
Sete	86,88	5,76	81,00	100
Seis	87,09	21,59	37,00	100
Cinco	87,80	13,97	54,00	100
Quatro	92,70	14,30	54,00	100
Três	96,55	7,14	78,00	100
Dois	95,00	9,17	54,00	100
Um	92,50	15,86	36,00	100

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Por outro lado, a região com maior percentual mínimo, é a região 8 que possui 83% de cumprimento da Lei no ano de 2018 demonstrando índices um pouco melhores, no entanto ainda não atinge a totalidade de cumprimento da legislação vigente. Consequentemente essas mesmas regiões, ou seja, a região funcional 1, 6 e 9 também

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

possuem o maior desvio padrão entre o valor máximo e o valor mínimo de cumprimento da legislação em estudo, assim como a região funcional 7 possui o menor desvio padrão entre esses extremos demonstrando maior variação entre maiores e menores valores de transparência nessas regiões.

De outra parte, dentre as nove regiões funcionais dos COREDEs é possível observar que a região funcional 9 composta pelos COREDEs Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea, possui a maior média de evidenciação da lei 12.527/11 tendo atingido a marca de 98% no ano de 2018. Em seguida temos as regiões funcionais 8 que possui uma média de cumprimento da legislação de 97,90%, a região funcional 3 com 96,55% e a região funcional 2 com 95,00%. Na sequência temos as regiões funcionais 4 com 92,70% e a região funcional 1 com 92,5% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação em 2018. As regiões 6 e 5 com 87,09% e 87,80%, respectivamente, vem logo a seguir e como a região funcional dos COREDEs RS que possui a menor média de cumprimento da Lei de Transparência no ano de 2018 fica a região funcional 7 a qual cumpre com 86,88% da lei.

A análise dos dados da presente pesquisa remete a percepção do fato de que o nível de transparência nas câmaras municipais de vereadores dos municípios com mais de 10.000 habitantes do Estado do Rio Grande do Sul, em sua maioria, vem crescendo gradativamente desde a promulgação da Lei 12.527/11. No entanto, mesmo após praticamente 10 anos da legislação ter entrado em efetivo vigor, ainda existem muitos órgãos públicos das diversas esferas que cumprem com uma parcela bastante reduzida da lei.

Sendo assim, Barbosa (2017) corrobora em seu estudo que, no Brasil, ainda há um baixo nível de evidenciação de informações por parte dos órgãos públicos e municípios. Isso acontece mesmo após a criação de leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, contradizendo o que esses instrumentos legais preconizam.

Todavia, o cumprimento das formalidades legais previstas na legislação nacional por parte dos entes federados, sejam eles na esfera federal, estadual ou municipal, não significa nem assegura a efetiva transparência pública tão almejada pela sociedade (Raupp, 2011). Segundo Meinheim (2015), Diretora de Contabilidade Geral do Estado de Santa Catarina essa transparência efetiva somente ocorrerá pela utilização de uma linguagem mais próxima ao cidadão, seja pela disponibilização de ferramentas, ou

avanços tecnológicos, que tentam propiciar uma nova experiência aos cidadãos na pesquisa de dados públicos.

Para Pegoraro (2019), o grau de transparência da administração pública está relacionado a capacidade organizacional, inteligibilidade, influência e credibilidade política, maturidade, eficiência, robustez dos elementos sociopolíticos, capacidade organizacional melhorando a eficácia e confiança das partes interessadas.

Jahns (2015) afirma que a forma como os gestores demonstram estar dispostos a permitir que os cidadãos monitorem seu desempenho em relação as contas públicas, afeta positivamente a visão do cidadão em relação ao governo, criando um elo de confiança que auxilia na tomada de decisão de forma racional e consistente. Da mesma forma vivenciando-se a era da sociedade da informação, época em que as organizações públicas precisam ser capazes de incorporar a efetividade do compartilhamento de informações em suas ações diárias, de tal modo que essa prática se torne rotina e não ato esporádico até mesmo em estruturas organizacionais menos organizadas e estruturadas.

Nesse sentido Gama, (2016) sugere que as informações de todas as esferas das instituições de governo devem estar organizadas de forma a evidenciar seus dados de modo instintivo, inteligível, ágil e independente de qualquer situação adversa. A própria Lei de Acesso à Informação estabelece que toda e qualquer informação da gestão pública é passível de publicação à sociedade, a menos que esta seja legalmente restrita como: informações que contenham grau de sigilo secreto ou ultrassecreto, apresentadas pela própria; informações pessoais que afetem a intimidade e a vida privada das pessoas; ou informações que têm proteção de outra legislação específica vigente no Brasil.

No entanto, conforme constatado nos resultados da pesquisa, é possível afirmar que as câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10.000 habitantes do estado do Rio Grande do Sul estão bastante aquém do que a Lei de Acesso à Informação determina e também do que a sociedade exige dos governantes públicos. Para que isso seja melhorado de tal forma que realmente a Lei de Acesso à Informação seja cumprida na íntegra, é preciso que sejam realizadas algumas ações.

Na prática do fluxo informacional, é permitido aos atores sociais possuir o poder de intervir na organização social intensificando a democracia, retardando a corrupção e dessa forma efetivar o controle social. Segundo Riquinho (2015), a noção de democracia, apesar de diferentes conotações, está centrada na participação do cidadão, nesse sentido a soberania popular deve ser grande norteadora daquele que administra uma vez que, a

atuação protagonista do cidadão somente se torna possível a partir do momento em que ele encontrar as informações necessárias para tal.

## **5. Considerações Finais**

Inicialmente é essencial destacar que a administração pública contemporânea tem passado por um momento de grandes transformações embaladas por vários fatores como a cobrança por parte dos órgãos de controle externo, imposições legais e também pela mudança de comportamento dos cidadãos que tem se demonstrado mais interessados e conscientes de seus direitos. Tal fato tem tornado as pessoas mais exigentes em relação a qualidade e empregos dos recursos públicos fortalecendo o equilíbrio entre os interesses da população e do Estado através da consolidação da cultura da transparência.

A transparência aparece como um dos principais mecanismos impulsionadores da efetividade e da eficiência na gestão pública e sua concretização gera uma utilidade organizacional para a administração pública, pois exige que o ente público se auto-organize, guardando históricos de dados, mantendo suas informações atualizadas e gerando relatórios que poderão auxiliar na sua gestão. Ademais, quanto mais informações estão divulgadas de forma rotineira e espontânea, menor tende a ser o número de solicitações que precisarão ser analisadas pelo órgão.

Em suma, a presente pesquisa demonstrou que após a promulgação da lei 12.527/11, a partir do ano de 2012, ano de início da observância dos dados, até o ano de 2018, as câmaras municipais de vereadores dos municípios do estado do Rio Grande do Sul com mais de 10.000 habitantes, em geral, vem evoluindo positivamente, ainda que de forma morosa, no que se refere ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, dando aos poucos mais transparência aos atos públicos conforme determina a já citada legislação.

O presente estudo possibilitou concluir que dos 167 municípios estudados ao longo do período de seis anos 2018, 2017, 2016, 2015, 2014 e 2013 o município com o Poder Legislativo que possui o maior nível de transparência da amostra estudada é Bento Gonçalves e o Poder Legislativo que possui o menor nível de transparência é o da cidade de Planalto. Ainda de forma conclusiva, o estudo demonstra que apenas 13,7% desses entes federados classificam-se como municípios de alto ou muito alto nível de cumprimento da lei de transparência, os 86,3% restantes, classificam-se como legislativos de municípios de nível razoável, baixo ou muito baixo de cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Da mesma forma, conclui-se que o a região funcional considerada mais transparente dos COREDES RS é a região funcional 9 que abrange os COREDEs Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea. Já a região funcional dos COREDE, considerada a menos transparente é a região funcional 7. Dentre os COREDEs o COREDE Celeiro é o que possui a maior média de transparência no ano de 2018, sendo esta 100%. Por outro lado, temos o COREDE Alto da Serra do Botucaraí que possui o menor índice de cumprimento da Lei de Acesso à Informação sendo um total de apenas 70,25%.

Portanto, processo de transparência vem-se demonstrando lento, mas, aos poucos, rompe-se a cultura da transparência eventual ou esporádica do que é público, acentuando e tornando a participação comunitária cada vez mais intensa e constante, possibilitando ao cidadão, a oportunidade de maior controle para melhoria dos serviços prestados à sociedade. Dessa forma, a democracia é fortalecida e todos os cidadãos têm a chance de cobrar o correto emprego dos recursos públicos de modo a serem convertidos em políticas públicas que tragam bem-estar social e qualidade de vida a população.

No entanto, há ainda muito espaço para aprimoramentos de modo que todos os cidadãos gaúchos tenham acesso a portais de excelência, com informações fidedignas, atualizadas, compreensíveis e de fácil acesso, para que finalmente a sociedade possa passar por um processo de transformação. A pesquisa apresenta algumas limitações como o caráter subjetivo, pelo fato de ser contado com a interpretação e visão do pesquisador quanto aos dados analisados. Dados semelhantes poderiam acarretar diferentes análises e conclusões caso estudados por diferentes pesquisadores. Outra limitação é o fato de durante o período da pesquisa não ter sido encontrado os dados relativos ao ano de 2019, o que possibilitaria uma visão mais atualizada ao estudo.

O assunto referente a transparência pública ou Lei de Acesso à Informação é um tema que pode ser largamente estudado com diversos vieses a serem trabalhados ou seguidos. Como sugestão para trabalhos futuros, pode-se pesquisar sobre quais os fatores que influenciam no grau de transparência dos municípios de forma a ampliar o estudo proposto por essa dissertação. Assim como descobrir os motivos pelos quais alguns municípios deixam de cumprir com algumas determinações da lei baixando seus níveis de transparência em determinados períodos.

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

Também se pode sugerir como tema para próximos estudos, fazer uma análise do grau de transparência da divulgação de informações de outros órgãos públicos como os da área da saúde, educação, trânsito, em institutos, órgão de poderes executivos dos estados ou município, traçando comparativos entre órgãos da mesma esfera com características semelhantes.

Por fim, outra sugestão é estudar a conformidade com a Lei de Acesso à Informação dos processos licitatórios, dos contratos firmados, dentre outros que possam ser confrontados com o que foi divulgado no diário oficial, buscando saber se o que os órgãos estão divulgando no portal da transparência corresponde, de fato, à sua execução, ou se há omissão de informações. Cabe estudar também quais são os impactos que são causados na sociedade após a publicação das informações, buscando saber, por exemplo, como a sociedade utiliza as informações disponíveis e quais os fatores os levam a buscar informações públicas.

## **Referências**

Andrade, R. G. (2014). Transparência de câmaras municipais dos maiores municípios brasileiros por meio de portais eletrônicos: um estudo à luz da lei de acesso a informação. *Revista Administração Pública*.

Arantes, R. B. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público. Rio de Janeiro. FGV, 2. p.109-147.

Barbosa, L. (2017). Lei de Acesso a Informação e controle social: um estudo do nível de transparência do estado de Pernambuco. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, UFSM.

Bonato, R. A. V. (2007). Tribunal de Contas: Análise da sua competência à luz da constituição de 1988. Monografia, UFPR, Curitiba.

Brasil. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Brasil. Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Brasil. Lei Ordinária 10.283 de 17 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abril. 2019.

Brasil. Controladoria Geral da União. Acesso à informação pública: uma introdução a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>> Acesso em 20 de agosto de 2018.

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 set. 2018.

Brasil. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

Brasil. Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

Brasil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

Castro, D, P de. (2011). Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e gestão dos controles internos como suporte á governança corporativa. 4. Ed. São Paulo: Atlas.

Cgu, 2005. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt\\_br/htm/pt-br-8.htm](http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt_br/htm/pt-br-8.htm). Acesso em: 24 jan. 2018.

Cgu, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/02/brasil-permanece-bem-avaliado-em-indice-global-de-transparencia-orcamentaria>

Cruz, C. F.; & Afonso, L. E. (2012). Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista de Administração Pública.

Gama, J. R. (2016). Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará. Dissertação (Mestrado em Planejamento em desenvolvimento). Universidade Federal do Pará (UFPA). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). Belém.

Gruman, M. (2012). Lei de Acesso à Informação: Notas e um Breve Exemplo. Revista Debate. Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. Disponível em:<  
<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229>>. Acesso em 30 de maio de 2018.

Hair, J.F.; & Babin, B.; & Money, A.H.; & Samouel, P. (2009). Fundamento de métodos de pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookman.

Hood, C. (2011). From world to Wiki Leaks world: A new chapter in the transparency story? Governance, v. 24, n. 4, p. 635–638.

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

Jahns, F.T. (2015). *Transparência do poder executivo dos estados brasileiros: um estudo a partir dos portais eletrônicos*. Dissertação de mestrado. UDESC – Universidade do estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC.

Meirelles, H. L. (2006). *Direito Administrativo Brasileiro*. 32º Ed. São Paulo: Malheiros Editores.

Meincheim, G. (2015). *Governo de Santa Catarina*. [www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br). Acesso em 21 de abril.

Melo, D. A. (2019). *Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras*. Dissertação, Universidade Federal de Goiás UFG, Goiania, GO.

Newbold, T. H.L. N., & Hill, S. L., & Contu, S. L., & Senior, R. A. (2015). Global effects of land use on local terrestrial biodiversity. *Nature*, 520(7545), 45-50.

Pegoraro, D. (2019). *Transparência no instituto federal do rio grande do sul: uma análise sob a óptica dos diferentes stakeholders*. Universidade Federal de Santa Maria.

Platt Neto, O, A. et al. (2017). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. *Revista Cont. Vista & Revista*. Belo Horizonte, v.18, n. 1, p.75-94, jan./mar.

Raupp, F. M. (2011). *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. 2011. 193f. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.

Raush, R. B. S. (2010). Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, set/dez.

Riquinho, C L. (2015). *Democracia, transparência pública e controle cidadão: um estudo de caso do portal de transparência de Santa Maria/RS*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria. RS.

Sanchez, I. M. G.; & Aceituno, J. V. F.; & Dominguez, L. R. (2012). Determinants of corporate social disclosure in Spanish Local governments. *Journal of Cleaner Production*, n. 39, p.60-72.

Santos, P.M et al. (2017). Ranking dos Tribunais de Contas Brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n.3, p.721-744.

Silva, R. L.; & RUE, L. A. (2019). *O acesso às informações públicas por meio de portais como instrumento para a democratização do poder judiciário: uma análise comparativa nos países do Mercosul*. 2014. Disponível em:

**Techio & Pinto. *Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul***

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3556a3018cce3076>>. Acesso em 25 de março.

Silva, L. V. B. (2014). Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do poder executivo do estado de Pernambuco.

Scholtes, E. (2012). Transparency, symbol of a drifting government. In: Transatlantic Conference on Transparency Research.

Silva, L. V. B. (2017). Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do poder executivo do Estado de Pernambuco.

Tce Rs, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (2017). Relatório de Transparência dos Municípios Gaúchos.

Tobias, I. F. (2012). Controle Social da Gestão Pública e a Lei de Acesso a Informação. Belo Horizonte. JurisWay. Sistema Educacional on-line.

# Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)

*Development, political articulation and institutional relationship: diagnosis of the performance of the National Confederation of Store Managers (CNDL) system*

Marcos Antonio Martins Lima<sup>1</sup> 

Denize de Melo Silva<sup>2</sup> 

Daniel Keniti Sakamoto<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.61228]

Recebido em: 27/03/2022

Aprovado em: 21/11/2022

**Resumo:** O presente diagnóstico de atuação institucional objetivou compreender quais são os elementos presentes na tríade: desenvolvimento local, articulação e relacionamento institucional considerando o fortalecimento do sistema CNDL e a sua representatividade no setor lojista. Assim, o referencial teórico da respectiva pesquisa considerou as categorias desenvolvimento local, articulação política e relacionamento institucional assentadas nas proposições teóricas de: Albuquerque (2004), Castro e Oliveira (2014), Borges (2007), Andrade e Ferreira (2016), Dias e Matos (2012), dentre outros. O estudo do tipo descritivo e exploratório foi realizado com as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs) (n=140) e as Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDLs) (n=20), distribuídas nas cinco regiões do país: Norte, Sul, Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste. Nessa perspectiva, a articulação e diálogo com o poder público corresponde a uma necessidade do setor, junto às necessidades locais dos associados. Assim, verificou-se que tais demandas devem ser acompanhadas objetivando uma comunicação clara e a geração de um ambiente favorável aos negócios. Não obstante, o trabalho realizado não se constitui como manual ou checklist, mas um instrumento à gestão e para composição de diretrizes e orientações para novas tomadas de ação a serem implementadas no sistema CNDL.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC) Faculdade de Educação – E-mail: marcoslimaiag@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC) – E-mail: denisemellopedagoga@gmail.com.

<sup>3</sup> Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) – E-mail: daniel.sakamoto@cndl.org.br.

**Palavras-chave:** desenvolvimento local; política pública; relacionamento institucional e governamental; diagnóstico institucional.

**Abstract:** The present diagnosis of institutional action aimed to understand what are the elements present in the triad: local development, articulation and institutional relationship considering the strengthening of the CNDL system and its representativeness in the retail sector. Thus, the theoretical framework of the respective research considered the categories local development, political articulation and institutional relationship based on the theoretical propositions of: Albuquerque (2004), Castro and Oliveira (2014), Borges (2007), Andrade and Ferreira (2016), Dias and Matos (2012), among others. The descriptive and exploratory study was carried out with the Shopkeepers Chambers (CDLs) (n=140) and the Federations of Shopkeepers Chambers (FCDLs) (n=20), distributed in the five regions of the country: North, South, Midwest, Southeast and Northeast. In this perspective, the articulation and dialogue with the public power corresponds to a need of the sector, together with the local needs of the associates. Thus, it was found that such demands must be monitored aiming at clear communication and the generation of a favorable business environment. However, the work carried out is not a manual or checklist, but an instrument for management and for composing guidelines and guidelines for new actions to be implemented in the CNDL system.

**Keywords:** local development; public policy; institutional and governmental relationship; institutional diagnosis.

## **1. Introdução**

O diagnóstico institucional insere-se como importante ferramenta para delineamento de novas ações a serem tecidas no âmbito organizacional. Dessa forma, o objetivo central do presente artigo busca demonstrar a compreensão sobre quais são os aspectos presentes na tríade: desenvolvimento local, articulação política e relacionamento institucional considerando o fortalecimento do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e a sua representatividade no setor do varejo no Brasil.

Não obstante, cabe o entendimento da rede colaborativa sedimentada por meio das relações com o poder público, com vistas ao desenvolvimento local (econômico e social) com parcerias para a ampliação da rede de negócios e das relações com as esferas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Nessa perspectiva, o realinhamento das metas em observância com as articulações tecidas junto ao poder público pode agregar valor ao segmento, bem como a ampliação das redes de comércio e negócios locais para o fortalecimento do setor de varejo.

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

Dessa forma, o diagnóstico da atuação institucional do Sistema CNDL insere-se dentro do Programa Políticas Públicas 4.0, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) Nacional, sendo operacionalizado de forma técnica e isenta pelo Instituto de Avaliação, Gestão e Educação (IAGEE), com sede em Fortaleza, Ceará, junto a 160 entidades integrantes do Sistema através de entrevistas realizadas com suporte de formulário com perguntas fechadas seguidas por escala de avaliação e também questões abertas sobre as temáticas supracitadas. A coleta foi feita a partir de ligações telefônicas (n=140) e também via formulário eletrônico (n=20).

No tocante aos seus aspectos metodológicos, o diagnóstico centrou-se na abordagem quantitativa e qualitativa, caracterizado como um estudo do tipo descritivo e exploratório realizado com as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs) e as Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDLs), distribuídas nas cinco regiões do país: Norte, Sul, Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste.

O objetivo central deste artigo é identificar as melhorias necessárias e a serem implementadas no Sistema CNDL, bem como auxiliar na organização e reordenamento das políticas setoriais existentes e no planejamento de novas políticas públicas em observância da necessidade dinâmica e contextual do setor, além de visar ao melhor acompanhamento e articulação dessas políticas setoriais.

Nesse sentido, o diagnóstico da atuação institucional do Sistema CNDL buscou os seguintes objetivos específicos sintetizados neste artigo: (1) identificar as ações realizadas ou promovidas pelas entidades (FCDLs e CDLs) com vistas a promover o desenvolvimento econômico local e regional; (2) mapear as ações promovidas pelas entidades (FCDLs e CDLs) com foco na articulação política e relacionamento institucional; e (3) identificar as ações, os resultados, as formas de controle, a metodologia, os indicadores, ou seja, como as entidades organizam sua atuação nesses dois eixos de objetivos.

Nesse íterim, o diálogo permanente com o poder público e parceiros visando a discussão ativa sobre as necessidades locais dos associados e a implicação prática da entidade na geração de renda, emprego, bem como buscando a contribuição ao desenvolvimento local e social da região, devem ser articulados, intencionando o fortalecimento do setor e à melhoria do ambiente de negócios.

## **2. Referencial teórico**

Sabe-se que a elaboração, a articulação e a agenda de políticas públicas do varejo constituem-se como estratégias continuadas a serem adotadas pelo Sistema CNDL. De acordo com Lima (2020), essa visão articulada condensa o desenvolvimento de estratégias para o atendimento das necessidades locais e das demandas apresentadas pelo setor varejista, corroborando Kerbauy (2004, p. 151), “a ideia de que por meio da institucionalização de padrões de ação e de processo de negociação no contexto de organizações e procedimentos”. Nessa perspectiva, os processos políticos e a natureza dessas ações têm influenciado de maneira assertiva novas tomadas de consciência e ação nos diferentes setores e segmentos.

Dessa forma, a seguir, serão apresentados os conceitos e as teorias adjacentes à tríade: desenvolvimento local, articulação e relacionamento institucional, bem como sobre o diagnóstico de atuação institucional com vistas ao entendimento e ao aprofundamento teórico inerentes às principais categorias que deram embasamento teórico-metodológico para a realização do diagnóstico da atuação institucional no Sistema CNDL.

### *2.1. Desenvolvimento local*

Para entendimento das relações entre as políticas públicas, faz-se necessário o aprofundamento do processo de desenvolvimento local e também social. Sabe-se que esse processo abrange uma análise sensível da realidade.

O conceito de desenvolvimento local surge em 1980 por meio de iniciativas visualizadas inicialmente na Europa e na América Latina. Nesse período, precisamente em 1990, o Estado, como agente regulador, inicia o processo de recuperação da economia, sendo necessário um modelo de negócios capaz de condensar a natureza do processo de desenvolvimento, modificando, inclusive, o engessamento no modo de fazer política (Albuquerque, 2004). Consoante Castro e Oliveira (2014, p. 22), “elementos relativos à análise das relações sociais, das instituições, e das dinâmicas ambientais e territoriais”, ou seja, a compreensão dos sujeitos e também das organizações diante das demandas sociais e plurais que permeiam tais realidades.

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados (Castro & Oliveira, 2014, p. 23).

Para Lima (2020), o desenvolvimento econômico local deve centrar-se na ampliação e efetivação dos direitos de cidadania por meio da mobilização social. Esse desenvolvimento deve atuar na regulação de conflitos entre os interesses de grupos sociais, respondendo pelas demandas e necessidades dos diversos setores sociais e econômicos, entre os quais esses grupos estão inseridos. Não obstante, em conformidade com Borges (2007), o desenvolvimento local propicia o desenvolvimento produtivo, contudo, por meio do entendimento da natureza produtiva desse viés, poderão ser criadas políticas públicas que possam fortalecer o trabalho desenvolvido.

É importante situar os conceitos aos quais se refere o termo em discussão. A tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, pois as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades (Castro & Oliveira, 2014, p. 22).

Ainda em conformidade com os autores, apesar das dificuldades e entraves observados na concepção de desenvolvimento, o termo “desenvolvimento” consiste na capacidade de determinada região ou local atuar de maneira assertiva nas demandas apresentadas, superando os entraves que impossibilitem a realização dos seus trabalhos e ampliando a rede de possibilidades. Nessa perspectiva, o processo de desenvolvimento pode ser compreendido e abordado em suas dimensões, respeitando a diversidade e especificidade históricas, locais e espaciais de cada região e/ou local (Castro & Oliveira, 2014).

Nessa perspectiva, as iniciativas locais incidem sobre o trabalho realizado a partir da interação dos municípios e os recursos advindos dessas parcerias. Nesse contexto, a equipe responsável deve, pois, estabelecer ligações para o desenvolvimento de um trabalho que envolva a iniciativa intergovernamental, e assim, desenvolver ações, projetos e resoluções das demandas locais (Swingburn & Goga & Murph, 2006).

A importância e a preocupação com os resultados e impactos sociais desejados de uma política pública se dão, em um extremo, pelas restrições dos recursos públicos e no outro por questões legítimas, que auxiliam no entendimento assim como em esclarecimentos úteis e indispensáveis acerca dos complexos problemas de gerenciamento envolvidos na administração pública (Reis & Silveira, 2022, p. 5).

Corroborando, de acordo com Lima (2020), as melhorias decorrentes do processo de desenvolvimento local devem ser efetivadas objetivando o comprometimento local e do poder público com agências e lideranças governamentais, políticas, sociais e empresariais, com monitoramento da situação da região para alcance da efetividade das ações. Dessa forma, para o alcance de um desenvolvimento econômico organizado e estruturado por meio de um planejamento orientado e articulado às demandas apresentadas pela região, certamente as mudanças no setor e contexto da realidade vivenciada serão ampliadas e melhoradas.

A institucionalização de padrões de ação e o processo de articulação das demandas apresentadas pela comunidade e inseridas em seu contexto material e social poderão influenciar de maneira assertiva nos processos decisórios e na geração de políticas de favorecimento ao desenvolvimento local (Kerbaudy, 2004).

## *2.2. Articulação política e relacionamento institucional*

A política e a materialidade concreta dos seus desdobramentos, em consonância com Castro e Oliveira (2014), expressam uma variedade de interesses. Tais interesses condensam o processo técnico de elaborar ações, planejamentos e combinações de interesses dos grupos.

As políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse (Castro & Oliveira, 2014, p. 23).

Em conformidade com Fonseca (2013), as políticas públicas tornaram-se apelo frequente durante os discursos governamentais e eleitorais, no debate político e social, na Universidade e também nas organizações presentes na sociedade. Para o autor, a definição de políticas públicas é proposta ainda de forma rasa, como o “governo em ação”, porém a natureza de sua formulação decorre de um planejamento e projeto de ampla mobilização social, humana, informacional e logística.

De acordo com Macedo, Alcântara, Andrade e Ferreira (2016), conceber o campo das políticas públicas sem considerar as demandas apresentadas pelos setores da sociedade, bem como os interesses particulares e comuns, articulados à dinâmica do governo e do mercado e ao conjunto de relações impregnadas por meio das intenções

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

adjacentes à sua formulação, acaba por empobrecer a respectiva terminologia e sua função.

Para Dias e Matos (2012), as políticas públicas são necessárias, tendo em vista os níveis do Estado e da rede de recursos, que são limitados para o atendimento das demandas. Assim, o planejamento e a organização permitem o uso assertivo e eficiente de recursos com objetivos e metas que devem ser claras, considerando a realidade e o interesse dos grupos envolvidos.

A organização e a sistematização dessas políticas que são organizadas pelo poder público também se configuram através da mobilização, “por meio de grupos organizados, no que se denomina de Sociedade Civil Organizada (SCO), a qual inclui (...) sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral” (Lopes, Amaral & Caldas, 2008, p. 7).

Dias e Matos (2012, p. 16) afirmam que “uma das características mais importantes das políticas públicas é que constituem de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”. Nessa perspectiva, os autores nos indagam sobre quem são os agentes envolvidos nesse processo de organização e sistematização de políticas públicas e de quem são a responsabilidade e poder para tomadas de decisão. Assim, conforme Kerbauy (2004), essa racionalização de padrões e processo de ação em consonância com o contexto das organizações é fortemente influenciada pelos padrões políticos.

### *2.3. Diagnóstico institucional*

Observam-se mudanças advindas do progresso científico e tecnológico, que vem ocasionando alterações substanciais na forma e no planejamento realizado pelas organizações. Não obstante, as organizações buscam programar dinâmicas que possam se atentar às transformações e incorporá-las ao seu processo de desenvolvimento (Meneses & Zerbini, 2009).

Nessa perspectiva, o diagnóstico institucional propicia um aprofundamento acerca dos mecanismos reguladores de funcionamento das organizações, portanto as teorias e metodologias empregadas devem ser capazes de traduzir as necessidades e demandas vivenciadas e observadas nas organizações. Segundo Berti (2001), qualquer inadequação ou princípio de desequilíbrio interno ou externo à instituição deverá ser observada/o de forma atenta. Para o autor, o diagnóstico institucional deve, pois, incidir de forma estratégica em metas e reordenamentos das demandas apresentadas. Para isso, compreender

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

os elementos organizacionais e a natureza do trabalho (segmento) proporciona o remodelamento das lacunas e dos desafios observados nas rotinas organizacionais.

De acordo com Cândido, Gauthier e Hermenegildo (1999), para a sedimentação de uma proposta ou modelo de diagnóstico, quando a rede e a geração de negócios vão se ampliando e se fortalecendo, lacunas e problemas relativos aos diferentes agentes e campos de poder vão criando forma, carecendo, assim, de realinhamento dos objetivos e interesses comuns da organização.

Segundo Lima et al. (2020), o diagnóstico constitui-se como espelho da realidade vivenciada na organização. Assim, as situações concretas vivenciadas servem como uma fotografia dessa realidade. Para os autores, na linguagem médica, o ato e ação de diagnosticar viabilizam o conhecimento e procedimento adequados a serem alinhados para o paciente.

Dessa forma, em conformidade com o autor, o exercício de diagnosticar tem relação direta com a obtenção de conhecimento ou doença por meio de exames e dos sintomas apresentados, portanto, esse processo objetiva gerar “uma sequência imediata que consiste em prognóstico, prescrição e tratamento, com erradicação das eventuais disfunções detectadas” (LIMA et al., 2020, p. 48).

### **3. Metodologia da pesquisa**

A estratégia metodológica centra-se nos métodos e técnicas adotados para o desenvolvimento do diagnóstico, situando, pois, a definição do *locus* e da natureza da ação empreendida no desenvolvimento da pesquisa junto à organização, contextualizando os procedimentos adotados para um delineamento eficiente dos achados coletados.

#### *3.1. Apresentação do Sistema CNDL*

O Sistema CNDL foi fundado em 21 de outubro de 1960, a partir de um esforço coletivo para a criação de uma entidade de nível nacional, tendo como objetivo central a representação nacional de todos os segmentos relativos às atividades do comércio e do varejo (CNDL, 2021).

Nessa perspectiva, o Sistema CNDL busca ampliar a sua rede de negócios, consolidando-se como espaço de integração e mediação junto ao poder público, para a ampliação do desenvolvimento local, no intento de fortalecimento e alcance da representatividade de classe junto ao setor.

3.2. Design do diagnóstico institucional

O diagnóstico da atuação institucional realizado no Sistema CNDL foi realizado no período de 23 de março de 2020 a 11 de junho de 2021 e seguiu a seguinte estratégia de desenvolvimento, conforme demonstra o Quadro 1.

**Quadro 01:** Design do Diagnóstico Institucional no Sistema CNDL

Etapas		Atividades detalhadas
1	Planejamento do diagnóstico	Planejamento da atuação da consultoria.
		Planejamento da metodologia de entrevista com roteiro de questões quantitativas e qualitativas, bem como do modelo de avaliação semanal do projeto.
		Envio do cronograma detalhado das ações a serem executadas neste projeto.
2	Programação do formulário para aplicação por telefone	Proposição de formulário de aplicação quantitativa (questões fechadas com âncoras de resposta) e qualitativa (questões abertas) para aplicação por telefone.
		Definição da amostra para aplicação do diagnóstico: FCDLs (20 unidades); CDLs de capital e demais cidades de forma proporcional e segmentadas por região e número de associados, totalizando 160 unidades.
3	Coleta dos dados	Aplicação piloto em uma FCDL e uma CDL.
		Aplicação em amostra de 20 FCDLs.
		Aplicação em amostra de 140 CDLs.
4	Processamento dos dados	Entrada de dados das respostas quantitativas do diagnóstico no <i>software</i> Jamovi.
		Entrada de dados das respostas qualitativas do diagnóstico no <i>software</i> Atlas Ti.
		Tabulação dos dados quantitativos do diagnóstico no <i>software</i> Jamovi.
		Tabulação dos dados qualitativos do diagnóstico no <i>software</i> Atlas Ti.
		Análise de dados quantitativos do diagnóstico no <i>software</i> Jamovi.
		Análise de dados qualitativos do diagnóstico no <i>software</i> Atlas Ti.
		Análise integrada de dados quantitativos e qualitativos.
		Apresentação de resultados do diagnóstico.
		Discussão de resultados do diagnóstico.
		Validação dos resultados e discussão do diagnóstico.
5	Apresentação em Power Point com os resultados	Elaboração de apresentação em Power Point com os resultados.
6	Relatório com os resultados do diagnóstico	Avaliações mensais da qualidade dos serviços do diagnóstico.
		Elaboração de relatório final do diagnóstico.
7	Entrega e avaliação do diagnóstico	Avaliações mensais da qualidade dos serviços do diagnóstico.
		Publicação do diagnóstico em livro/e-book e artigo.

Fonte: Da pesquisa (2021).

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

Compondo também o *design* do diagnóstico, foi estabelecida uma amostra dentre as 2.000 entidades (CDLs e FCDLs) integrantes do Sistema CNDL em todo o Brasil. A definição amostral estabelece o quantitativo de 200 entidades a serem consultadas no diagnóstico, dando início ao agendamento junto aos componentes da amostra para a coleta de dados.

Em virtude da pandemia do novo coronavírus intensificada no Brasil a partir de março de 2020 e das condições ofertadas ao setor de comércio e serviços durante a vigência do quadro pandêmico em nosso país, algumas entidades optaram por não participar do respectivo diagnóstico. Assim, a amostra foi reduzida a 160 entidades, contudo, desse total, os dados de 140 foram coletados no período de novembro de 2020 a junho de 2021 via entrevistas estruturadas previamente agendadas, realizadas por meio de ligação telefônica com duração média de 45 minutos junto a presidentes, diretores e/ou executivos das entidades componentes do Sistema CNDL; de forma complementar, foram enviados pela plataforma *on-line* de formulários denominada *Google Forms* 20 formulários com roteiros estruturados que tiveram que ser coletados mediante esta estratégia.

Consoante Severino (2016, p. 134), as entrevistas estruturadas consistem em questões direcionadas que são estabelecidas “com determinada articulação interna. Aproxima-se mais do questionário, embora sem a impessoalidade desses”. Portanto, o respectivo instrumento de coleta de dados, seja aplicado nas entrevistas ou nos formulários aplicados via *Google Forms*, foi dividido em três blocos distintos: Bloco A: Perfil das lideranças participantes; Bloco B: Ações e resultados da promoção ao desenvolvimento econômico e social (local e regional); e Bloco C: Ações e resultados da articulação política e relacionamento institucional.

O Bloco A foi direcionado para perguntas relativas ao perfil da liderança participante do diagnóstico. O Bloco B versou sobre o conhecimento das lideranças do varejo no tocante ao desenvolvimento econômico, social e local das entidades e natureza das relações e políticas públicas pensadas para o setor. E finalmente o Bloco C buscou conhecer as principais intervenções de gestores e líderes do segmento varejo e o relacionamento institucional de natureza política das CDLs e FCDLs das cinco regiões do país: Norte, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste.

O diagnóstico institucional foi assentado nas abordagens quantitativa e qualitativa. Severino (2016) assevera que a abordagem quantitativa se centra na materialidade do concreto, nos conhecimentos dos fenômenos por meio de uma relação

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

funcional mensurada por intermédio do método experimental-matemático. Para esse mesmo autor, o conhecimento não pode ser considerado unicamente em virtude dessa compreensão, carecendo, pois, de uma amplitude que permita de forma organizada e sistemática. Dessa forma, a abordagem qualitativa e quantitativa refere-se, portanto, aos “conjuntos de metodologias, envolvendo, eventualmente, diversas referências epistemológicas” (Severino, 2016, p. 124). A abordagem qualitativa deve também amparar-se em fundamentos e conceitos inerentes e específicos à sua metodologia adotada.

Para o tratamento dos dados coletados no diagnóstico, consideraram-se duas ferramentas para o refinamento de tais informações. No tocante ao tratamento dos dados quantitativos oriundos do instrumento de coleta de dados e balizados por meio da escala *Likert* (1993) de percepção para mediação e suporte da ferramenta quantitativa utilizada com base na estatística descritiva por meio do *software* gratuito e de livre acesso denominado Jamovi. As questões quantitativas centrais apresentaram âncoras de resposta do tipo grau de frequência: (0) Não sei responder; (1) Nunca; (2) Raramente; (3) Ocasionalmente; (4) Frequentemente; e (5) Sempre. Essas questões representam indicadores com avaliações quantitativas, mas também complementadas por registros qualitativos.

Esses registros concretizam a outra abordagem fundamental neste diagnóstico, ou seja, a parte qualitativa com o tratamento das unidades hermenêuticas contidas nos registros e nas transcrições decorrentes das perguntas subjetivas presentes no formulário da entrevista estruturada ou na aplicação do *Google Forms* sedimentadas para a análise; assim, tal análise de base qualitativa foi ancorada no *software* Atlas.ti7.

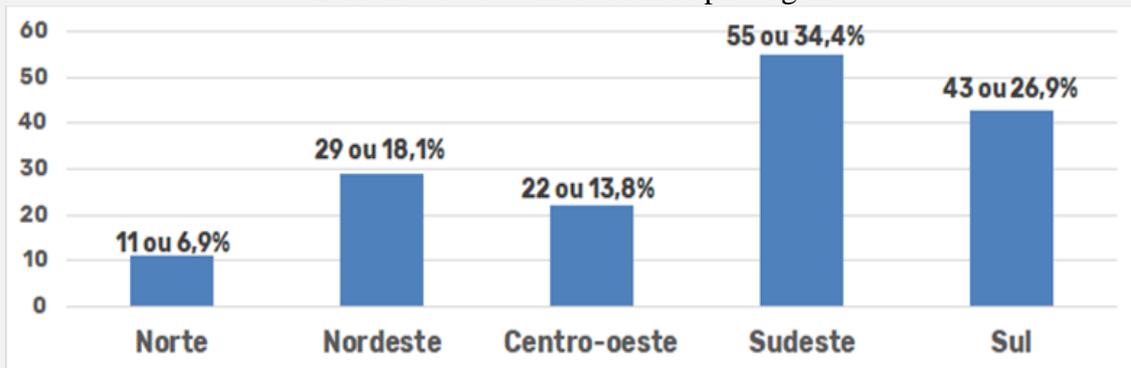
#### **4. Análise, resultados e discussão**

Nesta seção serão apresentados os produtos advindos do diagnóstico de atuação institucional realizado no Sistema CNDL e os desdobramentos do trabalho interventivo realizado, bem como as contribuições deste trabalho para as articulações políticas, o desenvolvimento local e regional em que as entidades estão imersas e as tratativas de melhorias a serem tecidas para o ambiente e a geração de negócios.

**4.1. Perfil das lideranças participantes do diagnóstico**

O respectivo subtópico tem como objetivo conhecer o perfil das lideranças participantes oriundas do Sistema CNDL (n=160), em virtude da divisão FCDLs (n=20) e CDLs (n=140). Dessa forma, conforme gráfico 1, evidenciou-se o perfil de entidades divididas em consonância com a região do país.

**Gráfico 1: Perfil de entidades por região**

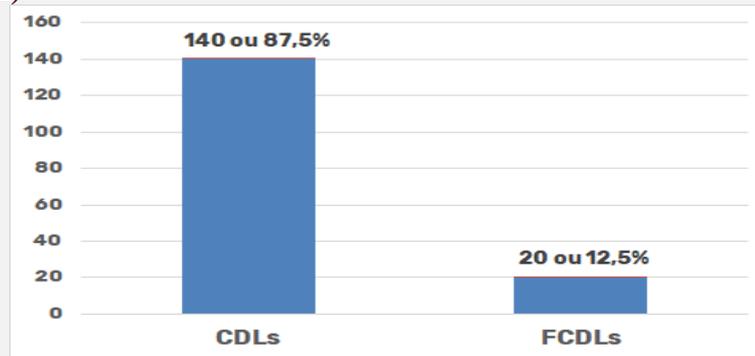


Fonte: Da Pesquisa (2021).

De acordo com o gráfico 1, das 160 entidades da amostra composta por CDLs e FCDLs, as regiões Sudeste (n=55 ou 34,4%) e Sul (n=43 ou 26,9%) foram as regiões do país com maior índice de participação. As regiões Nordeste (n=29 ou 18,1%) e Centro-Oeste (n=22 ou 13,8%) do país apresentaram uma participação significativa, enquanto a região Norte figurou como a região com menor participação (n=11 ou 6,9%) de entidades representativas.

Indagou-se às 160 entidades componentes quanto ao seu perfil no Sistema CNDL, conforme gráfico 2.

**Gráfico 2: Entidades do Sistema CNDL**

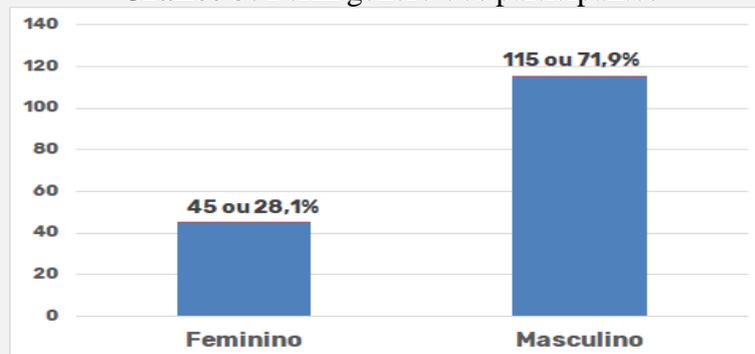


Fonte: Da Pesquisa (2021).

De acordo com o gráfico 2, verificou-se que as CDLs (n=140 ou 87,5%) figuram em maior quantidade devido à abrangência de entidades localizadas em diversas regiões (municípios, distritos e capitais) de todo o país, enquanto as FCDLs (n=20 ou 12,5%) estão situadas nas capitais do país. Ressalta-se também que as respectivas entidades (FCDLs), na condição de federações, dispunham de atribuições no âmbito do poder público estadual e articulação com o poder público, o que impactou sua participação no contexto de pandemia do novo coronavírus, com desdobramentos sobre o setor de varejo. Dessa forma, as federações estiveram vinculadas às normatizações e debates junto ao poder público.

Apresentam-se os dados pertinentes ao gênero das lideranças participantes do diagnóstico, conforme o gráfico 3.

**Gráfico 3:** Perfil gênero dos participantes



Fonte: Da Pesquisa (2021).

Por meio do gráfico 3, verificou-se que, dos 160 participantes do diagnóstico, 45 (28,1%) correspondem ao gênero feminino, enquanto 115 (71,9%) atrelam-se ao gênero masculino. Também foi observado, por meio da análise dos dados, que a maioria dos entrevistados se encontra na faixa etária de 46 anos ou mais, com 103 (64,4%) da amostra adotada.

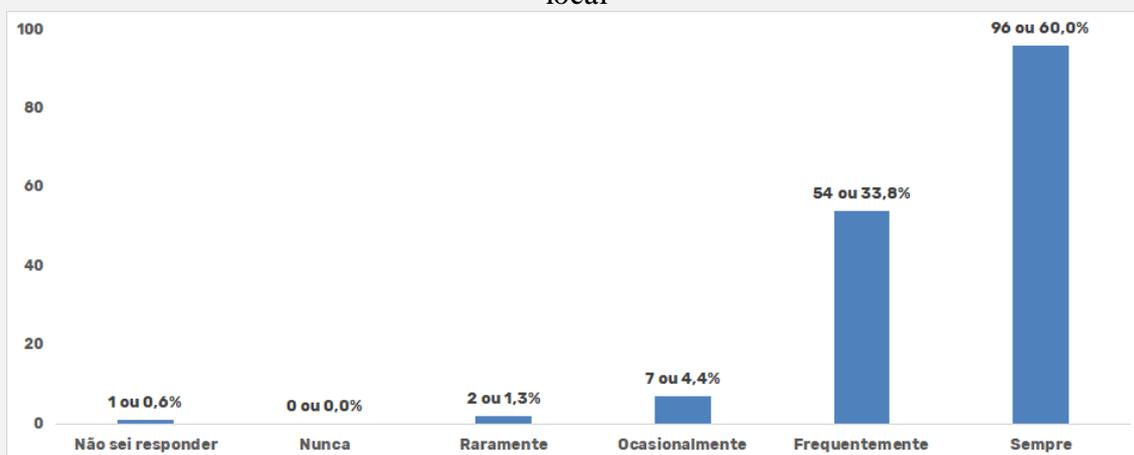
**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

Após a realização do perfil dos sujeitos participantes do diagnóstico, serão apresentados os principais resultados do diagnóstico realizado no Sistema CNDL no tocante à tríade das categorias basilares empreendidas nesta aplicação: desenvolvimento local, articulação política e relacionamento institucional.

**4.2. Ações e resultados da promoção ao desenvolvimento econômico e social (local e regional)**

As questões a serem tecidas a seguir tiveram o objetivo de conhecer a correta avaliação das lideranças do varejo acerca das ações realizadas pelas CDLs e FCDLs visando à promoção do desenvolvimento econômico local da sua cidade/estado.

**Gráfico 4:** Participação das entidades (FCDLs/CDLs) nas iniciativas do poder público local

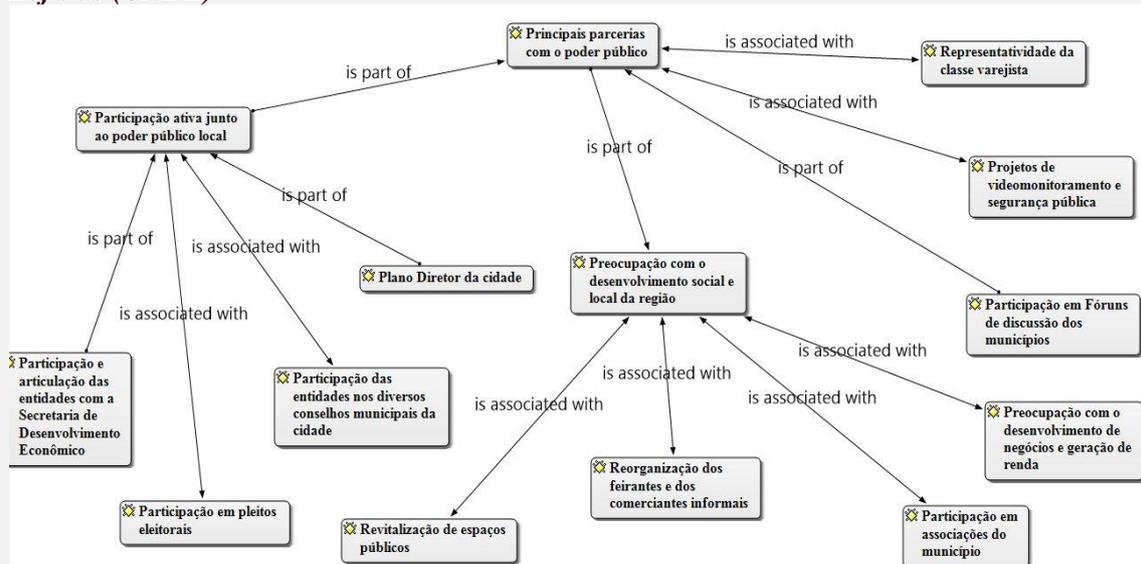


**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

De acordo com o gráfico 4, verificou-se que, para 93,8% (n=150) dos participantes, a entidade (FCDLs/CDLs) participa “frequentemente” e “sempre” das iniciativas do poder público local, em convênios, parcerias, grupos de trabalho, fóruns ou conselhos, etc. Assim, FCDLs e CDLs participam ativamente das iniciativas do poder público local. Corroborando, Borges (2007) afirma que o desenvolvimento deve incidir sobre o respeito às demandas sociais, portanto tais mudanças devem considerar a dispersão, composição e disponibilidade dos agentes locais e públicos.

Questionou-se às lideranças que integram o Sistema CNDL acerca das principais parcerias das CDLs e FCDLs com o poder público, em conformidade com a figura 1.

**Figura 1:** Principais parcerias das CDLs/FCDLs com o poder público



Fonte: Da Pesquisa (2021).

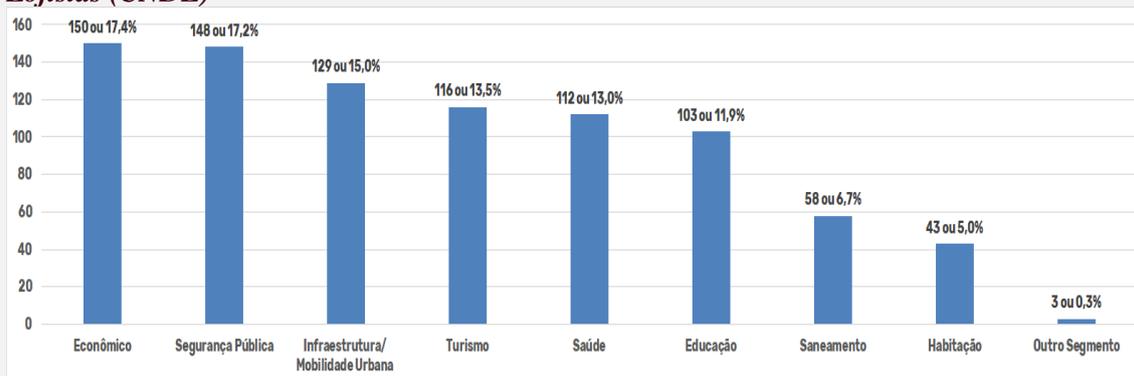
Conforme a figura 1, as principais parcerias destacadas pelas lideranças participantes do diagnóstico são: (1) Participação ativa junto ao poder público local, com 57 (13,4%) indicações; (2) Participação das entidades nos diversos conselhos municipais da cidade, com 51 (12,0%) citações; (3) Preocupação com o desenvolvimento social e local da região, com 42 (9,9%) citações; (4) Conscientização e protocolos de prevenção ao novo coronavírus, com 42 (9,9%) citações; e (5) Preocupação com o desenvolvimento de negócios e geração de renda, com 37 (8,7%) citações, de um total de 426 registros coletados junto aos 160 participantes.

Nessa perspectiva, Borges (2007, p. 26) pontua que “o desenvolvimento deve dizer respeito ao povo e ao seu bem-estar, ou seja, que as medidas devem incluir não só o crescimento, mas também sua dispersão, composição e disponibilidade”, ou seja, o desenvolvimento deve incidir sobre os objetivos e as demandas dos agentes inseridos no segmento, buscando a ampliação da rede de negócios e a geração de parcerias.

Indagou-se aos integrantes das entidades CDLs/FCDLs sobre os segmentos de políticas públicas locais e a proximidade destes para parcerias, conforme o gráfico 5.

**Gráfico 5:** Segmentos de políticas públicas e proximidade para parcerias do varejo com o poder público

**Lima; Silva & Sakamoto. Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)**

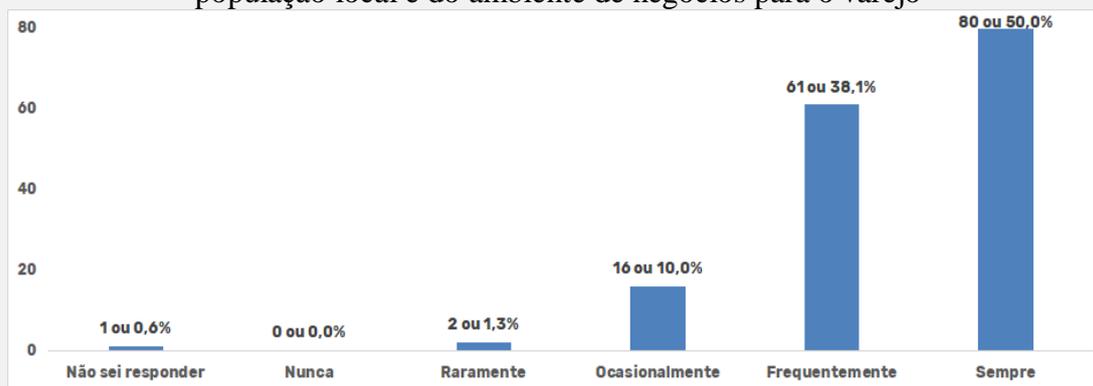


Fonte: Da Pesquisa (2021).

De acordo com o gráfico 5, verificou-se que os segmentos de políticas públicas com maior proximidade para parcerias entre o varejo e o poder público versaram sobre o segmento econômico (17,4%, n=150), a segurança pública (17,2%, n=148), a infraestrutura/mobilidade urbana (15,0%, n=129), o turismo (13,5%, n=116) e a saúde (13,0%, n=112), que juntos totalizaram 655 indicações. Em outros termos, esses segmentos, juntos, representam 76,0% do total de 862 indicações apresentadas pelos 160 participantes do diagnóstico institucional.

A seguir, o gráfico 6 destaca as iniciativas que promovem o desenvolvimento econômico e social com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios para o varejo, destacando-se as iniciativas de protagonismo local, bem como os principais segmentos da economia com maior potencial para parcerias com o varejo.

**Gráfico 6:** Iniciativas das entidades das FCDLs e CDLs que promovam o desenvolvimento econômico e social com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios para o varejo



Fonte: Da Pesquisa (2021).

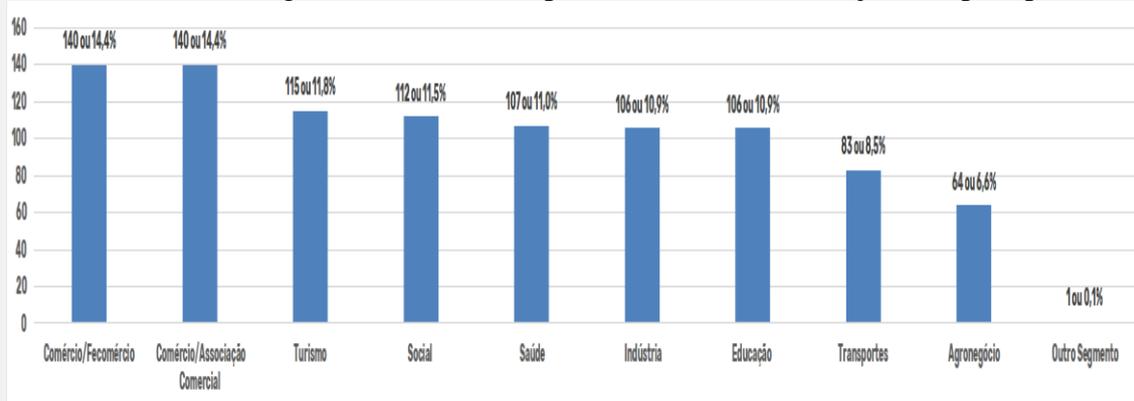
Os resultados do gráfico 6 indicam que, para 88,1% (n=141) dos participantes, a entidade (FCDLs/CDLs) toma iniciativas “frequentemente” e “sempre” na promoção

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

do desenvolvimento econômico e social, com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios para o varejo, com convênios, parcerias, grupos de trabalho, criação de fóruns ou conselhos, etc., com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios.

Nessa perspectiva, em conformidade com Martín (1999), o prisma das iniciativas individuais e coletivas constitui-se como estratégia essencial ao desenvolvimento local, pois proporciona uma base econômica estruturada, ampliando, assim, as interações e os tecidos sociais municipais e regionais. Com relação a essa diversidade de iniciativas, o gráfico 7 demonstra os principais outros segmentos nos quais os potenciais para parcerias com a entidade (FCDLs/CDLs) são mais evidentes.

**Gráfico 7:** Outros segmentos com maior proximidade com o varejo local para parcerias



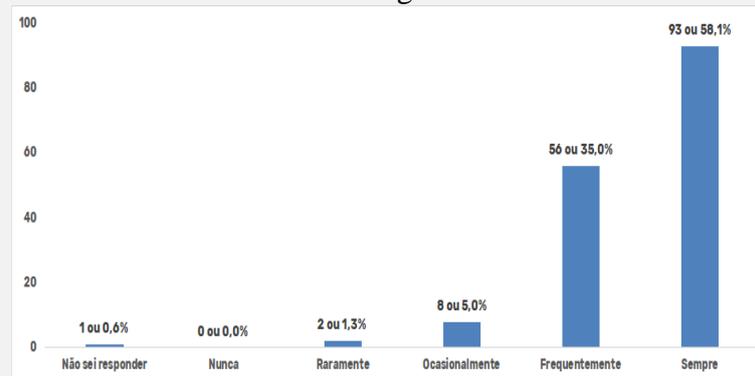
**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

O gráfico 7 aponta os seguintes segmentos com proximidade para parcerias com o setor de varejo local apresentados pelas principais lideranças, a saber: Comércio/Fecomércio, Comércio/Associação Comercial, Turismo, Social e Saúde como os principais do total de nove segmentos explorados que demonstraram maior potencial de parcerias com o varejo local, acumulando 614 indicações, ou seja, 63,0% do total de 974 registros apresentados pelos 160 participantes da pesquisa. Verificou-se que os outros segmentos Comércio/Fecomércio, Comércio/Associação Comercial, Turismo, Social e Saúde obtiveram a maior parte (63,0%) do total de indicações pelos participantes da pesquisa.

As principais lideranças do Sistema CNDL foram indagadas acerca das contribuições das entidades para a melhoria do ambiente de negócios do varejo local em detrimento do desenvolvimento econômico e social do estado ou região, de acordo com o gráfico 8.

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

**Gráfico 8:** A entidade (FCDLs/CDLs) tem contribuído para a melhoria do ambiente de negócios do varejo local na promoção ao desenvolvimento econômico e social do estado ou região



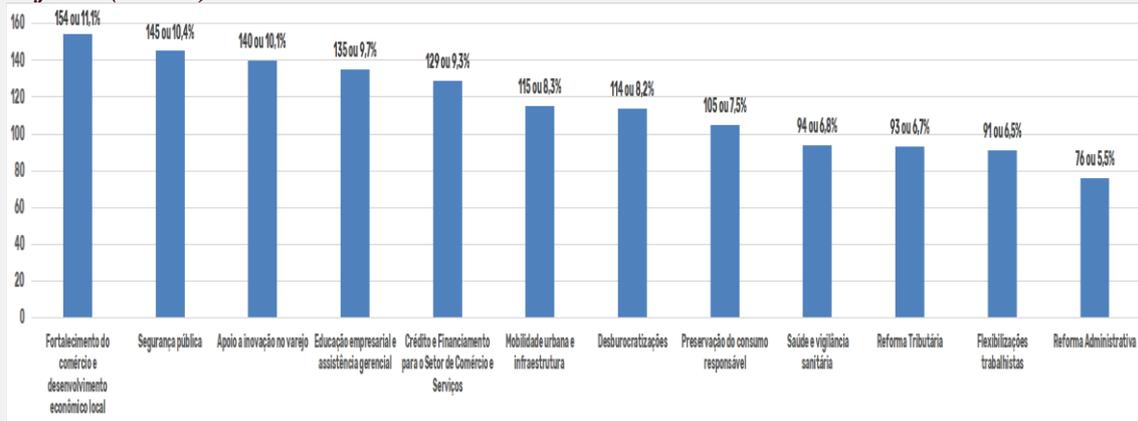
**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

Os resultados do gráfico 8 indicam que, para 93,1% (n=149) dos participantes, a entidade (FCDLs/CDLs) tem contribuído “frequentemente” e “sempre” para a melhoria do ambiente de negócios do varejo local na promoção ao desenvolvimento econômico e social do estado ou região, com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios para o varejo com convênios, parcerias, grupos de trabalho, criação de fóruns ou conselhos, etc.

No gráfico 9, as principais lideranças do Sistema CNDL foram inquiridas sobre os temas que mais têm obtido avanço na promoção ao desenvolvimento econômico e social do estado ou região.

**Gráfico 9:** Temas que mais têm obtido avanços na promoção ao desenvolvimento econômico e social do estado ou região

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***



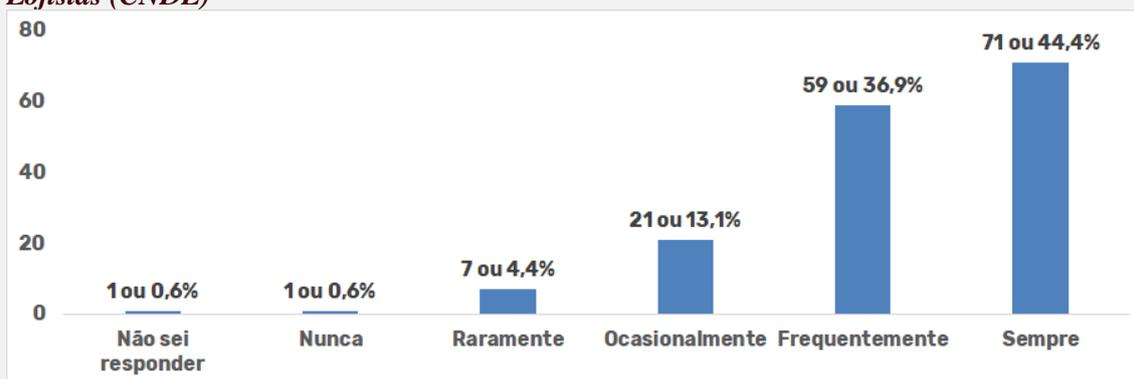
**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

De acordo com os dados obtidos, verificou-se que os principais temas listados pelas lideranças fazem menção ao (1) Fortalecimento do comércio e desenvolvimento econômico local; (2) Segurança pública; (3) Apoio à inovação no varejo; (4) Educação empresarial e assistência gerencial; (5) Crédito e financiamento para o setor de comércio e serviços; (6) Mobilidade urbana e infraestrutura; e (7) Desburocratizações, que somaram, juntos, 932 registros, representando 67% do total de 1.391 registros apresentados pelos 160 participantes na pesquisa.

#### *4.3. Ações e resultados da articulação política e relacionamento institucional*

Esta seção teve como objetivo conhecer as percepções das lideranças e gestores do varejo acerca das ações realizadas pelas CDLs e FCDLs visando à articulação política e do relacionamento institucional na sua cidade/estado. Dessa forma, as lideranças das CDLs/FCDLs (n=160) foram indagadas acerca da promoção de ações com foco na articulação política e relacionamento institucional, sendo os dados colhidos sintetizados no gráfico 10.

**Gráfico 10:** A entidade (FCDLs/CDLs) e a promoção de ações com foco na articulação política e relacionamento institucional junto a lideranças políticas e governamentais

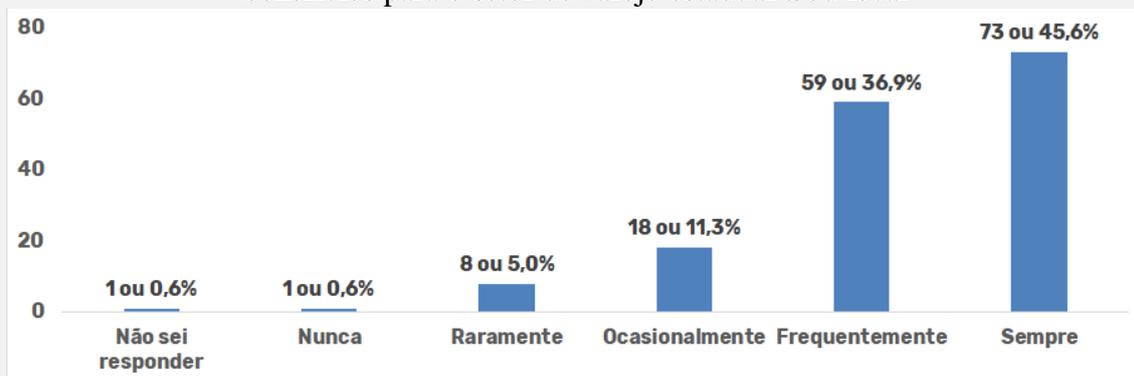


Fonte: Da Pesquisa (2021).

A partir dos dados presentes no gráfico 10, verificou-se que, para 81,3% (n=130) dos participantes, a entidade (FCDLs/CDLs) promove ações com foco na articulação política e relacionamento institucional “frequentemente” e “sempre” junto a lideranças políticas e governamentais. Nessa perspectiva, as ações promovidas pelas FCDLs e CDLs com foco na articulação política e relacionamento institucional foram avaliadas de forma positiva pela maioria dos participantes da pesquisa (81,3%), demonstrando a percepção do esforço despendido nessas ações pelas entidades.

As principais lideranças do Sistema CNDL também foram questionadas sobre as parcerias das entidades (FCDLs/CDLs), bem como sobre sua articulação política e seu relacionamento institucional, de acordo com o gráfico 11.

**Gráfico 11:** As parcerias da entidade (FCDLs/CDLs) com parceiros externos e os benefícios para o setor de varejo estadual e/ou local



Fonte: Da Pesquisa (2021).

Os resultados do gráfico 11 indicam que, para 82,5% (n=132) dos participantes, as parcerias da entidade (FCDLs/CDLs) com parceiros externos promovem benefícios “frequentemente” e “sempre” para o setor de varejo. Constatou-se que as parcerias da entidade (FCDLs/CDLs) com parceiros externos promovem, para a maioria dos participantes da pesquisa (82,5%, n=132), benefícios para o setor de varejo estadual e/ou

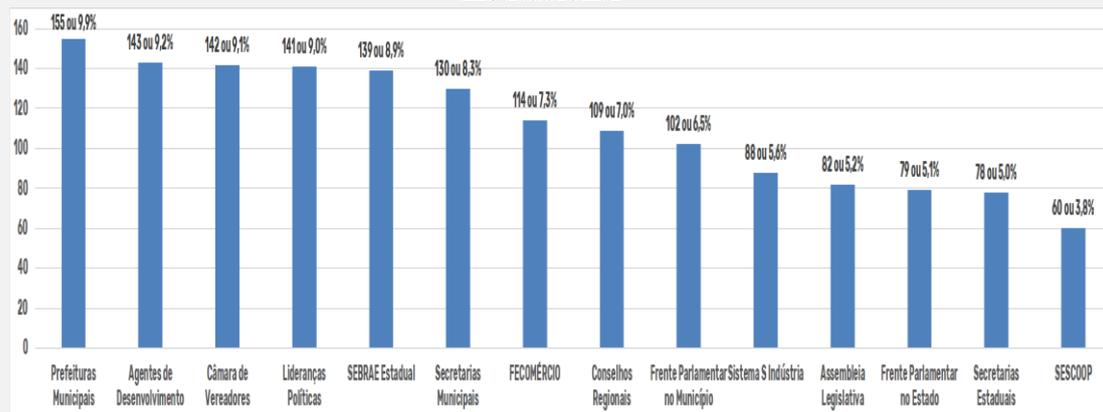


**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

indicações; e (6) Parcerias com agências de crédito e bancos para a redução de custos e cartela diversificada de produtos de qualidade, com 21 (6,6%) indicações, de um total de 319 registros coletados junto aos 160 participantes.

Questionaram-se os gestores das FCDLs e CDLs sobre os parceiros e a política de relacionamento adotada nessas ações, conforme o gráfico 12.

**Gráfico 12:** Parceiros envolvidos nas ações de articulação política e relacionamento institucional



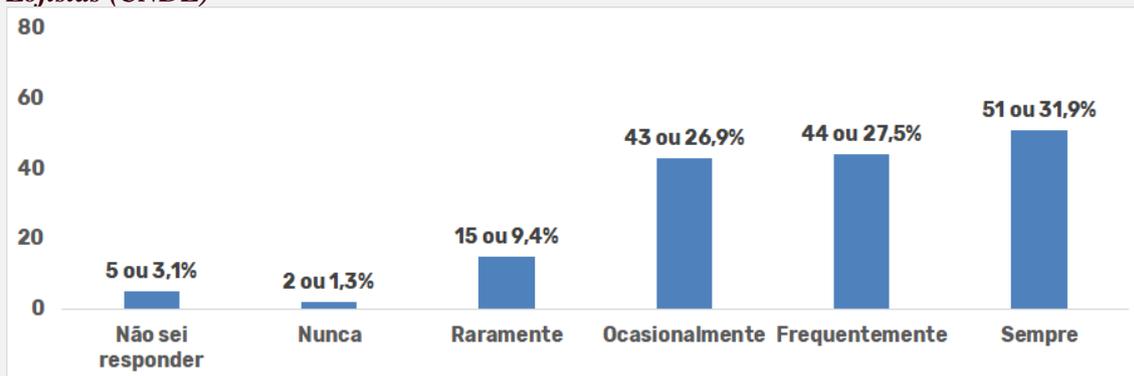
**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

Dessa forma, os principais parceiros envolvidos nas ações destacadas de articulação foram: (1) Prefeituras municipais, com 155 (9,9%) indicações; (2) Agentes de desenvolvimento, com 143 (9,2%) indicações; (3) Câmara de Vereadores, com 142 (9,1%) indicações; (4) Lideranças políticas, com 141 (9,0%) indicações; (5) Sebrae estadual, com 139 (8,9%) indicações; e (6) Secretarias municipais, com 130 (8,3%) indicações, que somaram 850 registros, representando 54,4% do total de 1.562 registros apresentados pelos 160 participantes da pesquisa.

Nessa perspectiva, para Martins e Caldas (2009, p. 209), “os principais critérios para selecionar as experiências foram suas inserções em redes sociais e seus resultados econômicos”, os quais, por conseguinte, ocasionam a distribuição e a acumulação no tecido social e local em que as organizações estão inseridas.

Os gestores e as principais lideranças do Sistema CNDL foram questionados quanto às demandas do setor e se elas estão estruturadas na agenda política estadual e/ou local, tendo sido os dados colhidos sintetizados no gráfico 13.

**Gráfico 13:** As demandas do varejo estruturadas na agenda política estadual e/ou local



**Fonte:** Da Pesquisa (2021).

Consoante os dados presentes no gráfico 13, observou-se que, para 59,4% (n=95) dos participantes, as demandas do varejo estão “frequentemente” e “sempre” estruturadas na agenda política estadual e/ou local, demonstrando a importância da correta elaboração de demandas disseminadas pelo Programa Políticas Públicas 4.0 em suas atividades, aplicadas pelas lideranças do varejo.

## **5. Considerações complementares**

Registre-se, de início, a estratégia de tornar este diagnóstico institucional como prática de aplicação sistemática no Sistema CNDL, promovendo a revisão e o aprimoramento das ações e projetos fundamentais para a avaliação, monitoramento e gestão das políticas públicas setoriais do varejo no Brasil.

De acordo com o diagnóstico institucional realizado, verificou-se a disponibilidade das FCDLs e CDLs em iniciativas vinculadas ao poder público local, tais como: convênios, parcerias e grupos de interesse das entidades, bem como conselhos deliberativos para tomadas de decisão e geração de políticas públicas construídas com base no interesse coletivo do segmento varejista.

No tocante às ações e resultados da promoção ao desenvolvimento econômico e social (local e regional), faz-se necessário incentivar a disseminação das seguintes iniciativas de protagonismo local para o varejo por parte das CDLs/FCDLs, tais como: (1) Ações formativas vinculadas à formação profissional no setor e força de vendas; (2) Ações e campanhas de conscientização em relação ao novo coronavírus; (3) Campanhas promocionais para a geração de consumo e renda; (4) Parceria com o poder público local; (5) Ações e projetos sociais; (6) Incentivo ao comércio por meio do consumo local; (7) Ações e projetos na área da segurança pública; (8) Fortalecimento da relação entre o

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

comércio e os associados; e (9) Fortalecimento e representatividade da entidade, respeitadas as peculiaridades locais.

Dessa forma, busca-se disseminar e incentivar, junto às FCDLs e CDLs, a necessidade de a entidade atuar, de forma local e regional, na promoção do desenvolvimento econômico e social com melhorias das condições de vida da população local e do ambiente de negócios para o varejo, com convênios, parcerias, grupos de trabalho, criação de fóruns ou conselhos e outras formas adaptáveis à realidade local.

Nessa perspectiva, tenciona-se, portanto, contribuir com a avaliação local, pelas FCDLs e CDLs, sobre os resultados efetivos na busca contínua da melhoria do ambiente de negócios do varejo, tomando-se por parâmetros de metas os seguintes e principais tipos de resultados a serem buscados: (1) Aumento das vendas e desenvolvimento local; (2) Junção de valor e capacidade de entregar resultados para o associado; (3) Formação de lideranças no setor com foco no desenvolvimento do comércio local; (4) Fortalecimento e representatividade da entidade; (5) Desenvolvimento econômico e social; (6) Disponibilização de crédito para a melhoria no ambiente e geração de negócios; e (7) Reabertura do comércio em virtude dos decretos da pandemia do novo coronavírus.

Conforme as ações e resultados da articulação política e o relacionamento institucional observados para a realização do diagnóstico de atuação institucional empreendido no Sistema CNDL, verificou-se que se faz necessário atuar mediante a disponibilidade das FCDLs e CDLs na participação das iniciativas do poder público local, envolvendo convênios, parcerias, grupos de trabalho, fóruns ou conselhos, etc.

Assim, faz-se mister incentivar a disseminação das seguintes parcerias das CDLs/FCDLs com o poder público local: (1) Participação ativa junto ao poder público local; (2) Participação das entidades nos diversos conselhos municipais da cidade; (3) Preocupação com o desenvolvimento social e local da região; (4) Conscientização e implantação de protocolos de prevenção ao novo coronavírus; e (5) Preocupação com o desenvolvimento de negócios e geração de renda, respeitadas as peculiaridades locais.

Dessa forma, recomenda-se que o Sistema CNDL possa incentivar as FCDLs e CDLs a realizar parcerias com os seguintes segmentos considerados com maior proximidade para parcerias com o poder público: econômico, segurança pública, infraestrutura/mobilidade urbana, turismo e saúde.

As FCDLs e CDLs apresentam potencial para a ampliação da promoção do desenvolvimento econômico e social com melhorias das condições de vida da população

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

local e do ambiente de negócios para o varejo, com novas iniciativas de convênios, parcerias, grupos de trabalho, criação de fóruns ou conselhos, etc. Assim, o Sistema CNDL deve promover a realização de parcerias externas com planejamento prévio e acompanhamento da sua execução, com o objetivo de promover benefícios para o setor de varejo estadual (FCDLs) e/ou local (CDLs). Também deve orientar as FCDLs e CDLs na realização de parcerias externas de forma planejada e com acompanhamento da sua execução, tomando por base a busca dos principais benefícios para a entidade, como: (1) Fortalecimento e representatividade da entidade; (2) Intervenções da entidade para o desenvolvimento econômico e local da região; (3) Parcerias para a qualificação dos associados através de ações e programas; (4) Parcerias assertivas entre a entidade e o poder público local; (5) Fidelização dos associados; e (6) Parcerias com agências de crédito e bancos para a redução de custos e cartela diversificada de produtos de qualidade.

Assim, faz-se necessária a ampliação das parcerias das entidades com o poder público local e a diversidade inerente ao segmento para alinhamento do setor de comércio e varejo. Nessa esteira, observou-se a preocupação das lideranças para com o desenvolvimento da região e a geração de negócios. Em virtude da pandemia do novo coronavírus, as lideranças participantes do diagnóstico institucional mencionaram a preocupação com o desenvolvimento da rede de negócios e das dificuldades enfrentadas pelo setor na vigência da pandemia. Desse modo, denotou-se que a articulação junto ao poder público e o desenvolvimento de um relacionamento institucional são urgentes para o fortalecimento do setor.

Outro elemento importante observado durante as análises tecidas no diagnóstico institucional se relaciona ao desenvolvimento de temas inseridos no contexto das políticas públicas para o setor de comércio e varejo. Nessa perspectiva, fazem-se necessários o fortalecimento do comércio e o desenvolvimento econômico local por meio do apoio à inovação, à segurança pública e à formação contínua das lideranças relativas à assistência gerencial desses espaços, com foco na manutenção dos associados, do associativismo e da representatividade do segmento lojista.

Diante dos encaminhamentos apontados no diagnóstico institucional e situados por meio do trabalho realizado pela equipe especializada, verificou-se a necessidade de criação de planos de combate à pandemia do novo coronavírus e de processos inovadores para a ampliação e competitividade do setor. Destacam-se também a participação ativa nos conselhos de desenvolvimento municipais e estaduais e a relação entre as FCDLs e

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

CDLs em empresas governamentais com formações específicas para compras e ações coletivas.

Nesse contexto, o diagnóstico institucional realizado no Sistema CNDL proporcionou um reordenamento do trabalho e das intervenções pensadas em âmbito nacional, portanto a escuta das entidades colaborativas que o integram constitui-se como elemento importante para um planejamento eficiente das ações a serem implementadas a partir das necessidades percebidas setorialmente. Não obstante, o trabalho realizado não se constitui meramente como manual ou *checklist* dos principais desafios e lacunas das entidades, mas como um guia de experiências exitosas vinculadas à gestão e instrumento valorativo para a composição de novos rumos e tomadas de ação a serem feitas futuramente no Sistema CNDL.

## **Referências**

Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, (82), 157-171.

Berti, A. (2001). *Diagnóstico empresarial: teoria e prática*. São Paulo: Ícone.

Borges, C. M. (2007). *Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas: análise da viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

Cândido, A. P., Gauthier, F. Á. O., & Hermenegildo, J. L. S. (1999). Proposta de um modelo de diagnóstico institucional baseado em teoria sobre o ciclo de vida das organizações. *Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1999\\_a0445.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1999_a0445.pdf)

Castro, J. A., & Oliveira, M. G. (2014). Políticas públicas e desenvolvimento. In L. M. Madeira (Org.), *Avaliação de políticas públicas* (pp. 20-48). Porto Alegre: UFRGS.

CNDL. (2021). *Site da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas*. Recuperado de <https://site.cndl.org.br/institucional/historico>

CNDL, Sebrae, & Iagee (2017). *Relatório Técnico: Programa Nacional de Desenvolvimento do Varejo (PNDV)*. CNDL/IAGEE.

Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.

**Lima; Silva & Sakamoto.** *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)*

Fonseca, F. (2013). Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(3), 402-418.

Kerbaui, M. T. M. (2004). Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia*, 16, 151-163.

Lima, M. A. M. L., Nunes, P. R. de C., Matos, R. de C. H., Silva, D. de M., Sousa, N. R. de. (2020). Programa Recursos Humanos Estratégicos (PRORH): diagnóstico da gestão de pessoas na controladoria e ouvidoria geral do estado do Ceará (CGE). In: Mello, R. G., Freitas, P. G de. (Org). *Aplicação estratégica e multiplicidade da gestão contemporânea*. Rio de Janeiro: E-publicar.

Lima, M. A. M. (2020). Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e as Políticas Públicas (PPs): fundamentos e agenda para o setor de varejo no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 5(1), pp. 29-43.

Likert, R., Roslow, S. & Murphy, G. (1993). A simple and reliable method of scoring the Thurstone attitude scales. *Personnel Psychology*, 46, 689-690.

Lopes, B., Amaral, J. N., & Caldas, W. (2008). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Caldas: Sebrae.

Macedo, A. S., Alcântara, V. C., Andrade, L. F. S., & Ferreira, P. A. (2016). O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, 14, 593-618. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/cebape/a/cpskzt34xqzmzfxslyxkptw/?lang=pt>

Martín, J. C. (1999). Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In M. A. Souza (Org.), *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Cedesp.

Martins, R. D., & Caldas, E. L. (2009). Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. *Interações*, 10(2), 207-218.

Meneses, P. P. M., & Zerbini, T. (2009). Levantamento de necessidades de treinamento: reflexões atuais. *Análise*, 20(2), 50-64.

Severino, A. J. (2016). *Metodologia do trabalho científico* (24a ed.). São Paulo: Cortez.

Swuinburn, G., Goga, S., Murphy, F. (2006). Desenvolvimento econômico local: um manual para implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação. *Manual para Desenvolvimento Econômico Local*. Recuperado de <https://www.fundacaoabh.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Desenvolvimento-Econo%CC%82mico-Local.pdf>.

Reis, P. R. C., Silveira, S. F. R. S (2012). Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional: o caso do projeto público de irrigação Gorutuba. *Revista de Administração Pública*, 46 (4), p. 1101-1130.

**Lima; Silva & Sakamoto. *Desenvolvimento, articulação política e relacionamento institucional: diagnóstico de atuação do Sistema da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)***

---

# Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres

*From Info-Exclusion Risk to Civic Participation: The Perception of Digital  
Citizenship among Poor People*

Samir Haddad<sup>1</sup>   
Abílio Oliveira<sup>2</sup>   
Bráulio Alturas<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.64713]

Recebido em: 02/11/2022  
Aprovado em: 15/04/2023

**Resumo:** No Brasil, mesmo após 21 anos de implementação das políticas de inclusão digital, ainda há escassez de dimensões e indicadores válidos para construir modelos estatísticos que avaliem a eficácia destas políticas no que tange o exercício da cidadania, como forma de contribuir para a redução da infoexclusão num contexto global de aumento dos níveis de pobreza nas últimas décadas. O presente estudo explora o significado e a importância da cidadania para os pobres por meio de questionário respondido por 515 utilizadores de 84 telecentros em Belo Horizonte, Brasil. Utilizando-se Análise de Componentes Principais (ACP), obtiveram-se três dimensões para cidadania com 31 indicadores e três dimensões para cidadania digital com 33 indicadores. Avaliadas no contexto da sociedade atual, tais dimensões se mostraram complementares e indissociáveis para o efetivo exercício da cidadania. Assim, os resultados deste estudo contribuem para o aperfeiçoamento de políticas públicas de inclusão digital e combate à pobreza.

**Palavras-chave:** Cidadania; cidadania digital; dimensões; indicadores; análise de componentes principais.

---

<sup>1</sup> ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa / Istar-ISCTE – E-mail: [srhds@iscte-iul.pt](mailto:srhds@iscte-iul.pt).

<sup>2</sup> ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa / Istar-ISCTE – E-mail: [abilio.oliveira@iscte-iul.pt](mailto:abilio.oliveira@iscte-iul.pt).

<sup>3</sup> ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa / Istar-ISCTE – E-mail: [braulio.alturas@iscte-iul.pt](mailto:braulio.alturas@iscte-iul.pt).

**Abstract:** In Brazil, even after 21 years of implementing digital inclusion policies, there are still few valid dimensions and indicators to develop statistical models to assess the effectiveness of these policies in terms of the exercise of citizenship, as a way of contributing to the reduction of infoexclusion in a global context of rising poverty levels in recent decades. The present study explores the meaning and the importance of citizenship for the poor through a questionnaire answered by 515 users from 84 telecenters in Belo Horizonte, Brazil. Using Principal Component Analysis (PCA), three dimensions with 31 indicators were obtained for citizenship and three dimensions with 33 indicators for digital citizenship. Assessed in the context of today's society, these dimensions proved to be complementary and inseparable for the effective exercise of citizenship. Thus, the results of this study contribute to the improvement of public policies for digital inclusion and prevention of poverty.

**Keywords:** Citizenship; digital citizenship; dimensions; indicators; principal component analysis.

## **1. Introdução**

No século XX, no decorrer da chamada era da modernidade, foi-nos embutida a ideia de que ser cidadão é ser obediente e passivo diante de um estado de direito dependente da iniciativa do Estado (*eg.*, Massensini, 2011; Snyder, 2016). Esse conceito, que remete a iniciativa privada e coletiva para segundo plano, subserviente ao poder estatal, deixou de prevalecer na presente era da pós-modernidade, em que as novas tecnologias imperam, e a informação e a facilidade de comunicação ganham uma importância antes desconhecida. Nesse contexto, cada cidadão que tenha acesso e capacidade para usar as tecnologias emergentes pode desencadear ações coletivas e sociais com um simples ‘click’. Começou assim a ganhar força a ideia de que dominando a mídia e a mídia social, pode-se conquistar mais autonomia e gerar movimentos sociais. O que nos aproxima da ideia, ainda utópica, de que podemos todos ser realmente ‘iguais’.

A sociedade em rede é reflexo, consequência ou representação da realidade social, significando que ser cidadão é participar não mais em obediência ao Estado, mas segundo a capacidade individual de atuar na elaboração das regras sociais, de acordo com a experiência e o conhecimento adquiridos. Pelo que, essa sociedade em rede ou sociedade de informação possibilita a participação autônoma e ativa de qualquer cidadão que lhe tenha acesso, capacidade e conhecimento para lhe aceder e oportunidade de expressão. Logo, por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), todos os indivíduos têm, potencialmente, os mesmos direitos civis, sociais e políticos, independentemente do sexo, raça, condição social, nível de escolaridade e opção política ou religiosa – situação que configura o conceito

de cidadania ativa, cidadania digital ou hipercidadania (e.g., Fernández-Prados, Lozano-Díaz, Ainz-Galende, 2021; Bustamante, 2010; Castells, 2003).

A cidadania digital é uma concepção sistêmica da sociedade em rede, baseada na informação, no conhecimento e na participação cidadã, em que as desigualdades, mesmo entre os países, refletem diferenças em nível de conhecimento, oportunidade, acessibilidade e uso das TIC. O que se associa ao entendimento (ou conscientização) individual e social sobre quais as funções e papéis que cada um(a) pode desempenhar na sociedade em rede (e.g., Poker, 2009; Silva, 2013; Mendes, 2001).

O sonho utópico de uma sociedade igualitária, prometido pela sociedade em rede (e.g., Castell, 2003, Castell & Cardoso, 2005, Silveira, 2010), parece cada vez mais distante. O que parece paradoxal, mas que se entende pela dificuldade que permanece em reduzir a pobreza, promover melhores condições de vida, aumentar as oportunidades de trabalho e de ascensão social. Quem é pobre e não tem possibilidade ou capacidade de usar as TIC, pelo relevo que estas têm, é relegado a um segundo plano, como se fosse um estranho à sociedade em rede, perdendo a chance de dela participar, o que, indiretamente, tem consequências na sua esfera social e profissional.

Se sociologicamente todo cidadão deve viver em sociedade e se sentir membro dela ao contribuir com normas e regras sociais, como pode uma sociedade, como a brasileira, com tantas discrepâncias socioeconômicas e diferenças regionais, garantir igualdade de condições no contexto da própria nação, para que todos tenham igual direito para exercer a cidadania? Como pode o Estado brasileiro garantir que não haja estratificação dos cidadãos por classe social, sem uma clara definição do que significa cidadania e cidadania digital, particularmente para as pessoas pobres?

Neste sentido, para se entender a real necessidade destas populações, partiu-se de trabalhos anteriores sobre o impacto das TIC (e.g., Garrido, Hart & Santana, 2012; Ribble, 2011; CGI.br, 2013; Haddad, Oliveira & Cardoso, 2016) mas que não são suficientes, por si só, para responder as questões complexas que se colocavam, como por exemplo, lutar contra a exclusão digital, o acesso às TIC de jovens pobres (que não têm oportunidades), ajudar cada um(a) a sentir-se membro da sociedade, dentre outras. Então, fez-se necessário identificar fatores e indicadores que refletiam a realidade dessas comunidades pobres para que se possa ter as dimensões/fatores/indicadores de cidadania e cidadania digital como base para a construção de instrumentos e modelos conceituais estatísticos. Só assim, conhecendo esta

realidade será possível a elaboração de políticas públicas que contribuam para a redução da pobreza e da infoexclusão. Até momento, as escalas encontradas nas pesquisas disponíveis sobre o exercício da cidadania/cidadania digital refletem, majoritariamente, as pesquisas aplicadas dentro de universidades entre alunos e ou professores, ou dentre públicos com alta formação educacional que abrangem um elevado nível de contribuição nacional ou global. Exemplificando, se forem utilizadas algumas destas, *e.g.*, contribuir para a redução do efeito estufa, participar de conselhos e instituições internacionais para a melhoria de vida do planeta, dentre outras), com certeza, essas escalas não farão parte das que comporão uma escala de avaliação da cidadania e da cidadania digital para as populações socialmente desfavorecidas porque estas estão a precisar, em primeiro lugar, de casa, comida, emprego e acesso a saneamento básico e à internet.

Para minimizar os impactos negativos da sociedade da informação, como por exemplo a infoexclusão, organismos internacionais (ONUbr, 2016) e governos têm estabelecido diretrizes e estratégias de inclusão digital, baseadas numa nova cultura de direito, não apenas o direito genérico à internet, mas também ao acesso à informação, como um bem público (Sposati, 2015). Atualmente, os locais de acesso público e gratuito às TIC (como Telecentros, cibercafés ou bibliotecas), mantidos por programas de inclusão digital, abrem novas oportunidades, de cunho social, económico e financeiro, em particular para as populações pobres ou de baixa renda (Sey et al., 2015).

“Public access venues typically aim to provide access for specific populations, including people of lower socioeconomic status, females, youth, older users, and rural residents — those too poor to afford private access, lacking technology literacy and skills, or excluded for some other reason” (Sey et al., 2015, p. 49).

“Os programas de inclusão digital têm potencial tecnológico para promover respostas e provisões sociais, de forma territorial, integrada e democrática e, desta forma, enfrentar a exclusão social e digital num processo de reconstrução social. Tais programas têm sido determinantes no estabelecimento de uma nova forma de exercício da cidadania, possibilitando maior empregabilidade, desenvolvimento das comunidades e capacidade de resolução de seus problemas, com participação e autonomia crítica para práticas políticas, e promoção da inclusão social. Neste âmbito, a atual pesquisa foca-se nos Telecentros, que permitem o acesso às TIC de forma gratuita, favorecendo a participação dos cidadãos e da comunidade envolvente na resolução de demandas cotidianas, individuais e coletivas” (Jambeiro & Silva, 2015; Sey et al., 20015; Haddad, Oliveira & Cardoso, 2016).

Partindo desta necessidade de avaliação de políticas públicas de inclusão digital, cujo objetivo final é o exercício da cidadania, foram utilizados como objeto de pesquisa os espaços

chamados Telecentros<sup>4</sup>, instalados em áreas de vulnerabilidade social (favelas ou comunidades) na cidade de Belo Horizonte, Brasil. Esta escolha buscou atingir especificamente as classes sociais pobres (famílias com renda familiar até três salários-mínimos no Brasil – classes C, D e E) que são o público dessas políticas.

O questionário foi aplicado aos frequentadores desses espaços no local, buscando-se responder a várias questões relativas a sociedade da informação, Telecentros e cidadania. Neste artigo, serão abordadas apenas duas delas, relativas à:

- a) Definição dos indicadores que compõe o entendimento de cidadania;
- b) Definição dos indicadores que compõe o entendimento de cidadania digital.

Esclarece-se que este artigo é parte de uma pesquisa mais abrangente (Haddad, 2019) que tem como questão central verificar de que forma os programas sociais de inclusão digital contribuem para o exercício da cidadania digital, entre cidadãos de classes sociais pobres, em Belo Horizonte, Brasil.

## **2. Metodologia**

O presente estudo é quantitativo. Optou-se por utilizar um questionário online e uma escala ordinal do tipo Likert de 5 pontos. Para a composição dos itens (indicadores) deste questionário, foram utilizadas escalas e/ou indicadores já publicados na literatura (Sey et al, 2015; Lisa & Kimberly, 2016; Choi, 2015), os quais foram adaptados à realidade dos usuários de Telecentros, quer pela dimensão e abrangência de ação das escalas, quer pela limitada compreensão gramatical dos usuários. Além deste estudo, cabe ressaltar que autores como Rible (2011), Castells (2003), Garrido, Hart & Santana, Massensini (2011), Marshall (1967), dentre outros contribuíram teoricamente para a construção do questionário aplicado. Contudo suas contribuições teóricas não refletem a realidade do público alvo desta pesquisa, justificando a necessidade de indicadores desenhados especificamente para o caso em tela. Desta forma, tem-se, por exemplo, os indicadores: lutar contra a exclusão digital, acesso às TIC por jovens pobres (que não têm oportunidades); combater online diversas formas de exclusão (cultural, econômica, territorial ou étnica), entre outros (Haddad & Oliveira, 2017).

---

<sup>4</sup> Telecentros são espaços de acesso público localizados em comunidades pobres, equipados com computadores conectados à internet de banda larga, para uso comunitário, de forma gratuita.

**Haddad; Oliveira & Alturas. *Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.***

Como referenciado na introdução, no contexto de Haddad (2019), o questionário foi elaborado com 14 perguntas e 357 respostas, sendo 332 respostas com escala Likert e 25 respostas abertas ou de múltipla escolha usando o software Qualtrics. Para este artigo apresentam-se os resultados apenas de duas questões (cf. Tabela 01).

<b>Questão</b>	<b>Nº respostas – com <i>Likert</i></b>	<b>Nº respostas – sem <i>Likert</i></b>
Para você, a Cidadania é:	31	1
Para você, a Cidadania Digital (em nível virtual) é:	33	1
Total	64	2

**Tabela 01:** Perguntas do questionário estudo inferencial de Haddad (2019)

Para você, a Cidadania é:					
Itens	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Ajudar a resolver os problemas da comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assegurar direitos na sociedade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conquistar um objetivo na vida	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conscientizar-se sobre a realidade em que vive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fazer-se ouvir	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Garantir o direito à vida	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Haver igualdade de direitos (baseada em ideias, valores e crenças)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Igualdade de obrigações para todos (baseada em ideias, valores e crenças)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manifestar-se politicamente de forma livre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participar de movimentos políticos/sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participar no desenvolvimento local	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poder participar em questões sociais, ambientais, políticas, etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poder pronunciar-se e lutar pelos seus direitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Preocupar-se com o coletivo ou comunidade (por solidariedade)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respeitar a liberdade de opinião	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respeitar direitos e deveres de todas as pessoas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respeitar o espaço de cada um(a)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saber o seu papel num grupo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saber ouvir e falar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ser livre (na sociedade)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ser respeitado(a)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter direito ao trabalho e a rendimentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter lazer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter liberdade de pensamento e comunicação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter moradia (casa)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter o que comer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter ocupação profissional reconhecida por lei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ter responsabilidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Haddad; Oliveira & Alturas. Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.**

Ter uma posição reconhecida na sociedade	<input type="radio"/>				
Viver coletivamente em harmonia	<input type="radio"/>				
Outro(a):	<input type="radio"/>				

Para você, a Cidadania Digital (a nível virtual) é:					
Itens	Discordo totalmente	Discordo	Não concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Ajudar cada um(a) a sentir-se membro da sociedade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Combater <i>online</i> qualquer exclusão (cultural, econômica, territorial ou étnica)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Convidar o outro a participar na sociedade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Desenvolver serviços de governo <i>online</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ensinar as pessoas a pesquisar informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Excluir da sociedade pessoas que não dominam às TIC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Garantia do direito a ter acesso à internet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lutar contra a exclusão digital	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O acesso às TIC de jovens pobres (que não tem oportunidades)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O direito à vida em sociedade com a participação civil e política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O direito de se informar <i>online</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O modo como os usuários se comportam na internet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O processo <i>online</i> de conquistar (igualdade de) direitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O processo <i>online</i> de libertação de uma condição social e econômica ruim	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O uso de serviços que aproximam os assuntos públicos dos cidadãos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poder participar em quaisquer processos <i>online</i> (recursos, sistemas, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poder votar <i>online</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Processo <i>online</i> para resolver problemas (da comunidade, do país ou do mundo)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promover o acesso aos mundos digitais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resolver várias questões <i>online</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saber usar as TIC para fins de bem social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sentir que posso ajudar a resolver qualquer problema	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sentir-me conectado(a) a qualquer pessoa em qualquer lado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Haddad; Oliveira & Alturas. Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.**

Ter acesso a qualquer processo (recurso, norma ou sistema) <i>online</i>	<input type="radio"/>				
Ter domínio no uso das TIC	<input type="radio"/>				
Ter uma visão crítica ao participar em processos <i>online</i>	<input type="radio"/>				
Uma forma ativa de agir que fortalece o exercício da cidadania	<input type="radio"/>				
Uma forma <i>online</i> de manifestar e mobilizar na sociedade de informação	<input type="radio"/>				
Usar a internet para participação política	<input type="radio"/>				
Usar a internet para participação social e econômica na sociedade	<input type="radio"/>				
Usar as TIC de forma responsável	<input type="radio"/>				
Usar as TIC para conscientizar as pessoas a viver em sociedade	<input type="radio"/>				
Outro(a):	<input type="radio"/>				

**Fonte:** elaboração própria dos autores.

Nas questões optou-se por utilizar a técnica estatística Análise de Componentes Principais (ACP) que nos permitiu a redução de um conjunto de indicadores (variáveis) correlacionáveis entre si em outro conjunto com menor número de variáveis não correlacionadas entre si e designadas por componentes principais. Além disso, utilizaram-se critérios de qualidade como: valor próprio, variância explicada (acima de 50%) e Alfa de Cronbach (*e.g.*, Laureano & Botelho, 2017). A partir dessa solução inicial e apoiados na literatura (*e.g.*, Pestana & Gageiro, 2014), analisaram-se os indicadores que apresentavam baixa comunalidade (peso ou carga fatorial menor que 0,500) ou eram mistos (peso ou carga fatorial acima de 0,500 em mais de um indicador) e estes foram suprimidos do conjunto de indicadores de cada ACP.

Com a escolha da técnica da ACP fez-se necessário verificar a qualidade das correlações entre as variáveis com os procedimentos estatísticos Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) e teste de Bartlett.

O público-alvo foi composto pelas pessoas pobres que frequentam os Telecentros instalados em áreas de vulnerabilidade social de Belo Horizonte, Brasil. A amostra inicial foi superior a 700 sujeitos, que se definiu como uma amostra estratificada, não paramétrica aleatória por não apresentar uma distribuição normal. Assim, pessoas que frequentaram os telecentros respondiam, espontaneamente, os questionários online instalados nos computadores disponibilizados aos usuários. Expurgados os questionários incompletos, obteve-se uma amostra final de 515 usuários de 84 Telecentros ativos em Belo Horizonte, de classe social C, D e E, com idade entre oito e 70 anos, diferentes níveis

de escolaridade, estado civil, níveis de conhecimento em TIC e profissão, incluindo aposentados, desempregados e. O tratamento de dados foi feito utilizando o software SPSS.

### **3. Resultados e discussão**

As ACP finais das entidades cidadania e cidadania digital nos revelaram ao total 6 fatores/dimensões e 47 indicadores com alta qualidade de variância explicada (acima de 50%). O Alfa de Cronbach revelou um elevado grau de confiabilidade entre as variáveis e os itens que as englobam, tendo fortes índices de correlação entre si (KMO). Dos 64 indicadores iniciais para as duas entidades, 17 foram excluídos nas ACPs finais por apresentarem baixa comunalidade (peso ou carga fatorial menor que 0,500) ou eram mistos (peso ou carga fatorial acima de 0,500 em mais de um indicador). Na Tabela 02 descrevem-se os fatores e os seus critérios de qualidade.

**Tabela 02:** Resultados das ACPs finais

Entidades	KMO	Variância Total	Dimensões	Alpha de Cronbach ( $\alpha$ )	Indicadores	Indicadores Excluídos	
1	Cidadania	0,959	64,8%	Direitos Sociais	0,929	7	8
				Direitos Cívicos	0,906	5	
				Direitos Políticos	0,930	11	
2	Cidadania Digital	0,962	59,5%	Integração social	0,946	16	9
				Acesso ao digital	0,792	4	
				Literacia digital	0,801	4	

**Fonte:** elaboração própria dos autores.

Cada um dos fatores relacionados às entidades (cidadania e cidadania digital) foram conceituados com base na literatura mobilizada pela pesquisa. Estes fatores são representados por um conjunto de indicadores considerados significativos pela população em estudo. Portanto, não é objetivo deste artigo discutir se tais fatores/indicadores são inovadores ou já existentes na literatura, nem descrever a relação entre os fatores e seus indicadores com as teorias dos autores que a justificam. Sua contribuição é demonstrar o que tais indicadores representam e o grau de importância para essas populações. A seguir apresentam-se os resultados.

#### **3.1 ACP Cidadania**

Dessa ACP extraíram-se três fatores:

O primeiro fator obtido agrupa itens que remetem, por um lado, às questões associadas aos Direitos Sociais— nomeadamente, Ter o que comer; Ter moradia (casa); Ter responsabilidade; Ter ocupação profissional reconhecida por Lei; Ter lazer; Ser respeitado(a); e Ter direito ao trabalho e a rendimentos.

**Haddad; Oliveira & Alturas. Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.**

O segundo associa itens aos Direitos Cívicos (respectivamente, Ter liberdade de pensamento e comunicação; Respeitar o espaço de cada um(a); Viver coletivamente em harmonia; Ser livre (na sociedade); Saber ouvir e falar (e.g., Marshall, 1967), e a componente Direito Civil (e.g., Massensini, 2011; Caraça, 2007).

O terceiro fator engloba indicadores que, essencialmente, se referem à possibilidade de participação, intervenção ou manifestação política, ou a questões associadas à esfera política, isto é, aos Direitos Políticos (itens: Poder participar em questões sociais, ambientais, políticas, etc.; Manifestar-se politicamente de forma livre; Participar de movimentos políticos/sociais; Poder pronunciar-se e lutar pelos seus direitos; Fazer-se ouvir; Preocupar-se com o coletivo ou com a comunidade - solidariedade; Conscientizar-se sobre a realidade em que vive; Haver igualdade de direitos - baseada em ideias, valores e crenças; e Igualdade de obrigações para todos - baseada em ideias, valores e crenças) (e.g., Marshal, 1967).

Os indicadores de cada dimensão são apresentados na Tabela 03.

**Tabela 03:** Solução fatorial (otimizada) das dimensões de Cidadania

Cidadania Indicadores	Dimensões		
	Direitos Sociais	Direitos Cívicos	Direitos Políticos
Ter o que comer	0,827		
Ter moradia (casa)	0,825		
Ter responsabilidade	0,788		
Ter ocupação profissional reconhecida por lei	0,760		
Ter lazer	0,758		
Ser respeitado(a)	0,754		
Ter direito ao trabalho e a rendimentos	0,750		
Ter liberdade de pensamento e comunicação		0,738	
Respeitar o espaço de cada um(a)		0,716	
Viver coletivamente em harmonia		0,694	
Ser livre (na sociedade)		0,672	
Saber ouvir e falar		0,664	
Participar no desenvolvimento local			0,822
Poder participar em questões sociais, ambientais, políticas, etc.			0,805
Manifestar-se politicamente de forma livre			0,793
Participar de movimentos políticos/sociais			0,788
Poder pronunciar-se e lutar pelos seus direitos			0,737
Fazer-se ouvir			0,716
Preocupar-se com o coletivo ou comunidade (solidariedade)			0,697
Conscientizar-se sobre a realidade em que vive			0,687
Haver igualdade de direitos (baseada em ideias, valores e crenças)			0,583
Igualdade de obrigações para todos (baseada em ideias, valores e crenças)			0,563
Valores próprios		7,900	7,000
Variância explicada (%)		34,300	30,500
Variância acumulada (%)		34,300	64,800
Alpha de Cronbach ( $\alpha$ )	0,929	0,906	0,930
ACP Cidadania: solução fatorial, após rotação <i>varimax</i> , com normalização Kaiser, convergente em iterações; KMO= 0,959; teste de esfericidade de Bartlett= 9868,789; significância= 0,00			

**Fonte:** elaboração própria dos autores.

### 3.2 ACP Cidadania Digital

Dessa ACP extraíram-se três fatores: integração social, acesso digital e literacia digital. Estes três fatores representam o conceito definido por Massensini (2011), Silveira (2010) e Snyder (2016), além de refletir parte dos nove elementos como essenciais para o exercício da cidade digital, conforme definido por Ribble (2011).

O primeiro fator obtido agrupa itens que remetem à possibilidade de, usando meios digitais, estar mais apto para resolver várias questões, atuar na sociedade, dominar as TIC, participar na resolução de problemas, etc., ou seja, cidadania digital é de algum modo sinônimo de integração social por via da capacidade de agir nos meios digitais, i.e., de modo mais sintético, uma forma de integração social. Tais itens se relacionam aos quatro elementos definidos por Ribble: etiqueta digital, lei digital, direitos e responsabilidades digitais e segurança digital (e.g., Massensini, 2011; Silveira, 2010; Snyder, 2016; Ribble, 2011).

O segundo engloba indicadores que, essencialmente, referem-se ao direito de acesso ao meio digital. Mais do que direito de acesso à informação, às TIC, à internet, o direito de se informar online, há a necessidade de lutar contra a exclusão digital como indicado pelo item com carga fatorial (ou loading) mais relevante. Logo, o que aqui se ressalva, é o direito à inclusão (ou integração) digital. Tal direito foi aprovado pela ONU como obrigação dos Estados, e foi, como evidenciado, reivindicado pelos usuários dos Telecentros. (e.g., ONUbr, 2016; Figueiredo, 2007).

O terceiro, Literacia Digital, engloba indicadores associados com um dos elementos definidos por Ribble's - Literacia Digital - e com o processo de combate à infoexclusão exercido pelo Estado, pela sociedade e pelas pessoas (e.g., Neves, 2007, Snyder, 2016).

Os indicadores de cada dimensão são apresentados na Tabela 04.

**Tabela 04:** Solução fatorial (otimizada) das dimensões de Cidadania Digital

Cidadania digital Indicadores	Dimensões		
	Integração social	Acesso ao digital	Literacia digital
Resolver várias questões online	0,721		
Usar a internet para participação social e econômica na sociedade	0,700		
Uma forma online de manifestar e mobilizar na sociedade da informação	0,688		
Ter domínio no uso das TIC	0,685		
Sentir que posso ajudar a resolver qualquer problema	0,673		

**Haddad; Oliveira & Alturas. *Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.***

Saber usar as TIC para fins de bem social	0,670		
Usar as TIC para conscientizar as pessoas a viver em sociedade	0,667		
Uma forma ativa de agir que fortalece o exercício da cidadania	0,664		
Usar a internet para participação política	0,658		
Usar as TIC de forma responsável	0,656		
Sentir-me conectado(a) a qualquer pessoa em qualquer lado	0,645		
Ter acesso a qualquer processo (recurso, norma ou sistema) online	0,641		
Promover o acesso aos mundos digitais	0,605		
Processo online para resolver problemas (da comunidade, do país ou do mundo)	0,581		
Poder participar em quaisquer processos online (recursos, sistemas, etc.)	0,544		
O processo online de conquistar (igualdade de) direitos	0,519		
Lutar contra a exclusão digital		0,766	
O acesso às TIC de jovens pobres (que não têm oportunidades)		0,708	
Garantia do direito a ter acesso à internet		0,648	
O direito de se informar online		0,576	
Ajudar cada um(a) a sentir-se membro da sociedade			0,788
Convidar o outro a participar na sociedade			0,723
Combater online qualquer exclusão (cultural, econômica, territorial ou étnica)			0,683
Desenvolver serviços de governo online			0,642
Valores próprios	7,497	3,850	3,535
Variância explicada (%)	29,987	15,402	14,140
Variância acumulada (%)	29,987	45,389	59,529
Alpha de Cronbach ( $\alpha$ )	0,946	0,792	0,801
ACP Cidadania digital: Solução fatorial, após rotação varimax, com normalização Kaisera, convergente em seis iterações; KMO=0,962; teste de esfericidade de Bartlett=8007,513; significância=0,00			

**Fonte:** elaboração própria dos autores.

Assim, definir cidadania significa incorporar as várias transformações produzidas ao longo da história da humanidade, desde a Grécia antiga, quando se limitava aos indivíduos livres, que gozavam de privilégios, passando aos que obedeciam as normas estabelecidas pelo Estado até se chegar à cidadania no século XXI, em que o cidadão passou a ser sujeito de direitos, sem distinção de sexo, raça, convicção política ou religiosa e que se expressa livremente e com direito ao domínio sobre seu corpo e sua vida (e.g., Diniz, 2014; Covre, 2001). Diniz (2014, p.10) complementa ainda que a construção do conceito de cidadania se deu pela mobilização de: [...] pessoas e organizações, na busca pela construção de uma sociedade igualitária e participativa. Hoje, mais do que nunca, a participação popular se apresenta como uma das mais visíveis demonstrações do exercício da cidadania, sendo, ao mesmo tempo, uma garantia para esse exercício, possibilitando e assegurando outros direitos (Haddad, Oliveira & Alturas, 2022).

Logo, ser cidadão implica ter direito à vida, com liberdade e igualdade perante a lei. Implica ainda participar no destino da sociedade, saber decidir, opinar de forma

construtiva, respeitar os direitos de outrem, ter direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila (e.g., Diniz, 2014; Pinsky & Pinsky, 2005). Na perspectiva da participação no destino da sociedade, a cidadania poder ser passiva, exercendo direitos já assegurados em sociedade, como garantir é o direito à vida, ou de forma ativa, fomentando o direito à vida em sociedade, com participação civil e política (e.g., Massensini, 2011; Silveira, 2010).

No processo de desenvolvimento social a partir das TIC, importa compreender que, na construção do Estado aberto, o exercício da cidadania é consolidado necessariamente pelo uso e pelo acesso à informação de forma democrática e pelo combate à exclusão. São essas matérias em que o Direito não pode deixar de estar envolvido, “pois tanto a conquista de direitos políticos, sociais e civis como a implementação dos deveres do cidadão dependem fundamentalmente do livre acesso à informação sobre tais direitos e deveres” (Castells, 2003, p. 09).

A cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas abarcando acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente que é o papel do(s) homem(s) no Universo (e.g., Fernández-Prados, Lozano-Díaz, Ainz-Galende, (2021); Covre, 2001, p. 11).

#### **4. Considerações finais**

Mas afinal, o que significa e qual a importância da cidadania e cidadania digital para as populações pobres em Belo Horizonte, Brasil?

De acordo com os resultados emergidos pela ACP da cidadania pode-se inferir que para as pessoas de classes sociais baixas e que utilizam espaços de inclusão digital (Telecentros), cidadania é representada, em primeiro lugar, pelos indicadores associados ao direito social, como, ter o que comer, ter moradia (casa), ter responsabilidade, ter ocupação profissional formal, ter lazer, e ter direito ao trabalho e a rendimentos, o que pode justificar-se pelo baixo nível socioeconômico e pelas necessidades básicas e de sobrevivência não atendidas às quais são submetidas essa população. Para este grupo de pessoas, ter lazer também está entre as necessidades básicas de sobrevivência, bem como ter uma ocupação remunerada reconhecida pelo Estado e pela sociedade para que tenham dignidade de viver e possam saber o seu papel no grupo e na sociedade. Superadas essas necessidades básicas, em seguida e não menos importante, estão as necessidades de ser

livre e respeitado que são representadas pelos indicadores associados ao direito civil como: ter liberdade de pensamento e comunicação, respeitar o espaço de cada um(a), viver coletivamente em harmonia, ser livre (na sociedade) e saber ouvir e falar. Logo, pertencer a uma classe social de menor poder aquisitivo não significa não querer participar da construção da sociedade em que vivemos. Ao contrário, essa população quer ser ouvida, respeitada e considerada. Reforçando e dando coerência aos indicadores associados com os direitos social e civil estão os indicadores correlacionados com o direito político tais como: poder participar em questões sociais, ambientais, políticas etc., manifestar-se politicamente de forma livre, participar de movimentos políticos/sociais, poder pronunciar-se e lutar pelos seus direitos, fazer-se ouvir, dentre outros. Assim o exercício da cidadania para estas classes sociais perpassa os três direitos básicos: social, civil e político, demonstrando-se, mais uma vez, que é fundamental erradicarmos a pobreza para que outras necessidades aflorem, contribuindo para o pleno exercício da cidadania.

Já a Cidadania digital é, sobretudo, sinônimo de ter direito e acesso à informação *online* pelos cidadãos, para que lhes seja permitido participar efetivamente em todas as esferas sociais da sociedade em que vivem. Exercer a cidadania digital é lutar contra a exclusão digital e pelo acesso às TIC de jovens pobres que não têm oportunidades, demonstrando uma clara preocupação com o outro ao ajudá-los a sentirem membros com participação na sociedade. Assim, a cidadania digital tem forte ligação com o direito político, como uma forma *online* de manifestar e mobilizar as pessoas nesta sociedade da informação.

Considerando-se que não é objetivo deste artigo correlacionar cidadania e cidadania digital estatisticamente, coube-nos interpretar qualitativamente que para se exercer os direitos explicitados da cidadania (civil, político e social) na sociedade em rede, faz-se necessário o exercício da cidadania digital. Tomemos como exemplo a reivindicação do direito à moradia (ter casa) como um direito social relacionado a cidadania. Atualmente os programas governamentais voltados à produção de habitação social exigem que os futuros beneficiários façam cadastros em plataformas online e acompanhem o processo de aprovação de seu cadastro de forma remota. Outro exemplo é o direito a um salário (ter rendimentos) como componente da cidadania. Como se sabe, a procura por empregos em plataformas online são hoje majoritárias em todo o mundo, enquanto a oferta de empregos em jornais físicos é praticamente inexistente. Outro exemplo, agora relacionando o direito político, seria “lutar pelos seus direitos, fazer-se

ouvir”. Sabe-se que a organização de manifestações e a assinatura de petições são feitas majoritariamente em plataformas online. Podem ser dados muitos outros exemplos para justificar que para a conquista do exercício da cidadania e dos direitos a ela associados é primordial, se não essencial, que se exerça a cidadania digital. Ou seja, ter acesso a internet e não ser infoexcluído é um preceito básico para o pleno exercício da cidadania.

Portanto, pode-se afirmar que os indicadores emergidos neste estudo são necessidades básicas e fazem parte do exercício da cidadania e da cidadania digital das comunidades pesquisadas. Ainda que se refiram à esfera de atuação de cada indivíduo e às necessidades das comunidades e culturas em que se inserem são percebidos pelos entrevistados como manifestações concretas das dimensões da cidadania e da cidadania digital identificadas neste estudo.

Em suma, as percepções sobre cidadania digital relevam que, na sociedade atual, cada vez mais digital, o acesso aos direitos sociais, civis e políticos estabelecidos como dimensões da cidadania são indissociáveis do acesso à internet. Ou seja, promover o pleno exercício da cidadania, com atendimento das necessidades sociais, participação civil e política, pressupõe combater a infoexclusão na sociedade em que vivemos, reafirmando o conceito de Wright (2008, p. 6) que define o exercício da cidadania digital como “a capacidade de participar na sociedade online”, como sendo a definição mais clara do habitar no mundo moderno, em rede.

## **Referencias**

Bustamante, J. (2010). *Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital: Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: [www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/\\_files/livro.pdf](http://www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf).

Caraça, J. (2007). Viver em rede. In J. D. Coelho (org.), *A sociedade da Informação – O percurso Português: Dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas* (pp. 149-155). Lisboa: Edições Silabo.

Castells, M. (2003). *A era da informação: economia, sociedade e cultura - Poder da identidade*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castells, M.& Cardoso, G. (2005). *A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política*. Ed. 1012466. Imprensa Nacional -Casa da Moeda, 2006. ISBN 972-27-1453-8. Acesso: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://labds.eci.ufmg.br:8080/bitstream/123456789/62/1/CASTELLS%3B%20CARDOSO.%20Sociedade%20em%20rede.pdf](http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://labds.eci.ufmg.br:8080/bitstream/123456789/62/1/CASTELLS%3B%20CARDOSO.%20Sociedade%20em%20rede.pdf).

**Haddad; Oliveira & Alturas. *Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.***

Choi, M. (2015). *Development of a Scale to Measure Digital Citizenship among Young Adults for Democratic Citizenship Education Dissertation*. Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy in the Graduate School of Ohio State University. Disponível em: [http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws\\_etd/send\\_file/send?accession=osu1437610223](http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1437610223).

Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) (2013). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e de comunicação no Brasil*. Disponível em: <http://www.cetic.br/educacao/2011/alunos.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

Covre, M. L. M. (2001). *O que é cidadania*. (3a ed.). São Paulo: Brasiliense, 2001. (Coleção Primeiros Passos). Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3896971/modresource/content/1/L.aula2\\_grupo5\\_O\\_que\\_e\\_cidadania.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3896971/modresource/content/1/L.aula2_grupo5_O_que_e_cidadania.pdf).

Diniz, J. F. (2014). *Cidadania: A evolução de um conceito*. RBDGP, 2(1), 6-11, Pombal - Paraíba, Brasil. Disponível em: <https://slidex.tips/download/rbdgp-revista-brasileira-de-direito-e-gestao-publica-artigo-de-revisao--7>.

Fernández-Prados, J.S., Lozano-Díaz, A. & Ainz-Galende, A. (2021). *A. Measuring Digital Citizenship: A Comparative Analysis*. Informatics, 8(1), 18. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/informatics8010018>.

Figueiredo, A. D. (2007). A dimensão crítica da sociedade da informação em Portugal In J. D. Coelho (Org.) *A sociedade da Informação – O percurso Português: Dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas* (pp. 139-147). Lisboa: Edições Sílabo.

Garrido, M., Sey A., Hart, T. & Santana, L. (2012). *Literature Review of how Telecentres operate and have an Impact on eInclusion - Exploratory study on explanations and theories of how Telecentres and other community-based e-Inclusion actors operate and have an impact on digital and social inclusion policy goals*. James Stewart, Gabriel Rissola, Gianluca Misuraca and Cristina Torrecillas (Ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] ISSN 1831-9424. doi:10.2791/97206.

Haddad, S. R. (2019). *Percepção da cidadania digital: a importância dos telecentros como programas de inclusão digital para classes sociais desfavorecidas, em Belo Horizonte, Brasil* [Tese de doutoramento, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/18587>

Haddad, S., & Oliveira, A. (2017). *Percepção da cidadania digital entre pessoas pobres, adultas e idosas, utilizadoras de Telecentros, em Belo Horizonte*. In Á. Rocha, B. Alturas, C. Costa, L. P. Reis, & M. P. Cota (Eds.), *Sistemas e Tecnologias de Informação / Information Systems and Technologies - Atas da 12a Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação / Proceedings of the 12th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI'2017), I, 2019-2024*. Lisboa: AISTI (Associação Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação) e Instituto Universitário

**Haddad; Oliveira & Alturas. *Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.***

de Lisboa (ISCTE-IUL), ISBN: 978-989-98434-7-9 Disponível em: <http://rpson-line.com.sg/rps2prod/cisti2017-proceedings/>.

Haddad, S., Oliveira, A. & Alturas, B. (2022). *O significado e a importância da cidadania (e-digital) para as populações pobres: Um estudo de caso em Belo Horizonte, Brasil [The meaning and importance of (e-digital) citizenship for poor populations in Belo Horizonte, Brazil]*. 22ª CAPSI Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, Santiago, Cabo Verde.

Haddad, S., Oliveira, A. & Cardoso, G. (2016). *Framework para avaliação da cidadania digital entre uma população menos favorecida, no Brasil*. In Á. Rocha, L. P. Reis, M. P. Cota, O. Santana & S. R. Gonçalves (Eds.). *Sistemas y Tecnologías de Información - Actas de la 11ª Conferencia Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información (CISTI'2016)*, I, 767-774. Gran Canaria: AISTI (Asociación Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información) y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. ISBN: 978-989-98434-6-2 Disponível em: <http://www.aisti.eu/cisti2016/>.

Jambeiro, O. & Silva, H. P. da (2004). “*Políticas de informação: digitalizando a inclusão social*”. [Online]. Disponível em: <http://www.piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/135/133>, 2004. Accessed on: Jul, 18, 2015.

Laureano, R. M. S. & Botelho, M. C. (2017). *IBM SPSS Statistic - O meu manual de consulta rápida*. (3a ed.). Lisboa: Edições Silabo. ISBN:978-972-618-886-5.

Lisa M. J. & Kimberly J. M. (2016). *Defining and measuring youth digital citizenship*. *New Media & Society* 18: 9. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444815577797>

Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

Massensini, R. R. L. S (2011). *Inclusão digital: sob a ótica da cidadania plena*. *Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia*, 6 (2). Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/pbcib/article/view/13128>.

Mendes, A. S. (2001). *Sociedade da Informação ou sociedade do conhecimento?* *Revista Portuguesa de Gestão* (15-25). Indeg ed out/nov/dez, Lisboa, Portugal.

Neves, A. C. (2007). Como definir a sociedade da informação? In J. D. Coelho (org.), *A sociedade da Informação – O percurso Português: Dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas* (pp. 57-69). Lisboa: Edições Silabo.

ONUBR-Nações Unidas no Brasil (2016). *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional*. Tradução plataforma [www.onlinevolunteering.com](http://www.onlinevolunteering.com). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Accessed on: Fev, 01, 2021.

Pestana, M. H & Gageiro, J. N. (2014). *Análise de dados para Ciências Sociais – A complementariedade do SPSS* (6a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

**Haddad; Oliveira & Alturas. *Do Risco de Info-Exclusão à Participação Cívica: A Percepção da Cidadania Digital entre as Pessoas Pobres.***

Pinsky, J. & Pinsky, C. B. (Org) (2005). *História da cidadania*. (2a ed.). São Paulo: Contexto. ISBN:978-85-7244-217-6.

Poker, J. G. A. B. (2009). *Considerações sobre as Teorias de integração social e as formas da cidadania*. Revista em Tempo, [S.l.], v. 1, n. 1, mar. 2009. ISSN 1984-7858. Disponível em: <http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/49>. Acesso em: 26 marc. 2022.

Ribble, M. (2011). *Digital citizenship in schools*. 2º ed. Washington DC: ISTE. Disponível em: <https://www.iste.org/docs/excerpts/DIGCI2-excerpt.pdf>. Accessed on: Jun, 11, 2020.

Sey, A. et al (2013). *Connecting people for development: why public access ICTs matter*. p. 241, 2013. Disponível em: <http://tascha.uw.edu/publications/connecting-people>. Accessed on: Dez, 15, 2015.

Silva, F. C. T. (2013). *Arte e cultura na conquista da cidadania e integração social*. Relatório de Estágio (Dissertação de mestrado em Sociologia) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24768>.

Silveira, S. A. (2010). *Cidadania e Redes Digitais*. Disponível em: [http://www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/\\_files/livro.pdf](http://www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf). Accessed on: Mar, 02, 2021.

Snyder, S. (2016). *Teachers' Perceptions of Digital Citizenship Development in Middle School Students Using Social Media and Global Collaborative Projects*. Dissertation Walden University Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy Educational Technology. Disponível em: <http://scholarworks.waldenu.edu/dissertations>. Accessed on: Abr, 22, 2016.

Sposati, A. S. (2015). “Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil. [Online]. Disponível em: <http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>. Accessed on: Dez, 15, 2015.

Wright, S. (2008). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, by Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, and Ramona S. McNeal. Journal of Information Technology and Politics, 5 (2), 262-265.

# As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas no Estado de Pernambuco

*Federal Public Universities and the policy of different treatment to micro and small businesses in the State of Pernambuco*

Antônio de Souza Cavalcante<sup>1</sup>   
Nadi Helena Presser<sup>2</sup>   
Francisco de Sousa Ramos<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.63098]

Recebido em: 16/05/2022  
Aprovado em: 25/02/2023

**Resumo:** Este artigo mostra o comportamento de três universidades federais do Estado de Pernambuco na aplicação do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às MEs/EPPs (microempresas/empresas de pequeno porte) nas contratações públicas de bens, serviços e obras. Pesquisa descritiva quanto aos fins e documental quanto aos meios. Os dados foram coletados dos registros administrativos armazenados no Portal de Compras do Governo Federal. Utilizou-se a estatística descritiva como principal método de análise e tratamento dos dados. Os resultados mostram que, nas três universidades analisadas, a prerrogativa concedida às MEs/EPPs ainda não foi amplamente implantada. Do valor total de R\$ 249,6 milhões em compras homologadas pelas três universidades, 75% foram contratados de empresas de outros portes e apenas 25%, de MEs/EPPs; das 1.118 MEs/EPPs contratadas, 818 (73%) eram sediadas fora do Estado de Pernambuco e somente 311 (27%) eram sediadas no estado. Estes resultados instigam uma agenda de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Compras governamentais; Microempresas; Empresas de pequeno porte; Políticas públicas; Universidades Federais.

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco – E-mail: [acavalcante11@gmail.com](mailto:acavalcante11@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco – E-mail: [nadihelena@uol.com.br](mailto:nadihelena@uol.com.br).

<sup>3</sup> Universidade Federal de Pernambuco – E-mail: [ramosfs@gmail.com](mailto:ramosfs@gmail.com).

**Abstract:** This paper shows the behaviour of three federal universities of the state of Pernambuco with regard to the application of differentiated, favoured and preferential treatment to micro/small businesses, during the public procurement of goods, services and works. More specifically, this work identifies the origin of micro/small businesses; sets out the amount of value that was contracted by local micro/small businesses, as well as by those based outside the state of Pernambuco; calculates the number of financial resources that were obtained by bidding, both for suppliers characterized as micro/small businesses, as well as for companies of other sizes. This is a descriptive and documentary research. Data were collected from the administrative records stored on the Purchasing Portal of the Federal Government. Descriptive statistics was used as the main method for data analysis and processing. The results show that, in the three analysed universities, the prerogative granted to micro/small businesses has not yet been widely implemented. The total amount of approved purchases of the three universities was R\$ 249,6 million); however, only 25% was contracted by micro/small businesses, while 75% was contracted by companies of other sizes. Moreover, of the 1,118 micro/small businesses that were contracted, 818 (73%) were headquartered outside the state of Pernambuco and only 311 (27%) were headquartered in the state. These results instigate a research agenda on the implementation of public policies.

**Keywords:** Government procurement; Micro companies; Small businesses; Public policy; Federal Universities.

## **1. Introdução**

No Brasil, a legislação elegeu a licitação como meio para realizar contratações públicas. De uma forma mais precisa, a licitação é um procedimento administrativo permitindo à Administração Pública e suas entidades adquirir produtos e serviços com igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com o setor público, refletindo na melhor escolha dentre o universo de fornecedores. Nos processos de licitação é obrigação da Administração Pública e dos licitantes observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório (edital). Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação. Assim, podem participar quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

As modalidades de licitação são geralmente definidas em razão do valor do futuro contrato e/ou da complexidade do objeto, à exceção do pregão, escolhido em razão do bem ou serviço a ser licitado. Assim, determina-se a modalidade a ser usada de acordo com o “valor” da licitação (concorrência, tomada de preços e convite) ou com o “objeto” licitado (concorrência, concurso, leilão e pregão). As compras governamentais (ou compras públicas) têm recebido destaque econômico em todo o mundo devido ao grande volume de recursos que movimentam, e o Brasil não é exceção.

Os montantes de recursos envolvidos são expressivos e representam parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) de muitos municípios brasileiros. De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, em 2018, o total de compras públicas foi de R\$ 61 bilhões, representando 135.479 processos de compras, das quais 41,71% contratadas de Micro e Pequenas Empresas, aqui identificadas como MEs/EPPs (microempresas/empresas de pequeno porte) (Brasil, 2022).

O papel das MEs/EPPs no desenvolvimento das potencialidades econômicas locais desde a Constituição Federal de 1988 tem recebido grande atenção, com direcionamento de que sejam incluídas com prioridade nas contratações públicas. Mas foi em 2006, mediante a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), que se estabeleceu no Brasil tratamento diferenciado e favorecido às MEs/EPPs no que tange à participação em licitações públicas. Assim, além de estabelecer o Estatuto Nacional da ME/EPP e criar novos limites de receita bruta para enquadramento como ME/EPP e Microempreendedor Individual (MEI), o art. 47 da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, determina que:

Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Brasil, 2006).

Contudo, essa lei estabelecia normas gerais e amplas, deixando a cargo dos entes federativos editarem regras específicas para que fosse possível sua aplicabilidade. Posteriormente, a Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 (Brasil, 2014), modificou a redação original e incluiu o parágrafo único, estabelecendo que, na ausência de legislação estadual, municipal ou regulamento específico, aplica-se a legislação federal.

Entretanto, diversos pontos consignados na referida lei ainda necessitavam de regulamentação pelo Poder Executivo. Por isso, o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 (Brasil, 2015), regulamentou a concessão dos benefícios, bem como os itens obrigatórios dos instrumentos convocatórios e as obrigações dos licitantes, tornando possível de fato ampliar ou, pelo menos, facilitar a participação das MEs/EPPs nas compras públicas.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, também define o porte das empresas de acordo com os seguintes valores: a) para microempresa, consideram-se as empresas que possuem um faturamento bruto de até R\$ 360.000,00; b) para empresa de pequeno porte, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00. Assim, o critério de faturamento se coloca como o definidor do público-alvo desta política.

Embora leis e decretos não se caracterizem como políticas públicas, fazem parte de um arcabouço legal, neste caso, de atenção às MEs/EPPs, que facultaram ao Governo criar políticas públicas pela aplicação de tratamento diferenciado e favorecido, no que tange à participação em licitações públicas. O tratamento diferenciado tem como fundamento a previsão constitucional que, ao tratar da ordem econômica, estabelece o favorecimento para as MEs/EPPs constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. A participação das MEs/EPPs na formulação, acompanhamento e avaliação da referida política pública é assegurada na própria lei que a institui. Todavia, é também uma visão de desenvolvimento local, de geração e aumento de receitas públicas que poderá reverter na melhoria dos serviços públicos e em programas de ações sociais.

Portanto, é objeto deste estudo analisar o tratamento diferenciado concedido às MEs/EPPs, nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, garantido por meio de lei federal. Como locus de análise, tem-se as três universidades federais localizadas no Estado de Pernambuco (PE), Região Nordeste do Brasil: Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal do Vale de São Francisco (UNIVASF). O período de análise foi circunscrito ao ano de 2018.

Assim, o objetivo deste artigo é mostrar o comportamento da UFRPE, UFPE e UNIVASF na aplicação do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às MEs/EPPs nas contratações públicas de bens, serviços e obras. Mais especificamente, os objetivos são: a) Identificar os locais de origem das MEs/EPPs contratadas; b) Delimitar o montante contratado de fornecedores locais e de fornecedores sediados fora do Estado de PE; c) Calcular o montante de recursos financeiros que foram auferidos por fornecedores caracterizados como ME/EPP e de empresas de outros portes, por modalidade de licitação.

Esta pesquisa atende aos dois elementos fundamentais de uma política pública, como sustenta Secchi (2010): intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a solução de um problema entendido como coletivamente relevante. Ou seja, os recursos financeiros das universidades públicas federais têm sustentação legal para serem aplicados ao máximo na região onde as universidades estão sediadas. Esse aspecto configura a resposta a uma intencionalidade pública (Secchi, 2010) e, se atendido, torna a UFRPE, UFPE e UNIVASF protagonistas do desenvolvimento regional, promovendo a geração de empregos, a distribuição de renda e a criação de valor, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da região.

Com relação à resposta a um problema público, como sustentado por Secchi (2010), tem-se a considerar que PE é um estado de grandes desigualdades regionais, demandando políticas públicas das mais variadas, no intento de melhorar as condições das regiões menos desenvolvidas, podendo o uso do poder de compra ser uma dessas estratégias. As três universidades atuam em todo o território de PE e têm inserção em diversos estados da Região Nordeste por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Assim, o problema público é caracterizado pelas desigualdades no desenvolvimento regional; a política pública é o tratamento diferenciado nas licitações públicas para as MEs/EPPs, visando fomentar a participação de empresas regionais em licitações promovidas na própria região.

Deve-se ressaltar que, apesar de ter o foco sobre as três Universidades Federais do Estado de Pernambuco, a análise aqui desenvolvida pode ser aplicada para outros estados, tendo em vista o papel relevante do assunto abordado para o desenvolvimento local, com efeitos de transbordamento.

## **2. Políticas públicas, implementação e avaliação**

Políticas públicas são, segundo Miguel (2018), ações do Estado implantadas por meio de programas voltados para setores específicos da sociedade, “revestidas da autoridade soberana do poder público” (Rodrigues, 2010, p. 14). Isso demanda “atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.” (Rodrigues, 2010, p. 25).

Melazzo (2010) sintetiza os conceitos de vários autores para afirmar que:

Políticas públicas são conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, envolvendo procedimentos formais, informais e técnicos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a direitos de grupos e segmentos sociais ou como o espaço em que são disputadas diferentes concepções a respeito da formulação e implementação de direitos sociais, bem como sua extensão a diferentes grupos sociais (Melazzo, 2010, p. 19).

De acordo com a definição de Melazzo (2010), para existir uma política pública é necessário que ela seja mediada pelo poder público, no caso específico aqui demonstrado, sendo função das universidades federais torná-la parte de sua agenda de atuação.

A implementação de políticas públicas, segundo Lotta (2019, p. 13), é “(...) uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas”. Na mesma linha, Barret e Fudge (1981) compreendem a implementação de políticas públicas como a tradução da política em ações. Ou seja, é o processo de refinamento sucessivo e sua tradução em tarefas e procedimentos específicos direcionados a tornar efetivas as intenções da política. Da mesma forma, o objetivo da avaliação é coletar informação, portanto, é orientada para a ação, assinala Thoenig (2000). Não obstante a grande utilidade das informações fornecidas pelos processos de avaliação de qualquer natureza, esta é uma prática muito pouco utilizada. Para os fins desta pesquisa, destaca-se também a avaliação de políticas públicas na qual se aprecia um programa já implementado no que diz respeito aos seus impactos efetivos sobre um determinado período.

Mas, retomando a questão da implementação, na perspectiva de Hill e Hupe (2003), se a pesquisa visa explicar de alguma forma a diferença entre os objetivos especificados no estágio inicial de uma política pública e um produto ou resultado final, precisa dar atenção às características dos atores necessários para interagir e às relações estruturadas entre eles. Alguns atores podem ser mais fundamentais para a transformação de políticas do que outros e podem ser necessárias abordagens metodológicas bastante diferentes, dependendo da natureza dessas relações. Porém, “os problemas de implementação decorrem, sobretudo, da dificuldade de se gerar a cooperação necessária entre os atores da implementação” (Oliveira & Couto, 2019, p. 75), e, em sistemas federais como as universidades, Oliveira e Couto (2019) sugerem buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação, sempre presentes em federações.

A política pública do Governo Federal que concede preferência para microempresa e empresa de pequeno porte foi desenhada tendo as compras públicas como principal instrumento. O importante papel do Estado como consumidor de bens e serviços catalisa a potencialidade da utilização desse mecanismo. Para além disso, ressalta-se o especial papel das MEs/EPPs como geradoras de um importante número de empregos e da economia como um todo (Karjalainen & Kemppainen, 2008 como citado em Costa & Terra, 2019). Os pequenos negócios são também caracterizados como a “porta de entrada” dos que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [SEBRAE], 2018).

Os principais benefícios trazidos pela Lei Complementar nº 123 (Brasil, 2006) às MEs/EPPs são: a) Estabelecimento de cota de até 25%, em certames para aquisição de bens de natureza divisível (Artigo 48 inc. III); b) Prioridade de contratação para as MEs/EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido (Artigo 48, § 3º).

Os benefícios relatados acima denotam o enfoque da legislação em aspectos envolvendo benefícios durante o processo licitatório. Nesse processo, coube ao Governo a definição da política pública assegurando o tratamento diferenciado e favorecido às MEs/EPPs. Cabe agora às universidades e demais instituições públicas executar as políticas públicas definidas. Por esse motivo, o funcionalismo público federal é um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo Governo. Porém, até onde as universidades foram acionadas na formulação e mobilizadas para a implementação desta política é um aspecto a ser considerado. Em especial, acredita-se que a autonomia constitucional universitária, sua efetiva aplicação e os limites que se lhe podem impor devem vir a se somar nas análises.

Cruz (2017) destaca que as análises dos dados oriundos do portal de compras governamentais demonstram que, do valor total das compras realizadas pelo Governo Federal no ano de 2017, aproximadamente 56,04% foram adquiridos via dispensa de licitação ou por inexigibilidade; desse total, somente 1,82% foi destinado às MEs/EPPs. Dispensa de licitação ocorre quando, mesmo havendo viabilidade de competição e, portanto, sendo possível, em tese, a licitação, a legislação facultam a sua dispensa em situações excepcionais. A inexigibilidade ocorre quando há apenas um fornecedor para o objeto ou quando este é único ou ainda por se tratar de um serviço ou profissional considerado singular. Nesses casos, será impossível a licitação, pois não haverá como

confrontar as situações para que se obtenham parâmetros que demonstrem qual situação seria mais favorável para a Administração Pública, embora o art. 25 da Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, traga um rol exemplificativo. Entretanto, deve ser observado cada caso concreto, pois poderá haver situações não previstas no referido artigo, mas que, por suas características, ensejarão a licitação inexigível.

De acordo com a Lei nº 8.666 (Brasil, 1993), a licitação é inexigível quando: a) a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros só pode ser feita de produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca (art. 25, I); b) notória especialização, caracterizada por serviço diferenciado, não usual, natureza singular (art. 25, II) ou se o contratado detiver conhecimento e/ou atuação profunda e especializada naquela área específica, possuir qualificação acima do padrão normal de profissionais daquele setor; c) a contratação de artistas de qualquer setor, mediante a consagração do profissional pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Considerando o dispêndio e volume de recursos e sua importância na economia do país, Costa e Terra (2019) ressaltam que as compras públicas no Brasil perpassam a economicidade do processo. Na visão dos autores, estas compras devem ser analisadas não apenas pela ótica de sua legalidade e economicidade: deve-se verificar, além desses princípios, se a proposta atende à visão estratégica de melhor gestão de orçamento público, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

### **3. Procedimentos metodológicos**

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva quanto aos fins, tendo levantado informações sobre situações específicas das MEs/EPPs de PE, de modo a identificar a possibilidade de elas atuarem ativamente nos processos de compras da UFRPE, UFPE e UNIVASF, na sua condição de beneficiadas pelo tratamento diferenciado e preferencial.

Além disso, é uma pesquisa documental quanto aos meios de investigação, pois se utilizou de sistemas formais de informação da Administração Pública federal e de relatórios de compras da UFRPE, UFPE E UNIVASF como principais fontes de coleta de dados.

Os dados foram coletados dos registros administrativos armazenados no portal de compras do Governo Federal:

- a) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG);
- b) Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- c) Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF).

Os dados também foram coletados especificamente dos registros próprios da UFRPE, mediante leitura de documentos físicos, tais como: Processos de Dispensa de Licitação, Termos de Referência, Termos de Especificação de Bens, Notas de Empenhos e Editais.

Como principal método de análise e tratamento dos dados coletados, utilizou-se a estatística descritiva. O total de recursos contratados das MEs/EPPs pela UFRPE, UFPE e UNIVASF no exercício de 2018 foi quantificado por modalidade de licitação. Desse total, identificou-se e calculou-se o montante de recursos contratados com as MEs/EPPs não sediadas no Estado de PE e os recursos contratados com as MEs/EPPs sediadas no estado.

#### **4. Compras das instituições de ensino de Pernambuco vinculadas ao Ministério da Educação e participação das MEs/EPPs**

O Painel de Compras do Governo Federal (Brasil, 2018) apontou que, tanto nas compras homologadas pelas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação no Brasil em âmbito nacional, quanto em âmbito exclusivo no Estado de PE, no exercício de 2018, as MEs/EPPs tiveram participação baixa, se comparadas com as empresas de outros portes (Tabela 01).

**Tabela 01:** Participação das microempresas/empresas de pequeno porte nas compras homologadas pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação

Abrangência Nacional	Valor (R\$)	Percentual (%)
Todas as instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação	61.080.473.841,04	100,0
Empresas de outros portes (incluindo também as empresas especiais)	45.901.976.091,54	75,1
MEs/EPPs	15.178.497.749,50	24,8
Abrangência Estadual	Valor (R\$)	Percentual (%)
Instituições sediadas exclusivamente no Estado de PE	349.845.419,60	100,0
Empresas de outros portes (incluindo também as empresas especiais)	219.896.398,45	63,0
MEs/EPPs	129.949.021,11	37,0

**Fonte:** dados do Painel de Compras de 2018. Elaborado pelos autores.

No total dos valores apresentados na Tabela 01, estão incluídas todas as modalidades de licitação nas compras legalmente disponíveis para contratação e suas respectivas características, inclusive suas exceções, como a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

**Cavalcante; Presser & Ramos. *As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: a implementação do Estado de Pernambuco.***

Após conhecimento do volume das contratações, se investigou, na sequência, quais modalidades de licitação foram contratadas nas compras homologadas pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação, bem como o volume contratado das MEs/EPPs e das empresas de outros portes, em cada modalidade (Tabela 02).

**Tabela 02:** Participação das microempresas/empresas de pequeno porte por modalidade de licitação no período de 2018

Modalidade de Licitação	MEs/EPPs		Empresas de Outros Portes		Total (R\$)
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	
Dispensa de Licitação	7.210.355,64	11,0	60.054.152,04	89,0	67.264.507,68
Pregão	111.973.969,53	49,0	118.415.703,17	51,0	230.389.672,70
Tomada de Preço	5.233.957,62	100,0	-	-	5.233.957,62
Concorrência	3.483.938,43	10,0	32.631.645,07	90,0	36.115.583,50
Concurso	-	-	260.000,00	100,0	260.000,00
Inexigibilidade de Licitação	2.046.799,89	19,0	8.534.898,17	81,0	10.581.698,06
<b>Total</b>	<b>129.949.021,11</b>	<b>37,0</b>	<b>219.896.398,45</b>	<b>63,0</b>	<b>349.845.419,56</b>

**Fonte:** De “O protagonismo da UFRPE, UFPE e UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas”, de A. S. Cavalcante, 2020, p. 49. Elaborado pelos autores.

Com relação ao volume de recursos contratados para empresas de outros portes, há o tipo particular de dispensa de licitação no caso de empresas: trata-se daquelas contratadas pelas organizações públicas por absoluta impossibilidade de concorrência, com previsão legal para contratação mediante dispensa de licitação (Tabela 2), conforme o art. 24, da Lei nº 8.666 (1993), com exceção para os incisos I e II.

Como exemplo, tem-se as empresas que atuam com concessões públicas. No caso do Estado de PE, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e a Companhia Energética de Pernambuco (CELPE), ou algumas Fundações de Apoio ao Ensino e à Pesquisa, bancos públicos, algumas empresas de telefonia (esses dois últimos casos, desde que apenas uma determinada empresa atue em uma determinada região), e demais situações previstas nos incisos III ao XXIV, do art. 24 da Lei no 8.666 (Brasil, 1993).

Do total de R\$ 60 bilhões contratados com empresas de outros portes por dispensa de licitação, como exposto na Tabela 02, tem-se os seguintes valores destinados às empresas especiais e às empresas de outros portes:

- a) R\$ 51,6 bilhões contratados por dispensa de licitação com as chamadas empresas especiais;
- b) R\$ 8,4 bilhões contratados com empresas de outros portes.

Ainda analisando esta modalidade de licitação, deve-se ressaltar que a legislação faculta a dispensa em situações excepcionais, porém, a compra deverá ser feita preferencialmente de MEs/EPPs, de acordo com o inciso IV, do art. 49, da Lei Complementar no 123 (2006). Dito em outras palavras, a totalidade das contratações realizadas por dispensa de licitação, de acordo com a legislação, poderá ser viabilizada com a adoção da contratação preferencial por intermédio de MEs/EPPs sediadas no Estado de PE.

Com essa argumentação em pauta, na distribuição dos valores temos:

- a) R\$ 7,2 milhões (46%) contratados de MEs/EPPs;
- b) R\$ 8,4 milhões (54%) contratados de empresas de outros portes.

Então, observando a recomendação legal da dispensa de licitação que deve ser contratada preferencialmente de MEs/EPPs, justificamos que a Administração Pública deveria atender às exigências legais e promover ações para alcançar índices de contratação de MEs/EPPs por dispensa de licitação próximos de 100%. Se esses recursos fossem direcionados como prevê a política pública, poderiam, direta e indiretamente, prover o desenvolvimento econômico e social da região, incrementar a arrecadação de impostos e contribuir com a manutenção e geração de empregos no Estado de PE e, ademais, preservar as MEs/EPPs, que hoje representam por volta de 27% do PIB nacional.

Voltando à Tabela 02, a segunda modalidade de aquisição aqui explorada é o pregão. No caso desta modalidade, o critério de julgamento será sempre o de menor preço e a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou feitos remotamente, na forma eletrônica. No período de 2018, as instituições vinculadas ao Ministério da Educação sediadas no Estado de PE realizaram suas contratações totalmente na forma eletrônica, no valor total de R\$ 230 milhões. Deste montante, a quantia de R\$ 111,9 milhões (49%) foi homologada para as MEs/EPPs e a quantia contratada de empresas de outros portes foi de R\$ 118,4 milhões (51%).

Na tomada de preço, modalidade utilizada, em regra, para contratos de médio vulto, a Tabela 02 mostra que todas as compras foram contratadas de MEs/EPPs, do total de R\$ 5,2 milhões designado. A tomada de preços é uma modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem às condições exigidas para cadastramento até três dias antes da data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Na modalidade concorrência foi contratado de MEs/EPPs o valor de R\$ 3,4 milhões (10%), do total de R\$ 36 milhões em compras. Via de regra, o critério de seleção das diversas modalidades de licitação é o econômico. Sobre obras e serviços de engenharia, o Decreto no 9.412 (2018) determina que aqueles com valor acima de R\$ 36 milhões devem ser feitos na modalidade concorrência. Nesta modalidade se busca a melhor técnica, ou técnica e preço quando envolver a contratação de serviços especializados, a critério do órgão gerenciador. Essa modalidade permite que a contratação seja regionalizada, inclusive, no caso de previsão no processo licitatório da subcontratação dos serviços.

Observando ainda a Tabela 02, na modalidade concurso foi contratado um montante de R\$ 260 mil. Trata-se uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalhos que exijam uma criação intelectual, como trabalhos técnicos, científicos, artísticos e projetos arquitetônicos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital. Portanto, é uma escolha que foge inteiramente das condições de competição necessárias às demais modalidades e, diante dessa prerrogativa, não poderá determinar o porte do fornecedor a ser contratado, o que justifica, neste caso, que este total contratado esteja classificado como para empresas de outros portes.

Por último, a Tabela 02 mostra a inexigibilidade de licitação, modalidade que contratou, no exercício de 2018, um total de R\$ 10,5 milhões. A pesquisa apurou que, desse montante, foi contratado o valor de R\$ 8,5 milhões (81%) de empresas de outros portes, e o valor de R\$ 2 milhões (19%), de MEs/EPPs. A inexigibilidade de licitação desobriga a Administração Pública de realizar o procedimento licitatório. Isso ocorre quando há apenas um fornecedor para o objeto ou quando este é único ou ainda por se tratar de um serviço ou profissional considerado singular.

O volume expressivo contratado de MEs/EPPs pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação tem potencial para causar um impacto positivo no desenvolvimento do Estado de PE. Apresentam-se, a seguir, os casos das universidades federais UFRPE, UFPE e UNIVASF.

##### **5. Compras realizadas pela UFRPE, UFPE E UNIVASF e participação dos MEs e EPPs**

Na Tabela 03 se demonstra e dimensiona a participação das MEs/EPPs com relação às empresas de outros portes, em cada uma das universidades públicas federais.

**Tabela 03:** Compras homologadas nas universidades e a participação das microempresas/empresas de pequeno porte em 2018

Universidades	Valor (R\$)	Empresas de Outros Portes		MEs/EPPs	
		Valor (R\$)	(%)	Valor (R\$)	(%)
UFRPE	56.867.279,99	46.144.675,38	81,0	10.722.604,61	19,0
UFPE	146.241.697,61	111.365.023,33	76,0	34.876.674,28	24,0
UNIVASF	46.522.725,09	28.945.755,05	62,0	17.576.970,04	38,0
<b>Total</b>	<b>249.631.702,69</b>	<b>186.455.453,76</b>	<b>75,0</b>	<b>63.176.248,93</b>	<b>25,0</b>

**Fonte:** De “O protagonismo da UFRPE, UFPE e UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas”, de A. S. Cavalcante, 2020, p. 53. Elaborado pelos autores.

Rememore-se que a Lei Complementar no 123 (2006) tem o intuito, entre outros, de promover o desenvolvimento e ampliar a atuação dos pequenos negócios nas compras governamentais. Mas, do valor total de R\$ 250 milhões de compras homologado pelas três universidades, 75% foram contratados de empresas de outros portes e apenas 25%, de MEs/EPPs.

Demonstra-se, na Tabela 4, quais modalidades de licitação foram contratadas, bem como o volume contratado de MEs/EPPs e de empresas de outros portes em cada modalidade e em cada uma das três universidades.

**Tabela 04:** Participação das microempresas/empresas de pequeno porte nas compras das universidades, por modalidade de licitação no período de 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO – UFRPE

Modalidade de Licitação	MEs/EPPs		Empresas de Outros Portes		Total	
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
Pregão	5.557.193,07	18,0	25.316.101,74	82,0	30.873.294,81	54,3
Tomada de Preço	3.925.618,87	100,0	-	-	3.925.618,87	6,9
Dispensa de Licitação	1.156.321,67	6,0	19.510.816,98	94,0	20.667.138,65	36,3
Inexigibilidade de Licitação	83.471,00	6,0	1.317.756,66	94,0	1.401.227,66	2,5
<b>Total</b>	<b>10.722.604,61</b>	<b>19,0</b>	<b>46.144.675,38</b>	<b>81,0</b>	<b>56.867.279,99</b>	<b>100,0</b>

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE

Modalidade de Licitação	MEs/EPPs		Empresas de Outros Portes		Total	
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
Pregão	28.096.516,81	31,0	61.745.959,65	69,0	89.842.476,46	61,4
Tomada de Preço	1.308.338,75	100,0	-	-	1.308.338,75	0,9
Concorrência	3.483.938,43	10,0	30.737.688,15	90,0	34.221.626,58	23,4
Dispensa de Licitação	1.235.978,89	8,0	14.793.310,42	92,0	16.029.289,31	11,0

**Cavalcante; Presser & Ramos. As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: a implementação do Estado de Pernambuco.**

Inexigibilidade de Licitação	751.901,40	16,0	4.088.065,11	84,0	4.839.966,51	3,3
<b>Total</b>	<b>34.876.674,28</b>	<b>24,0</b>	<b>111.365.023,33</b>	<b>76,0</b>	<b>146.241.697,61</b>	<b>100,0</b>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DE SÃO FRANCISCO – UNIVASF

Modalidade de Licitação	MEs/EPPs		Empresas de Outros Portes		Total	
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
Pregão	15.166.768,92	70,0	6.516.081,58	30,0	21.682.850,50	46,6
Tomada de Preço	-	-	-	-	-	0
Concorrência	-	-	1.893.956,92	100,0	1.893.956,92	4,0
Dispensa de Licitação	2.386.175,12	10,0	20.342.004,67	90,0	22.728.179,79	48,9
Inexigibilidade de Licitação	24.026,00	11,0	193.711,88	89,0	217.737,88	0,5
<b>Total</b>	<b>17.576.970,04</b>	<b>38,0</b>	<b>28.945.755,05</b>	<b>62,0</b>	<b>46.522.725,09</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa. Elaborados pelos autores.

Embora o grau de efetividade dessas políticas públicas de tratamento diferenciado, favorecido e simplificado de fomento aos pequenos negócios como instrumento de desenvolvimento nacional sustentável seja constatado em números, por instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o próprio Governo Federal, entre outros, as informações obtidas nesta pesquisa e demonstradas na Tabela 4 não atendem à legislação e demandam uma ação concreta por parte das universidades federais.

Essa tendência se repetiu na análise da participação das MEs/EPPs sediadas em PE comparadas com a participação das MEs/EPPs sediadas nos demais estados do Brasil, em todas as modalidades de licitação (Tabela 5). Ou seja, das 1.118 MEs/EPPs contratadas, 818 (73%) eram sediadas fora do Estado de PE e somente 311 (27%) eram sediadas em PE.

**Tabela 05:** Participação das microempresas/empresas de pequeno porte sediadas em PE ou sediadas fora do estado

Universidade	MEs/EPPs Sediadas em PE		MEs/EPPs Sediadas Fora de PE		Total	Total (%)
	Sediadas em PE	(%)	Sediadas Fora de PE	(%)		
UFRPE	118	27,0	322	73,0	440	100,0
UFPE	174	35,0	324	65,0	498	100,0

UNIVASF	19	10,0	172	90,0	180	100,0
<b>Total</b>	<b>311</b>	<b>27,0</b>	<b>818</b>	<b>73,0</b>	<b>1.118</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Com essa análise já é possível indicar o volume que, potencialmente, poderia ter sido destinado às MEs/EPPs sediadas no Estado de PE, caso fosse adotada a margem preferencial de contratação.

A Tabela 6 é mais uma evidência de aspectos peculiares relativos à participação das MEs/EPPs sediadas em PE na modalidade Pregão. E, para além disso, mostra que há espaço para agregar valor à ação dos gestores das universidades federais para otimizar o uso do poder de compra do estado como um recurso e como política pública e favorecer o desenvolvimento regional sustentável.

**Tabela 06:** Participação das microempresas/empresas de pequeno porte sediadas em PE na modalidade Pregão

Universidade	MEs/EPPs Sediadas em PE (R\$)		MEs/EPPs Sediadas Fora de PE (R\$)		Total (R\$)
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	
UFRPE	1.525.282,85	27,0	4.031.910,22	73,0	5.557.193,07
UFPE	12.064.399,33	43,0	16.032.117,48	57,0	28.096.516,81
UNIVASF	8.258.213,53	54,0	6.908.555,39	46,0	15.166.768,92
<b>Total</b>	<b>21.847.895,71</b>	<b>45,0</b>	<b>26.972.583,09</b>	<b>55,0</b>	<b>48.820.478,80</b>

**Fonte:** dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

O pregão eletrônico tem-se transformado na modalidade mais utilizada pelas universidades federais para realizar as compras e contratações, devido à acessibilidade para participação e à rapidez dos processos. Sua utilização é maior em volume e, por isso, foi usada aqui como amostra para ressaltar que o tratamento diferenciado como política pública ainda precisa ser incorporado nas universidades federais, envolvendo diferentes níveis de responsabilidade. Trata-se de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes, como define Secchi (2010), quando denomina políticas públicas.

De acordo com a estimativa de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020), Pernambuco é dividido em 185 municípios e tem uma população em torno de 9,49 milhões de habitantes (4,55% da população brasileira, sétimo contingente populacional dentre os estados do Brasil). A cidade mais populosa de Pernambuco é Recife, a capital, com 1.645.727 milhões de habitantes. Em seguida, vem

Jaboatão dos Guararapes com 702 298 mil, localizado na região metropolitana. É nesses municípios que se encontra a maioria das MEs/EPPs.

É importante dar uma ideia relativa do que representam os recursos das IFES destinados às compras. Por exemplo, focando no caso da UNIVASF, com um montante de recursos contratados de R\$ 46 milhões, pode-se comparar com o PIB dos municípios da mesorregião do São Francisco, referente ao ano de 2017.

**Tabela 07:** Percentual do montante contratado pela UNIVASF relativamente ao PIB dos municípios da Mesorregião do São Francisco (exceto Petrolina) – 2017

Município	PIB (em milhões de reais)	(%)
Santa Maria da Boa Vista	516,5	9,0
Petrolândia	1.078,4	4,3
Cabrobó	404,5	11,5
Floresta	412,8	11,2
Tacaratu	170,6	27,2
Belém do São Francisco	203,2	23,0

**Fonte:** De “*PIB a preços correntes: comparação entre os municípios de Pernambuco*”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Elaborado pelos autores.

Portanto, percebe-se que os recursos contratados pela UNIVASF, situada em Petrolina e com *spillover effects* em toda a mesorregião, chegam a representar uma média de 14,4% do PIB dos municípios aí situados, atingindo 27,2%, como no caso de Tacaratu.

É importante mencionar que o volume apurado para as universidades representa o total efetivamente contratado e não o orçamento da instituição. O PIB dos municípios, por seu turno, representa a soma de todos os bens e serviços produzidos na economia dos municípios durante um ano. Essa observação demonstra, mais uma vez, a importância de exibir, em termos numéricos, a considerável participação das universidades na economia e na promoção do desenvolvimento socioeconômico da região, desde que seus gestores acolham a política pública de tratamento diferenciado nas contratações das MEs/EPPs.

A política pública que viabiliza promover e estimular o tratamento simplificado e privilegiado a esse segmento de empresas nas contratações de compras públicas já é uma realidade, porém, as universidades precisam assumir essa política, de fato, na sua gestão. Mas, como bem evidenciou Melazzo (2010), não nos basta uma conceituação simples para definir política pública. Na verdade, como se demonstra neste artigo, mais do que um programa de ação governamental, a política pública se refere ou expressa diferentes dimensões dos processos que envolvem a decisão e a intervenção do Estado sobre determinada realidade. Como ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público, neste caso aqui

em debate, o Estado deixa de ser formulador e implementador exclusivo de políticas públicas e passa a compartilhar essas responsabilidades com as universidades. Assim, troca sua função de provedor único do bem público para buscar a participação de outros atores. Desse modo, para além da questão semântica (que, por si só, constitui uma rica porta de entrada de discussão), Melazzo (2010) ressalta que este termo implica também que, como curso de ação deliberada, as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões, o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos que envolvem sua formação, desde a fase de planejamento, passando por sua implementação e, mesmo, na fase de avaliação de seus resultados.

O princípio do tratamento diferenciado e favorecido às MEs/EPPs não se resume a algumas palavras escritas que se desdobram em algumas leis, mas, sim, representa a síntese dos anseios pelo desenvolvimento e progresso econômico, social e político dos estados brasileiros. Também não é criação genuinamente brasileira, uma vez que possui manifestações em muitos países, nos mais diversos sistemas econômicos. Espera-se, portanto, que o tratamento diferenciado e favorecido às MEs/EPPs seja adequadamente compreendido e aplicado e que os administradores das universidades e dos demais órgãos públicos reconheçam a relevância e o dinamismo que fazem delas merecedoras dessa nota. Afinal, as MEs/EPPs devem possuir graus de legitimidade, conferidos pelo processo político para sua formulação e execução.

Paradoxalmente, por um lado, há um discurso sobre o potencial das MEs/EPPs como fomentadoras do desenvolvimento econômico e social (promotoras de oportunidades de empregos e de arrecadação de tributos); por outro lado, não se incentiva a sua participação, mesmo cadastradas, habilitadas e capacitadas tecnicamente para atender plenamente às características do objeto a ser contratado. Enquanto a importância das MEs/EPPs é, de fato, notória, também é fato que sua situação relativa às contratações de empresas de outros portes é desfavorável. A convivência destas micro e pequenas empresas com médias e, sobretudo, grandes empresas é um forte fator de desestímulo. Em uma disputa dessa natureza sempre se incorre em custos e desaparecem os menores, simplesmente porque são menores. A constituição de um mercado forte, com elevada capacidade de ofertar e de abrigar produtores grandes, médios e pequenos, necessita, de modo igual, da igualdade de oportunidades e acessos.

Mas o que a pesquisa constatou é que a livre concorrência continua sendo o postulado praticado no que se refere às oportunidades às MEs/EPPs com relação às

empresas de outros portes. Por isso, há que se remarcar a importância e o reconhecimento da existência das MEs/EPPs no sentido de ganharem legitimidade pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial. Tal cenário só faz reforçar que processos decisórios são complexos e que os estudos sobre implementação devem se propor a entender “a política como ela é” (Lotta, 2019, p. 20), e isso pressupõe olhar o fenômeno aqui descrito de forma analítica e investigar para além do formal, do oficial e do normativo.

Caso contrário, o tratamento diferenciado e favorecido às MEs/EPPs se qualificará naquilo que Melazzo (2010) definiu como política pública caracterizada na “não ação”, ou naquilo que Monteiro (1982) denominou de “quase política”, isto é, áreas onde se percebe a não atuação de governos, seja por não reconhecerem a relevância da questão ou por incapacidade técnica, administrativa ou política para trazê-la ao centro dos processos de planejamento e gestão, e aqui acrescentamos, de governança.

Governança, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação na implementação das políticas públicas. Governança, nesse sentido, implica expandir e aperfeiçoar o estabelecimento de políticas públicas que demandem o fortalecimento dos vínculos das universidades com a sociedade e com as suas instituições representativas e dos mecanismos de *accountability*, vale dizer, dos procedimentos de prestação de contas, da sua efetiva implementação e da avaliação dos seus resultados. Isto é, quando a avaliação de uma política pública deve considerar os resultados e as consequências da intervenção realizada.

Considere-se aqui que o processo de compras das universidades públicas federais está calcado no cumprimento estrito do rito legal, pois é regido por legislação que normatiza todo o trâmite. Em outras palavras, os órgãos de governo têm o dever legal que os obriga, exceto para alguns raros casos, a promover um procedimento prévio para as contratações e compras públicas, denominado licitação, operacionalizado por meio de um edital. São exceções os processos de licitação como as dispensas e as inexigibilidades, ambas também regidas por regras e especificidades definidas na Lei de Licitações. A obrigatoriedade de licitar encontra seu imperativo legal no art. 37 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei 8.666 (Brasil, 1993).

O edital consiste em um ato convocatório que tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação. De fato, os diversos dispositivos legais vinculados a um processo de

compras públicas geram as próprias regras que regulam as atuações dos servidores públicos e nada poderá ser criado ou realizado sem que haja previsão no referido instrumento de convocação.

Não bastasse a legislação brasileira de licitações, as universidades são fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, que verificam o cumprimento das regras estabelecidas aos contratos de compras: Advocacia Geral da União (AGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Por conseguinte, no processo de compras públicas toma destaque o sistema de registro para documentar cada etapa do processo, para que os órgãos de fiscalização e controle possam, por sua vez, fazer sua verificação.

Portanto, no que diz respeito ao seu arcabouço legal, o tratamento diferenciado, favorecido e preferencial é obrigatório, isto é, as universidades e todos os órgãos públicos dos entes federativos são obrigados a dispensar este tratamento às ME/EPP. Porém, a inclusão nos editais que o referido tratamento diferenciado, seja regionalizado, favorecendo as MEs/EPPs do estado de PE é uma decisão dos gestores das três universidades federais com atuação no estado.

No que diz respeito às MEs/EPPs, podem participar de um ato convocatório aquelas que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital que as caracterizem nos seus aspectos técnicos e estruturais, visando a quaisquer necessidades de assistência técnica e/ou garantias no pós-venda. Essa habilitação preliminar é realizada no Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores (SICAF), no portal de compras do Governo Federal. Ademais, o edital exige a apresentação de vários atestados, por exemplo, Atestado de Capacidade Técnica, que as habilitam a fornecer determinado bem ou serviço e, além disso, uma minuta de um contrato a ser assinado, constando todas as obrigações do contratado. No certame, cada proposta é checada, aquelas que não estiverem de acordo com as condições pré-estabelecidas no edital são desclassificadas.

Efetivamente, são os servidores que atuam no Setor de Compras e Licitações e a Pró-Reitoria de Administração que organizam uma Comissão de Licitação e definem um Pregoeiro, os responsáveis pelas aquisições públicas das universidades federais brasileiras.

## **6. Conclusões**

Este é um trabalho voltado para um caso específico de política pública viabilizada pelas compras governamentais. Por conseguinte, o objetivo geral foi demonstrar como uma universidade pública federal pode contribuir (ou não) com o desenvolvimento regional pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às empresas instituídas como MEs/EPPs, nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

Acredita-se que esse propósito foi alcançado, pois, tendo como base o período de 2018, foram especificadas as participações das MEs/EPPs nas contratações das três universidades federais do Estado de Pernambuco: UFRPE, UFPE, UNIVASF.

Embora este estudo reforce a ideia de que uma política pública não se caracteriza apenas como um processo técnico, não analisou a implementação do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às MEs/EPPs nas contratações públicas, isto é, como as decisões foram concretamente construídas por meio da ação prática das três universidades. Por consequência, essa limitação é também sugestão de novos estudos.

O registro de tudo que é realizado e o conseqüente aumento de formalismo transformam as compras públicas em uma burocracia atenta à formalização dos procedimentos, sem atenção aos resultados, aspecto tão caro nas avaliações das políticas públicas. Talvez esses aspectos expliquem, em parte, as perspectivas de estudos sobre implementação que têm dedicado atenção ao papel dos grupos de interesse e dos atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas. Pelos resultados encontrados neste estudo, parece, à primeira vista, que as MEs/EPPs foram eficazes em sua organização e influência para a obtenção de políticas favoráveis, porém, a dinâmica e a complexidade do contexto legal das universidades, para a aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial, precisam ser consideradas e investigadas.

Empiricamente, a complexidade do arcabouço legal do processo de compras pode ser vista como uma característica-chave, principalmente, quando as políticas são formuladas na ausência de participação ativa daqueles cuja cooperação é essencial na fase de implementação.

Por fim, registre-se que, apesar de o estudo ter focado sobre as três universidades federais pernambucanas, pode servir de parâmetro para que outros estudos sejam realizados em outros estados, com apoio na metodologia aqui desenvolvida.

## **Referencias**

Barrett, S., & Fudge, C. (1981). Examining the policy-action relationship. In S. Barrett, & C. Fudge (Eds.), *Policy and action: Essays on the implementation of public policy* (pp. 3-31). London: Methuen.

Brasil (1993). Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

Brasil (2006). Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)

Brasil (2014). Lei complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)

Brasil (2015). Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm)

Brasil (2018). Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)

Brasil (2022). Painel de compras do governo federal. Ministério da Economia, 2022. Recuperado de <http://paineldecompras.economia.gov.br/>

Cavalcante, A. S. (2020). O protagonismo da UFRPE, UFPE e UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39023>

**Cavalcante; Presser & Ramos. *As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: a implementação do Estado de Pernambuco.***

Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). Compras públicas: Para além da economicidade. Brasília, DF: Enap. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>

Costa, N. R. (1998). Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: Saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec.

Cruz, N., Neto. (2017). Licitações para Micro e Pequenas Empresas. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 1(1), 56-62. Recuperado de <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/19/20>

Cunha, E. P., & Cunha, E. S. M. (2002). Políticas públicas sociais. In A. M. Carvalho, F. Salles, M. B. Guimarães, & W. Ude (Orgs.), Políticas públicas (pp. 11-26). Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: De uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública, 50(6), 959-979. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>

Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. Public Management Review, 5(4), 471-490. doi: <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 21, 211-259. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). PIB a preços correntes: Comparação entre os municípios de Pernambuco. Rio de Janeiro: Autor. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/>

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil (pp. 11-38). Brasília: Enap.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies and a political theory. World Politics, 16(4), 677-715. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/american-business-public-policy-casestudies-and-political-theory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>

Melazzo, E. S. (2010). Problematizando o conceito de políticas públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. Revista Tópos, 4(2), 9-32. Recuperado de <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253/2062>

Miguel, L. L. (2018). A lei de responsabilidade fiscal e a implementação das políticas públicas. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, 4(7), 80-94.

**Cavalcante; Presser & Ramos. *As Universidades Públicas Federais e a política de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: a implementação do Estado de Pernambuco.***

Monteiro, J. V. (1982). Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

Oliveira, V. E., & Couto, C. G. (2019). Diretrizes prioritárias e fases da implementação: Como mudam as políticas públicas. In G. Lotta (Org.), Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil (pp. 67-97). Brasília, DF: Enap.

Outhwaite, W., & Bottomore, T. (1996). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Rodrigues, M. M. A. (2010). Políticas públicas (Coleção folha explica). São Paulo: Publifolha.

Secchi, L. (2010). Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2018). Relatório especial do CAGED: Primeiro emprego nos pequenos negócios - 2017. Brasília, DF: Sebrae.

Stokes, R. (1991). Reluctant partners: Implementing federal policies. Pittsburg: Pittsburg University Press.

Titmuss, R. M. (1950). Problems of social policy. London: HMSO.

Thoenig, J.C. (2000). A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, 51 (2): 54-71. Recuperado de <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/325/331>