

Ítalo José Bastos Guimarães | Danilo Pereira Barbosa | Daniel Emanuel Cabral de Oliveira
| Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso | Gabriel de Paula | Marcos de Moraes Sousa |
Marco Antonio Harms Dias

Administração em Perspectiva

Sustentabilidade
e Inovação

Volume 1



ADMINISTRAÇÃO EM PERSPECTIVA

SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO



TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

experiências e reflexões

DIRETORA DA SÉRIE

Prof.^a Dr.^a Andrea Maila Voss Kominek
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

COMITÊ EDITORIAL DA SÉRIE

Prof.^a Dr.^a Andrea Maila Voss Kominek
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Prof.^a Dr.^a Ana Christina Vanali
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof.^a Dr.^a Megg Rayara Gomes de Oliveira
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof.^a Dr.^a Débora Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Prof. Dr. Francis Kanashiro Meneghetti
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Prof. Dr. Celso Fernando Claro de Oliveira
Instituto Federal do Paraná (IFPR)

ADMINISTRAÇÃO EM PERSPECTIVA

SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO

VOLUME 1

Organizadores

Ítalo José Bastos Guimarães

Danilo Pereira Barbosa

Daniel Emanuel Cabral de Oliveira

Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso

Gabriel de Paula

Marcos de Moraes Sousa

Marco Antonio Harms Dias



Diagramação: Marcelo Alves

Capa: Gabrielle do Carmo



A Editora Fi segue orientação da política de distribuição e compartilhamento da Creative Commons Atribuição-Compartilhual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A238 Administração em perspectiva: sustentabilidade e inovação [recurso eletrônico] / Ítalo José Bastos Guimarães, Danilo Pereira Barbosa, Daniel Emanuel Cabral de Oliveira, Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso, Gabriel de Paula, Marcos de Moraes Sousa e Marco Antonio Harms Dias (orgs.). – Cachoeirinha : Fi, 2025.

v. 1 ; 413p.

ISBN 978-65-5272-161-7

DOI 10.22350/9786552721617

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Administração – Sustentabilidade – Inovação. I. Guimarães, Ítalo José Bastos. II. Barbosa, Danilo Pereira. III. Oliveira, Daniel Emanuel Cabral de. IV. Cardoso, Flávio Manoel Coelho Borges V. Paula, Gabriel de. VI. Sousa, Marcos de Moraes. VII. Dias, Marco Antonio Harms.

CDU 314/35

SUMÁRIO

Prefácio

9

Marcos Fernando Arriel

Eixo 1

Inovação, Tecnologia e Transformações Digitais

1

15

A Implementação do Juízo 100% Digital e as Iniciativas de Inteligência Artificial nos Tribunais de Justiça Brasileiros

Isabella Cruvinel

Marcos de Moraes Sousa

Thiago Maia Sayão de Moraes

Everson Quinteiro

2

47

Auditoria tecnológica: uma ferramenta de promoção da inovação organizacional

Marco Antonio Harms Dias

Tays Almeida de Souza

3

79

Disrupção e inovação no serviço público: um relato da implantação do Programa de Gestão e Desempenho no Instituto Federal de Goiás a partir da execução de um Projeto Piloto

Luciano de Paula Pereira Perilo

Alan Pereira dos Santos

Frederico Mendes Caetano

Lais Garcez Dias Torres

4

111

Aceitação de inovações pelos consumidores: relato de experiência em um curso de administração com metodologias ativas

Murilo Marques Costa

Marcos de Moraes Sousa

Nathaliê Silva Souza

Rafael Rosa da Conceição

Karina Bezerra Luz Machado

Eixo 2

Políticas Públicas, Regulação e Gestão no Setor Público

5 **135**

Constituição de 1988 e sua perceptiva para a Administração Pública. Evolução da Fiscalização de Contratos Públicos desde a Lei no. 8.666/93 à Nova Lei de Licitações Lei no. 14.133/2021

Paulo Roberto de Oliveira Garcia

Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

6 **159**

O papel da Liderança na reputação da Administração Pública

Bárbara Maria Amaral Carmelo

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso

7 **193**

O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC

Danielle Santiago Nepomuceno de Souza Pavei

Bernardo Meyer

Nairon Nicolas da Silva Gomes

Eixo 3

Gestão no Agronegócio e Agricultura Familiar

8 **227**

Agronegócio e agricultura familiar: fomentos e os impactos no ensino superior em disciplinas das ciências agrárias

Gabriel de Paula

Juliana Dias Moreira Furtado

Marcus Vinícius Costa da Conceição

9 **253**

Contratos de integração vertical em produção de frangos de corte e a Lei de Integração 13.288/2016 sob a ótica da nova economia institucional

Edson Kenji Ishikawa

Adriano Carvalho Costa

Jean Marc Nacife

Marco Antonio Harms Dias

Elias Marques de Oliveira

Iasmine Moura Cabral

Gabriela Almeida Marques

Eixo 4

Empreendedorismo, Startups e Mundo do Trabalho

10

287

Ecossistema de Startups Goianas

Iasmine Moura Cabral

Adriano Carvalho Costa

Jean Marc Nacife

Edson Kenji Ishikawa

Gabriela Almeida Marques

Débora Ázara de Oliveira

11

323

Regulação e segurança jurídica para startups no Brasil: Desafios e Perspectivas da Aplicação do Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021)

Raquel dos Santos Canella

Ítalo José Bastos Guimarães

Maria Gláucia Dourado Furquim

Simone Sousa Guimarães

12

377

Inclusão de pessoas com deficiência no mundo do trabalho: reflexões sobre os desafios e as estratégias da gestão organizacional

Andreza Alves Vieira Abrahão

Amaury Franca Araújo

Eduardo Faustino dos Santos Lima

Jovair Batista de Jesus

Haihani Silva Passos

Sobre os organizadores

411

PREFÁCIO

*Marcos Fernando Arriel*¹

Como economista, pesquisador e neste momento gestor à frente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), cuja missão é fomentar a ciência, a tecnologia e a inovação para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do estado, minha trajetória tem sido guiada pelo desafio de transformar conhecimento em impacto real. Recordo-me de iniciativas recentes em que a FAPEG apoiou projetos voltados para soluções inovadoras, como tecnologias para agricultura sustentável e digitalização de serviços públicos, que reforçam a importância de integrar sustentabilidade e inovação na gestão. Prefaciá-la esta obra, escrita por autores comprometidos com esses ideais, é uma honra e uma oportunidade de destacar o papel da Administração na construção de um futuro mais próspero e responsável.

Esta coletânea, intitulada *Administração em Perspectiva: Sustentabilidade e Inovação – Volume 1*, oferece uma visão abrangente e crítica dos fenômenos administrativos contemporâneos. Estruturada em quatro eixos, a obra articula reflexões teóricas, estudos de caso e relatos de experiência que iluminam práticas de gestão alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial os ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), 12 (Consumo e Produção Sustentáveis) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). A combinação de fundamentos teóricos e evidências empíricas proporciona um guia

¹ Economista, Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Doutor e Geografia, Gestor Governamental e Presidente, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG)

robusto para gestores, pesquisadores e formuladores de políticas que buscam práticas inovadoras e sustentáveis.

1. **Inovação, Tecnologia e Transformações Digitais** – capítulos que analisam desde o Juízo 100 % Digital até a adoção de metodologias ativas em sala de aula, demonstrando como a tecnologia redefine rotinas institucionais.
2. **Políticas Públicas, Regulação e Gestão no Setor Público** – discussões sobre a evolução normativa pós-Constituição de 1988, liderança pública e terceirização nas universidades federais, fundamentais para compreender a engenharia estatal brasileira.
3. **Gestão no Agronegócio e Agricultura Familiar** – investigações que conectam contratos de integração, incentivos universitários e impactos socioeconômicos no campo, relevando desafios e oportunidades do agribusiness sustentável.
4. **Empreendedorismo, Startups e Mundo do Trabalho** – mapeamentos e debates sobre o ecossistema de startups goianas, segurança jurídica e inclusão de pessoas com deficiência, apontando para um mercado laboral mais diverso e inovador.

Ao reunir autores de múltiplas instituições e formações, combinam rigor metodológico com aplicabilidade prática, oferecendo insights valiosos para enfrentar problemas complexos em contextos dinâmicos. A transversalidade dos temas favorece diálogos entre academia, setor empresarial e formuladores de políticas, reforçando a necessidade de soluções interdisciplinares.

Convido os leitores – sejam pesquisadores, gestores, estudantes e outros profissionais – a mergulharem nestas páginas com curiosidade e espírito crítico. Cada capítulo oferece contribuições valiosas, capazes de inspirar práticas inovadoras e alinhadas aos princípios da sustentabilidade. Este volume é mais do que uma coletânea de estudos; é um convite ao diálogo e à ação, reforçando a necessidade de soluções interdisciplinares para os desafios do nosso tempo.

Como gestor público, vejo nesta obra uma contribuição significativa para o avanço de uma gestão mais responsável e inovadora. Que este livro seja um marco na construção de um futuro onde a Administração seja sinônimo de progresso ético e sustentável.

Goiânia, 12 de agosto de 2025

EIXO 1
INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E
TRANSFORMAÇÕES DIGITAIS



1

A IMPLEMENTAÇÃO DO JUÍZO 100% DIGITAL E AS INICIATIVAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS

*Isabella Cruvinel*¹

*Marcos de Moraes Sousa*²

*Thiago Maia Sayão de Moraes*³

*Everson Quinteiro*⁴

1. Introdução

A tecnologia tem ganhado espaço e se destacado no uso organizacional nas últimas décadas, com ênfase no setor de serviços públicos. O setor público, de forma geral, desenvolveu e adotou diversas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para facilitar a prestação de serviços à sociedade, visando melhorar a qualidade do trabalho e dos serviços oferecidos (Ribeiro *et al.*, 2021). No Judiciário, um poder do Estado historicamente considerado conservador e em que a inovação é compreendida como complexa (Sousa e Guimarães, 2014), houve um marco importante de inovação com a criação do CNJ, em 2005 (Chaves, 2022). A partir dessa data, os tribunais de justiça brasileiros iniciaram uma progressiva transformação em seus processos internos, impulsionada pela adoção dos avanços e benefícios da tecnologia nos serviços judiciais (Barros, 2020).

¹ Graduanda em Administração pelo Instituto Federal Goiano – Campus Rio Verde. Atualmente atua na área comercial, com foco em vendas e relacionamento com o cliente. isabellacruvinel511@gmail.com

² Professor titular do IF Goiano. Pós-doutor em Administração (Berna e Kent), doutor pela UnB e mestre em Agronegócio pela UFG. Docente dos mestrados em Administração (IF Goiano e UFG) e do ProFEPT.

³ Possui graduação, mestrado e doutorado em Administração. Atualmente é professor de administração e atua como Gerente de Apoio Pedagógico pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.

⁴ Mestrando em Administração pelo IF Goiano – Campus Rio Verde. Bacharel em Direito pela UNIRV e especialista em Processo Civil. Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás desde 2010.

O Poder Judiciário brasileiro tem passado por uma transformação digital ao longo dos anos (Sousa e Guimarães, 2017). A primeira onda significativa dessa mudança ocorreu em 2006, com a implantação da Lei 11.419, que trata da informatização dos processos judiciais e passou a permitir o uso do meio eletrônico para processos, comunicações de atos e transmissão de peças processuais. A segunda e a terceira etapas dessa transformação vieram com a necessidade de expandir as capacidades dos processos eletrônicos e revisar as atividades rotineiras automatizadas, visando adequar-se à nova realidade (Tríades, 2024). Em meados de 2010, deu-se o pontapé inicial para o que vivemos hoje, a chamada Quarta Revolução Digital.

O mundo, então, ingressou na Quarta Revolução Digital. A Administração Pública se inseriu nessa revolução ao começar a realizar seus atos de serviços públicos de forma eletrônica (Mello Filho, 2023). Schiefler *et al.* (2020) contextualizam que o mundo passou por diversas mudanças com a revolução das tecnologias da informação e comunicação nas últimas décadas, alterando profundamente tanto a sociedade quanto a Administração Pública. No contexto da administração da justiça, as tecnologias da informação e comunicação são as mais evidentes e percebidas por servidores e juízes (Machado *et al.*, 2018).

Essa quarta onda de revolução, tanto no mundo quanto no Judiciário, foi intensamente acelerada em um curto período devido à pandemia de COVID-19, em 2020 (Cavalcanti e Rivero, 2022). Com o mundo em lockdown, o Judiciário teve como única alternativa a virtualização completa de suas atividades e dos serviços prestados à sociedade, uma vez que não havia conhecimento suficiente sobre a nova doença, tampouco previsões sobre a normalização das atividades comerciais (Milleipp *et al.*, 2021).

O período pandêmico foi de grande desafio e muitas mudanças no judiciário brasileiro (Sátiro *et al.*, 2021). Em outubro de 2020, foi aprovada a Resolução CNJ nº 345, que criou o Juízo 100% Digital, por meio do Programa Justiça 4.0. O objetivo desse programa é facilitar o acesso à justiça, utilizando novas tecnologias e inteligência artificial (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2021).

Nesse contexto, definimos três perguntas de pesquisa: QP1 – Quais são os ramos da justiça e tribunais mais inovadores em termos de desenvolvimento e adoção de projetos de IA no Brasil? QP2 – Quais são os possíveis benefícios e possíveis riscos trazidos pela IA? QP3 – Quais são as iniciativas de IA pelos tribunais brasileiros e seus estágios de evolução? Para responder a essas perguntas definimos o seguinte objetivo: analisar a adoção e implementação do Juízo 100% Digital, bem como mapear as iniciativas de Inteligência Artificial (IA) nos tribunais brasileiros. O estudo parte das inquietações propostas por Ferreira e colaboradores (2021). Apesar de haver estudos recentes sobre desempenho no judiciário (Sousa e Guimarães, 2018; Sátiro e Sousa, 2021; Manzi e Sousa, 2022), estudos que avaliam a inovação tecnológica são ainda escassos (Barbosa *et al.*, 2022; Sousa E Guimarães, 2014). Os resultados podem contribuir com a administração da justiça e, especificamente sobre a adoção e implementação de inovação no judiciário.

2. Referencial teórico

Nas últimas décadas, o setor público em geral, e o Judiciário em específico, desenvolveram e adotaram diversas mudanças e inovações tecnológicas, algumas de forma disruptiva (Sousa; Kettiger, Lienhard, 2022). As novas tecnologias digitais têm sido apresentadas como potenciais impulsionadoras de maior celeridade e eficiência nos

processos (Bigonha, 2021). Todavia, é preciso analisar essas implementações de forma crítica.

Antes de discutir as mudanças no Judiciário, é importante conceituar alguns termos. De acordo com Schumpeter (1934), inovação é definida como a introdução de algo novo no mercado, seja uma nova mercadoria ou um novo arranjo de algo já existente. Amcham (2023) define a inovação tecnológica como a criação de novas tecnologias, produtos e serviços. Refere-se à introdução de novas ideias, tecnologias, conceitos, produtos e serviços com o objetivo de transformar a realidade em que vivemos. A inovação tecnológica está presente em diversos setores, como saúde, indústrias, entre outros. Por fim, a inovação aplicada ao Judiciário, de acordo com a ENFAM (2018), é um movimento que visa à transformação na prestação de serviços judiciais, tornando-os mais eficientes. Foi com esse objetivo que o Conselho Nacional de Justiça instituiu a "Política de Gestão de Inovação no âmbito do Poder Judiciário", por meio da Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021.

Com a COVID-19 ainda sendo um desafio mundial em 2021, o CNJ iniciou o Programa Justiça 4.0. Esse programa foi formalizado pela Resolução nº 385/2021, que autorizou a criação dos Núcleos de Justiça 4.0 pelos tribunais de todo o Brasil (NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0, 2021). De acordo com o CNJ (2021), os Núcleos de Justiça 4.0 permitem o funcionamento remoto e totalmente digital:

Os núcleos de Justiça 4.0 permite o funcionamento remoto, totalmente digital, proporcionando maior agilidade e efetividade à Justiça, pois atendem todos que procuram a Justiça em busca de solução para litígios específicos, sem exigir que a pessoa seja obrigada a se deslocar até um fórum para comparecer a uma audiência (Lima, s.d).

Os Núcleos de Justiça 4.0 conduzem os processos por meio do Juízo 100% Digital, em que todas as videoconferências e demais atividades são

realizadas exclusivamente de forma digital, dispensando a presença física das partes e de seus advogados, já que todas as etapas são planejadas e executadas pela internet (JUSTIÇA FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2024). Nos Núcleos, é possível consultar o andamento dos processos por meio do site da Justiça Federal, utilizando o número do processo gerado no ajuizamento. O atendimento às partes e advogados é realizado por meio do "Balcão Virtual".

Atualmente, os tribunais de todo o Brasil podem aderir e implementar os Núcleos de Justiça 4.0, atendendo remotamente todos os que necessitam de serviços judiciais, conforme a Resolução nº 385/2021 do CNJ. O funcionamento desses Núcleos, após a regulamentação, segue critérios como a designação de equipes e a organização das atividades. Os tribunais devem avaliar, pelo menos uma vez por ano, a quantidade de documentos processuais distribuídos para os magistrados nos núcleos e nos tribunais físicos, além de analisar o volume de trabalho das equipes. O objetivo principal dos Núcleos é avaliar a necessidade de transformar unidades físicas em novos núcleos, readequando a estrutura de funcionamento ou alterando a área de abrangência (NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0, 2021).

De acordo com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2021), a adoção do processo eletrônico veio para reduzir os custos e o tempo processual, desobrigando a presença das partes nos fóruns. O Juízo 100% Digital se faz necessário e importante nessa nova fase do poder Judiciário. Deste modo, ele pode ser definido como:

[...] a possibilidade de o cidadão(ã) valer-se da tecnologia para ter acesso à Justiça sem precisar comparecer fisicamente nos fóruns, uma vez que todos os atos processuais serão praticados exclusivamente de modo remoto. Essa iniciativa foi regulamentada pela Resolução n. 345/2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023).

Essa ferramenta foi criada para facilitar os atos processuais, que podem ocorrer de forma remota, incluindo notificações, audiências e sessões de julgamento. O diferencial dessa ferramenta é a mobilidade de acesso. O processo de adesão é simples, bastando seguir estes passos: 1) O advogado acessa a plataforma com seu CPF e senha do PJe, indicando as ações que deseja conduzir pelo Juízo 100% Digital; 2) Quando o cliente e o advogado entram em consenso sobre o uso da plataforma, ocorre o chamado "match jurídico", e o processo passa a ser totalmente digital. Segundo o presidente do STF e do CNJ, Luiz Fux, o Juízo 100% Digital, apesar de ser optativo, acompanha a agilidade que o mundo contemporâneo exige, trazendo benefícios para ambas as partes: advogado e cidadão (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023).

Acerca do caminho evolutivo dos processos tecnológicos no judiciário, o Juízo 100% Digital foi apenas o pontapé inicial. Diante do grande volume de processos judiciais, a utilização de novos procedimentos se torna cada vez mais necessária (Neves e Ribeiro, 2023). Nesse contexto, a Inteligência Artificial (IA) começou a ganhar maior visibilidade, trazendo consigo mais agilidade e melhoria na qualidade do serviço jurisdicional. A IA tem contribuído para aumentar a eficiência no tratamento do acervo processual, com seu aprendizado contínuo se tornando um importante auxílio na avaliação de dados, no aperfeiçoamento de padrões e nas tomadas de decisões, facilitando significativamente o trabalho dos profissionais de justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Antes de abordarmos os benefícios e possíveis riscos referentes ao uso de IA, precisamos definir o que significa Inteligência Artificial:

Embora não haja um consenso quanto à definição de "Inteligência Artificial", deve-se tê-la como uma área inerente à computação e que busca, por meio de algoritmos sofisticados, atribuir certas funções inteligentes à

objetos de diferentes naturezas, conferindo-lhes a habilidade de não apenas realizar funções de maneira imperativa, mas sim, de responder a comandos e definir o que fazer mediante cada situação (ou seja, trata-se da consciência para tomada de decisões (Santos e Vechio, 2020).

A utilização da IA nos tribunais desempenha diversas funções, que vão desde a automatização de documentos até a execução de tarefas mais complexas, como a previsão de resultados de litígios com base em dados armazenados. O uso de IA nos tribunais apresenta uma série de benefícios com o potencial de transformar a justiça, tornando-a mais eficiente, acessível e equitativa. Contudo, o desafio na adoção dessa tecnologia reside na adaptação do judiciário à sua própria essência e estrutura (Moraes e Sousa, 2024), acompanhada por um número crescente de projetos relacionados à IA no contexto do Judiciário Brasileiro (Silva *et al.*, 2021). Recentemente, acompanhando este processo de adoção de Inteligência Artificial no Judiciário o CNJ estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial em sua esfera pela Resolução nº 615 (BRASIL, 2025).

3. Método

A pesquisa realizada teve caráter qualitativo e descritivo utilizando dados secundários para a construção da mesma. O objetivo deste trabalho foi analisar a adoção e implementação do Juízo 100% Digital, bem como mapear as iniciativas de Inteligência Artificial (IA) nos tribunais brasileiros. Para alcançar o objetivo de mapear as IAs nesta pesquisa, foi construída uma base de dados extraída do relatório do CNJ de 2023, que lista as iniciativas de ferramentas de IA em cada tipo de tribunal brasileiro. Essa base de dados demonstra o processo de implementação, o estágio de evolução e as medidas adotadas para

promover o avanço nos serviços judiciais. As questões de pesquisa (QPs) formuladas foram elencadas a seguir:

- QP1 – Quais são os ramos da justiça e tribunais mais inovadores em termos de desenvolvimento e adoção de projetos de IA no Brasil?
- QP2 – Quais são os possíveis benefícios e possíveis riscos trazidos pela IA?
- QP3 – Quais são as iniciativas de IA pelos tribunais brasileiros e seus estágios de evolução?

Para o mapeamento dos projetos, os dados foram extraídos do relatório do CNJ (2023), nas seguintes variáveis: o estágio de evolução dos projetos, o acesso ao código-fonte das IAs, a infraestrutura disponível, o modo como esses projetos foram desenvolvidos e o número de tribunais que possuem equipes dedicadas à implementação dessas tecnologias. É importante ressaltar que este foi um estudo exploratório, uma vez que o tema ainda está em desenvolvimento e o uso de ferramentas tecnológicas, especialmente a IA, é algo recente, tanto no cenário nacional quanto internacional. Também salientamos que muitas dessas ferramentas podem ainda estar em desenvolvimento, tornando necessário um estudo longitudinal no futuro. Os dados foram analisados de forma descritiva.

4. Resultados e discussão

4.1 O juízo 100% digital

É fato que o Juízo 100% Digital é uma transformação tecnológica para os tribunais brasileiros, graças a ele, a tramitação dos processos tem potencial de atender aos jurisdicionados de forma mais ágil, por meio desta ferramenta, é proporcionada a ambas as partes (justiça e cidadão) maior celeridade e eficiência, evitando os atrasos que antes

ocorriam com maior recorrência nas práticas dos atos físicos, ou que exigiam a presença de ambas as partes nos cartórios, aumentando assim o retorno da justiça para com a civilização, além desses benefícios, a justiça agora chega de forma mais facilitada a sociedade, graças à maior liberdade geográfica que os tribunais possuem atualmente, mesmo se alguma das partes estiver fora do Brasil, tudo é realizado com a agilidade que o cidadão necessita (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023). Vale ressaltar que o Juízo 100% Digital é opcional, mas traz consigo potencial de eficiência, proporcionando maiores benefícios para as partes que consideram a duração ponderada dos processos um direito do cidadão (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023). Além disso, ele também tem potencial de promover a redução de custos, como gastos com transporte e espaço para audiências, ajudando, em contrapartida, o meio ambiente, com menos carros poluindo as ruas e menos gastos com impressões, tintas dentre outros (Marques, 2022).

De acordo com os dados divulgados pelo CNJ, a produtividade do Judiciário brasileiro teve um aumento de 6,9% em 2023. O indicador levou em consideração o número de processos baixados, que tiveram julgamento definido naquela instância durante todo o ano de 2023 (Barros, 2024a). Segundo o relatório de Justiça:

[...] foram encerrados 34,98 milhões de processos, sendo 25,3 milhões na Justiça Estadual (8,7% mais que em 2022), 4,5 milhões na Justiça Federal (queda de 9,1%), 4,1 milhões na Justiça do Trabalho (alta de 20,1%), 212 mil na Justiça Eleitoral (queda de 19,6%), 3,9 mil na Justiça Militar (queda de 3,6%) e 734 mil nos tribunais superiores (alta de 4,7%). A alta da produtividade, portanto, foi puxada pela Justiça Estadual, pela Justiça do Trabalho e pelos tribunais superiores (Barros, 2024a).

O relatório Justiça em Números (BRASIL, 2023), também destacou uma diferença significativa no tempo médio de tramitação entre os processos eletrônicos e físicos finalizados. Os processos eletrônicos

tendem a ser mais ágeis, o que reforça a importância da digitalização para a eficiência judiciária. Ainda segundo o relatório, também se evidenciam diferenças importantes no tempo médio de pendência dos processos entre os tribunais. De modo geral, os processos digitais apresentam menor tempo de espera, revelando ganhos relevantes em celeridade. Ainda de acordo com o relatório Justiça em números de 2023 do CNJ, os únicos tribunais que ainda possuem menos de 90% das unidades cadastradas no Juízo 100% Digital são: TRE-TO, TJCE, TJES, TJMA, TJMS, TJPR, TJSE, TJSP, TRF1, TRF2, TRF3, TRF5, JMU, STJ, STM, TSE, TST, TRT10 e TRT7. Neste sentido, temos um resultado significativo da Resolução nº 345 (BRASIL, 2020) que, ao autorizar os tribunais brasileiros a adotarem o Juízo 100% Digital, cria possibilidades oportunamente aproveitadas pelos tribunais.

Diversos são os benefícios do Juízo 100% Digital, contudo, além de todas as pautas destacadas, ele ainda esbarra em alguns pontos de atenção como: A redução da capacidade do advogado no ato da persuasão, a atenção dos magistrados durante as falas pode ser corrompida, a análise corporal também pode ser prejudicada e o risco da incomunicação das testemunhas, bem como a simulação de problemas de conexão (Guidi e Santos, 2021). Ademais, também vale ressaltar que a expansão no uso de tecnologia dos serviços públicos que garantem um “maior acesso à justiça” ainda se choca com desigualdade social em nosso país, resultando em muitos excluídos dos meios digitais (Prado, 2022). Uma vez que muitas famílias brasileiras vivem à margem da pobreza e não possuem acesso fácil à tecnologia e aos meios de comunicação.

A implementação do Juízo 100% Digital representa um avanço importante no processo de democratização do acesso à justiça no Brasil. Entretanto, essa transformação digital também expôs novas demandas e desafios, principalmente relacionados à inclusão digital da população.

Segundo Prado (2021), apesar dos benefícios evidentes, a efetivação plena do Juízo 100% Digital esbarra na realidade da exclusão digital, em que grande parte da população brasileira ainda enfrenta barreiras de acesso às tecnologias necessárias para usufruir dos serviços judiciais de forma remota.

Nesse sentido, percebe-se que a ampliação do Juízo 100% Digital requer uma abordagem sistêmica que envolva não apenas a disponibilização de infraestrutura tecnológica pelos tribunais, mas também a criação de políticas públicas voltadas à inclusão digital e ao fortalecimento de capacidades digitais dos usuários. Como apontado no estudo, são necessárias soluções concretas para mitigar o impacto da desigualdade tecnológica, tais como parcerias para a criação de pontos de acesso assistidos e programas de capacitação digital direcionados especialmente às populações vulneráveis (Prado, 2021).

4.2 Inteligência artificial e o judiciário

A substituição do papel pelos processos eletrônicos é considerada um avanço importante para o Judiciário brasileiro (Sousa; Kettiger e Lienhard, 2022). Contudo, embora apresente benefícios ao eliminar os processos em papel, ainda não possui todos os recursos necessários para solucionar definitivamente os problemas relacionados à morosidade processual e ao excesso de gastos dentro dos tribunais (Lazzarotto, 2023). Em 2023, o Judiciário brasileiro bateu recorde orçamentário com R\$ 132,8 bilhões, um aumento de cerca de 9% em relação a 2022, que se encerrou com R\$ 121,8 bilhões, representando assim 1,2% do PIB ou cerca de 2,3% dos gastos totalizados pela União, estados, municípios e o DF. A Justiça brasileira acumula um aumento de 15,4% nas despesas nos últimos anos (Borges, 2024).

Com esses desafios ainda latentes, a Justiça se viu novamente em busca de ferramentas mais eficazes para combater a morosidade e os gastos desenfreados. O uso de tecnologia em diferentes âmbitos sociais se deu no que chamamos de Revolução Digital e, assim, no meio dessa Revolução, surgiu a IA e o estudo da utilização dessa ferramenta pelo Poder Judiciário (Barbon; Neves e Ribeiro, 2023).

A inteligência artificial se integrou ao Judiciário não como uma projeção do futuro, mas sim como uma forma de contornar a justiça tradicional, elevando seu processo a um novo nível de produtividade e rapidez. A recente iniciativa do Supremo Tribunal Federal (STF) em adotar programas de IA é liderada pelo ministro Roberto Barroso. A chegada dessa transformação não marca apenas uma evolução tecnológica, mas também impõe desafios éticos e práticos. Porém, vale ressaltar que a implementação vai além da agilidade na tramitação de casos e do suporte em decisões mais eficientes; ela atinge questões fundamentais de privacidade, ética e precisão nas decisões dos julgados (Passos, 2023).

Atualmente, 66% dos tribunais utilizam a inteligência artificial (IA) no total de tribunais do país, o que corresponde a pelo menos 63 tribunais que fazem uso ou estão implementando a IA em suas rotinas. Essas ferramentas são utilizadas com diferentes finalidades e, muitas vezes, possuem funções auxiliares de rotina, como: agrupar processos, classificar documentos, identificar suspeitas de advocacia predatória, notificar sobre movimentações processuais e indexar documentos digitalizados. O CNJ mapeou cerca de 140 projetos de IA (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024). Dos 140 projetos mapeados, 63 já estão em uso ou em fase de adoção, 46 estão em fase final de desenvolvimento, 17 estão em fase inicial e 3 ainda não foram iniciados. Ademais, vale

ressaltar que 11 dos projetos já foram finalizados, porém ainda não foram implementados (Barros, 2024b).

Em termos de maior número de projetos, o ramo da Justiça estadual lidera o ranking, com cerca de 68 projetos ao todo. O segundo ramo é o Eleitoral, com 23 projetos, e o Trabalho, com 20. Os tribunais federais contam com 14 projetos e os superiores, com 13. Os Conselhos de Justiça possuem o menor número de projetos, contabilizando apenas dois. Em termos de tribunais por região, os que lideram o ranking são: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (12), seguido pelo Tribunal de Justiça do Ceará (7) e, por fim, pelo de São Paulo, com seis projetos (Barros, 2024b). O uso de IA teve uma aceleração intensa nos últimos tempos, apresentando um crescimento de 26% em relação a 2022 (Barros, 2024c). Com esta franca adoção e atenção aos riscos, o CNJ estabelece diretrizes relativas à IA pela Resolução 615 (BRASIL, 2025).

O avanço tecnológico no Poder Judiciário brasileiro encontra na inteligência artificial (IA) não apenas uma ferramenta de suporte, mas um verdadeiro catalisador de mudanças estruturais. Como destaca Lazzarotto (2023), a evolução iniciada com o processo eletrônico ganha novo impulso com a implementação de sistemas de IA, voltados para a otimização da prestação jurisdicional e a redução da morosidade processual. De acordo com Mendes (2023), a IA tem inaugurado uma nova era no Judiciário ao propiciar a agilização de rotinas processuais e o suporte à análise massiva de dados, promovendo não apenas eficiência, mas também uma redefinição do fluxo de trabalho tradicional.

Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reforçam essa tendência de expansão: o uso de ferramentas de IA no Judiciário brasileiro cresceu 26% entre 2022 e 2023, consolidando-se como uma estratégia prioritária para lidar com o elevado volume de demandas e a necessidade

de racionalização dos recursos humanos. Contudo, os ganhos de eficiência tecnológica não vêm sem desafios. A literatura aponta que, para além dos benefícios operacionais, é essencial garantir a preservação de princípios fundamentais como a imparcialidade, a transparência e o respeito à dignidade humana. Nesse sentido, a Resolução nº 332/2020 do CNJ se apresenta como marco regulatório importante, embora, conforme Lazzarotto (2023) alerta, ainda insuficiente diante da complexidade dos impactos éticos e sociais envolvidos.

Assim, percebe-se que a incorporação da IA no Judiciário não pode ser compreendida apenas sob a ótica técnica. Ela exige, igualmente, uma reflexão crítica sobre os limites da automação na função jurisdicional, de forma a assegurar que o avanço tecnológico contribua para a efetivação do direito de acesso à justiça e para a promoção de decisões mais céleres, justas e fundamentadas.

4.3 Quais os benefícios e possíveis riscos trazidos pela IA dentro dos tribunais de justiça brasileiros?

Pelos resultados, a integração da IA já faz parte do presente dos tribunais brasileiros, desafiando os modelos tradicionais de justiça. A adoção dessas ferramentas nos tribunais brasileiros representa um marco tecnológico, trazendo inovações cujo objetivo é proporcionar aos tribunais melhor prestação de serviços aos jurisdicionados. As capacidades dessas ferramentas abrangem desde atividades simples até as mais complexas. No entanto, elas vão além da eficiência, abordando questões sensíveis, como ética, privacidade e precisão nas decisões judiciais, bem como no tratamento das partes envolvidas (Mendes, 2023).

Como principais benefícios do uso de IA pelos tribunais, podem ser citados: O aumento da eficiência na produção, a redução do tempo de

resolução dos casos judiciais, a melhoria da qualidade das decisões, o acesso ampliado à justiça, maior transparência de processos e responsabilidades, bem como a prevenção de fraudes e corrupção de documentos e procedimentos. Contudo, embora promissor, o uso de IA também apresenta possíveis riscos e questões éticas que devem ser analisadas. Entre os pontos de atenção estão alguns como: Viés e justiça algorítmica, transparência e aplicabilidade de algumas IA's, violação da privacidade e proteção de dados, acesso desigual ao judiciário e a necessidade de um desenvolvimento ético robusto desses algoritmos. Além disso, embora facilite a tomada de decisões, a IA ainda se baseia em sistemas que podem falhar e não substitui o olhar crítico de um ser humano (Juit, 2024).

Os pontos de atenção discutidos destacam um dos desafios mais latentes e complexos para o Judiciário: os vieses algorítmicos. A IA foi desenvolvida para facilitar e contribuir para o bem comum, mas também pode, inadvertidamente, ajudar a normalizar preconceitos, influenciando comportamentos humanos. Fatores como cor, origem, raça, nacionalidade ou idade podem começar a ser problematizados pelo Direito, uma vez que essas ferramentas são frutos do trabalho de seres humanos, que possuem visões e crenças individuais. Caso o programador insira estereótipos ou discriminações no sistema, a Inteligência Artificial pode reproduzir esses comportamentos, resultando no que chamamos de discriminação algorítmica (Cambi e Amaral, 2023).

Além dos vieses algorítmicos, há também uma crescente preocupação com a privacidade e a segurança dos dados. Atualmente, a proteção de informações é uma questão fundamental para o Judiciário, considerando que vivemos em um mundo cada vez mais orientado por dados. O risco de compartilhamento indevido ou má gestão de

informações confidenciais — seja devido a falhas na segurança ou manipulação deliberada — deve ser acompanhado de perto pelos tribunais. No Brasil, já existem leis de proteção de dados que precisam ser rigidamente seguidas, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Mendes, 2023). Apesar desses desafios, a integração da Inteligência Artificial no Judiciário ainda está em sua fase inicial. Com o avanço tecnológico, a implementação dessa ferramenta promete transformar significativamente o campo jurídico, beneficiando os profissionais da Justiça, os cidadãos e o próprio funcionamento dos tribunais (Juit, 2024), com riscos destacados pelo CNJ por meio da Resolução nº 615 de 2025.

A ascensão da inteligência artificial no sistema de justiça brasileiro demanda, além do entusiasmo tecnológico, uma reflexão profunda sobre seus potenciais riscos e implicações éticas. Embora os benefícios em termos de celeridade e racionalização de recursos sejam amplamente reconhecidos, o uso de algoritmos em funções judiciais não pode ignorar os princípios constitucionais que regem a atividade jurisdicional.

Conforme ressalta Mendes (2023), a adoção de tecnologias algorítmicas no Judiciário precisa ser acompanhada de mecanismos rigorosos de governança, especialmente porque decisões judiciais envolvem direitos fundamentais e situações de alta complexidade social. A opacidade de alguns sistemas de IA, em especial os que utilizam aprendizado de máquina, levanta preocupações quanto à sua capacidade de justificar decisões e permitir auditoria por partes interessadas, o que compromete a transparência e a *accountability* do sistema de justiça.

Nesse mesmo sentido, estudo publicado na *Revista Suprema* alerta para o risco da chamada “discriminação algorítmica”, que pode emergir a partir de bases de dados enviesadas ou da reprodução automatizada de padrões históricos de desigualdade. Tais distorções afetam

diretamente os direitos humanos fundamentais, como a igualdade e a dignidade da pessoa humana, pilares da atuação jurisdicional em um Estado Democrático de Direito. A pesquisa destaca que, sem uma regulação ética e técnica consistente, a IA pode não apenas reproduzir injustiças, mas consolidá-las sob uma aparência de neutralidade técnica (Cambi e Amaral, 2023).

Nesse contexto, impõe-se o desafio de estruturar uma política judiciária voltada à implementação responsável da IA. A Resolução nº 332/2020 do CNJ constitui um passo relevante ao estabelecer princípios como transparência, explicabilidade e supervisão humana, mas, como afirmam os especialistas, ainda há lacunas normativas que precisam ser preenchidas para garantir que as inovações tecnológicas não comprometam os direitos fundamentais e a confiança no Poder Judiciário.

Portanto, o uso de inteligência artificial na esfera judicial deve ser guiado por uma abordagem crítica e preventiva, que não apenas potencialize sua eficiência, mas que a integre a uma cultura institucional pautada por ética, direitos humanos e controle democrático.

4.3.1 Quais as iniciativas de IA'S pelos tribunais brasileiros e seus estágios de evolução?

Nesta seção, buscou-se mapear as iniciativas de Inteligência Artificial (IA) nos tribunais brasileiros, utilizando como base o relatório do CNJ (2023). Esse relatório identificou 140 projetos distribuídos pelos diferentes ramos do Judiciário, demonstrando um crescimento promissor no uso dessas ferramentas.

Para o mapeamento, uma primeira variável foi o estágio de evolução do projeto de IA pela organização do judiciário, classificada nas

seguintes etapas: inicial, finalizado mas ainda não implementado, em andamento e finalizado e em produção. A Tabela 1 apresenta os resultados em confronto com o ramo do judiciário pesquisado.

Tabela 1 - Ramo X Estágio de evolução do projeto.

Tabelas de Contingência							
Etapas	Conse- lhos	Superior	Estadual	Eleitoral	Federal	Trabalho	Total
Finalizado e em produção	1	4	28	13	7	10	63
Em andamento	0	7	25	3	6	5	46
Finalizado mas ainda não implementado pelo Tribunal/ Conselho	0	0	8	1	1	1	11
Estágio Inicial	0	0	7	6	0	4	17
Total	1	11	68	23	14	20	137

Na Tabela 1, são analisados os ramos da justiça em relação ao estágio de evolução dos projetos de IAs, em que é possível observar que os tribunais estaduais lideram em número de projetos finalizados e em produção/andamento, contabilizando 68 projetos até o momento (Barros, 2020b). Alguns tribunais ainda não implementaram o uso de IA em seus processos devido alguns desafios como: Mão de obra qualificada, dificuldades em obter dados, adaptação de processos e rotinas, resistência de servidores e magistrados, dentre outros (Justiça 4.0, 2023). Contudo, é possível notar um aumento no interesse em desenvolver e adotar essas ferramentas tecnológicas pelos tribunais, isso se deve muito a diversidade em implementar a IA nos processos judiciais, que podem auxiliar no combate aos desafios enfrentados pelo judiciário (Barros, 2024c). Na sequência, a Tabela 2 apresenta a relação em acesso ao código fonte pelos tribunais.

Tabela 2 - Ramo X Acesso ao código fonte.

Tabelas de Contingência								
Etapas	Superior	Estadual	Conse- lhos	Mili- tar	Eleito- ral	Fede- ral	Traba- lho	Total
Sim	8	62	3	3	33	7	0	116
Sim, parcial- mente	1	12	0	0	1	0	0	14
Total	9	74	3	3	34	7	0	130

A Tabela 2 indica, por meio de sua análise, os ramos da justiça em relação ao acesso ao código-fonte. O acesso a esse código-fonte cresceu de forma significativa em comparação com o ano de 2022, quando apenas 93 tribunais possuíam tal acesso (Barros, 2020b). Esse aumento indica um maior comprometimento das equipes técnicas no âmbito do judiciário, facilitando a identificação do senso de propriedade dos tribunais em relação aos seus projetos de IA. Esse movimento também contribui para uma redução na busca por projetos exclusivamente terceirizados. Com a disponibilização dos códigos, os tribunais alcançam maior transparência na documentação dos projetos, o que ajuda a evitar problemas de continuidade ou dificuldades de manutenção (JUSTIÇA 4.0, 2024). A Tabela 3 apresenta a variável infraestrutura disponível e o ramo do judiciário.

Tabela 3 - Ramo X Infraestrutura disponível.

Tabelas de Contingência							
Etapas	Conse- lhos	Superior	Esta- dual	Eleito- ral	Fede- ral	Trabalho	Total
Possui parque computacional de CPUs e GPUs	1	0	14	4	1	4	24
Compartilha in- fraestrutura com parceiros	1	0	3	5	4	1	14

(outros tribunais, universidades, entre outros)							
Possui parque computacional somente de CPUs	0	11	33	10	9	13	76
Contrata serviço em nuvem com consumo de horas de CPU e/ou GPU	0	2	8	1	0	1	12
Total	2	13	58	20	14	19	126

Pela Tabela 3 observamos que a maior parte da infraestrutura se concentra em parques computacionais de CPUs, com 76 menções por parte dos tribunais. Esse dado contrasta com a tendência do mercado. Assim, percebe-se uma diferença significativa no uso de parques computacionais de CPUs (cerca de 54,3% dos projetos) em relação à utilização de serviços em nuvem, que foram mencionados em apenas 12 projetos (cerca de 8,6% dos casos).

A diferença não se limita a esses números. Em termos de infraestruturas dedicadas, há 24 menções a parques computacionais compostos por CPUs e GPUs (cerca de 17,1% dos projetos). Por fim, infraestruturas compartilhadas com outros parceiros, como universidades e outros tribunais, foram citadas em 14 projetos (representando 10% dos casos) (Justiça 4.0, 2024). A Tabela 4 apresenta o processo de desenvolvimento por ramo do tribunal.

Tabela 4 - Ramo X Desenvolvimento.

Tabelas de Contingência							
Etapas	Conse- lhos	Supe- rior	Esta- dual	Eleito- ral	Fede- ral	Traba- lho	Total
Em parceria com outras entidades da área jurídica (Tribunais ou outros);	1	0	16	11	0	7	35
Sem o apoio de outras entidades;	0	11	27	8	5	9	60
Em parceria com universidades;	0	1	12	2	6	1	22
Em parceria com outras entidades públicas;	0	0	2	0	0	0	2
Em parceria com a iniciativa privada;	0	0	7	0	0	1	8
Em parceria com outras entidades da área jurídica (Tribunais ou outros);Em parceria com a iniciativa privada;	0	0	1	0	0	1	2
Em parceria com universidades;Em parceria com outras entidades da área jurídica (Tribunais ou outros);	0	0	0	0	1	0	1
Total	1	12	65	21	12	19	130

Pela Tabela 4, nota-se uma diversidade de parcerias, o que evidencia uma busca por expertise externa e troca de conhecimento. Esses dados são essenciais para o sucesso em projetos complexos de IA.

O compartilhamento de recursos e parcerias com universidades, em particular, têm o potencial de proporcionar acesso a pesquisas de ponta e especialistas na área de Inteligência Artificial. Contudo, é importante destacar que o desenvolvimento independente de projetos demonstra um nível de capacidade interna e uma abordagem possivelmente personalizada, com o objetivo de atender às necessidades específicas de cada tribunal (Justiça 4.0, 2024). A Tabela 5 apresenta o ramo e o código fonte disponível.

Tabela 5 - Ramo X Código fonte disponível.

Tabelas de Contingência						
Etapas	Superior	Estadual	Eleitoral	Federal	Trabalho	Total
Sim	10	14	5	6	4	39
Não	0	30	7	6	11	54
Sim, parcialmente	0	17	3	0	3	23
Total	10	59	14	11	17	111

A Tabela 5 apresenta a análise da disponibilização pública do código-fonte por ramo de justiça. Embora muitos projetos ainda tenham acesso restrito, um número promissor estará disponível para reutilização. Esses dados refletem a postura cautelosa dos tribunais em relação à disponibilização dos códigos-fonte. Enquanto alguns tribunais, como os superiores, adotam uma abordagem mais aberta, outros, como os tribunais eleitorais e trabalhistas, mostram-se mais restritivos. Essa variação pode ser consequência de preocupações com a segurança e privacidade dos dados, bem como da proteção das propriedades intelectuais das soluções desenvolvidas. A disponibilização parcial dos códigos em certos ramos sugere um equilíbrio entre o compartilhamento e o controle das soluções adotadas.

As diferentes abordagens refletem as prioridades e os desafios enfrentados por cada tribunal na implementação de tecnologias de IA (JUSTIÇA 4.0, 2024). Na Tabela 6, é relatado se os tribunais possuem equipes dedicadas para os projetos de IA.

Tabela 6 - Ramo X Equipe Dedicada.

Tabelas de Contingência							
Etapa	Conselhos	Superior	Estadual	Eleitoral	Federal	Trabalho	Total
Sim	2	13	56	12	7	7	97
Não	0	0	12	11	7	13	43
Total	2	13	68	23	14	20	140

Percebe-se pela Tabela 6 que o número de equipes dedicadas cresceu significativamente, apresentando um aumento de cerca de 22,8% em relação a 2022, quando havia apenas 79 equipes dedicadas. Esse crescimento demonstra que, apesar dos desafios e da falta de integração de alguns tribunais com as tecnologias de IA, a adesão e a busca por inovações tecnológicas estão se tornando cada vez mais uma realidade no Judiciário. O objetivo é implementar essas tecnologias para promover melhorias na eficiência e na execução dos processos e trabalhos do dia a dia do Judiciário (JUSTIÇA 4.0, 2024).

A pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revela um panorama robusto da transformação digital em curso nos tribunais brasileiros. Os dados indicam que, em diversos tribunais, a inteligência artificial já ultrapassou o estágio experimental e se encontra plenamente incorporada às rotinas processuais, especialmente na triagem de processos, análise de precedentes e automação de despachos. Em paralelo, observa-se que alguns projetos ainda se encontram em fase inicial de desenvolvimento ou testes pilotos, demonstrando a

heterogeneidade da evolução tecnológica entre os diferentes ramos da Justiça.

Essa realidade evidencia que, embora o uso de IA esteja se expandindo de maneira significativa, ainda há uma lacuna entre tribunais que lideram a inovação e aqueles que enfrentam dificuldades estruturais para implementação de novas tecnologias. Tal disparidade reforça a necessidade de políticas públicas uniformes e de apoio técnico contínuo, a fim de garantir a efetividade e a equidade no acesso a uma justiça digitalizada em todo o país.

Considerações finais

Os resultados observados indicam que o Judiciário está ampliando e se consolidando com o uso de IA e juízo 100% digital. Contudo, esse processo de evolução é gradual e demandará um esforço contínuo ao longo do tempo para garantir que as melhorias sejam efetivas e inclusivas, beneficiando todos os cidadãos de maneira equitativa. Como sugestão para combater a exclusão digital, sugerimos que os pontos de conexão sejam avaliados para expansão, uma vez que há disparidades regionais importantes no Brasil. Outra sugestão é oferecer treinamentos para o uso dessas ferramentas em comunidades marginalizadas, demonstrando como acessá-las.

Neste trabalho, foram consideradas limitações relacionadas à utilização de dados secundários sobre inovações tecnológicas no Judiciário, especificamente no que diz respeito ao Juízo 100% Digital e ao uso de inteligência artificial (IA). Primeiramente, a dependência de fontes secundárias, como artigos acadêmicos, relatórios de órgãos oficiais e material disponível em plataformas de notícias, pode comprometer a profundidade da análise, uma vez que as informações

podem não refletir a realidade de forma completa ou atualizada. Além disso, a rápida evolução das tecnologias e as mudanças nas práticas judiciais podem tornar os dados rapidamente obsoletos, dificultando a compreensão do impacto real dessas inovações. A ausência de dados primários, como entrevistas e questionários com profissionais do Judiciário, limita a obtenção da percepção dos operadores do direito sobre a implementação e os desafios enfrentados.

Para estudos futuros sugerimos que explorem o Juízo 100% Digital e as iniciativas de IA no Judiciário brasileiro por meio de dados primários. A implementação de questionários direcionados a profissionais do sistema de justiça pode medir a familiaridade com essas tecnologias. Além disso, propomos a realização de entrevistas qualitativas com magistrados e advogados, focalizando suas experiências com processos digitais e o uso de IA. Essa metodologia será essencial para identificar os desafios enfrentados e as oportunidades de melhoria na implementação dessas ferramentas. É relevante também avaliar o contorno dos projetos em relação aos riscos, especialmente os destacados na Resolução nº 615 de 2025 do CNJ. Sugerimos também comparar o nível ou grau de uso da IA no judiciário brasileiro com os demais países para ter uma visão mais ampla a nível internacional.

A análise sobre a implementação do Juízo 100% Digital e o uso de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro evidencia uma transformação estrutural profunda, marcada tanto por avanços tecnológicos quanto por novos desafios éticos e sociais. As iniciativas adotadas demonstram que a modernização tecnológica não se limita à digitalização de processos, mas avança na busca por maior celeridade, eficiência e acesso à justiça, sem prescindir da necessária observância aos direitos fundamentais.

Os dados mapeados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) confirmam a tendência de ampliação do uso de IA nos tribunais, embora evidenciem disparidades regionais que ainda precisam ser superadas. As pesquisas acadêmicas analisadas ressaltam que a incorporação da IA deve ser acompanhada por políticas de governança que assegurem transparência, supervisão humana e mitigação de riscos como a discriminação algorítmica.

Portanto, a evolução tecnológica do Judiciário representa uma oportunidade ímpar de fortalecer a efetividade da prestação jurisdicional, desde que pautada em um compromisso inafastável com os princípios constitucionais, a ética pública e a promoção da igualdade de acesso à justiça.

Referências

- AMCHAN. **Inovação tecnológica**: o que é e como acompanhar. 2023. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/blog/inovacao-tecnologica-o-que-e-e-como-acompanhar>. Acesso em: 14 set. 2024.
- BARBOSA, K.; MORAES SOUSA, M. de; NACIFE, J. M.; NOVAK, S. S. Innovations in courts: validation of a scale of technological innovation. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 13, n. 4, p. 2314-2336, 2022.
- BARBON, B. R. L.; NEVES, E. A.; RIBEIRO, L. A. P. A utilização da inteligência artificial no processo executivo fiscal e seus desdobramentos frente ao acesso à justiça. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-utiliza%C3%A7%C3%A3o-da-intelig%C3%Aancia-artificial-no-processo-Barbon-Neves/f01ccd423abad3473b1880802655fd9349144f40>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- BARROS, S. **Em 15 anos, a informatização transformou o Judiciário do século XXI**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/em-15-anos-a-informatizacao-transformou-o-judiciario-do-seculo-xxi/>. Acesso em: 27 maio 2024.

BARROS, S. **Produtividade do Judiciário brasileiro aumentou quase 7% em 2023, aponta relatório do CNJ.** 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/produtividade-do-judiciario-brasileiro-aumentou-quase-7-em-2023-aponta-relatorio-do-cnj/>.

Acesso em: 12 jul. 2024.

BARROS, S. **Programa Justiça 4.0 divulga resultados de pesquisa sobre IA no Judiciário brasileiro.** Conselho Nacional de Justiça, 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-justica-4-0-divulga-resultados-de-pesquisa-sobre-ia-no-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BARROS, S. **Uso de IA no Judiciário cresceu 26% em relação a 2022, aponta pesquisa.** Conselho Nacional de Justiça, 2024c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/uso-de-ia-no-judiciario-cresceu-26-em-relacao-a-2022-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BIGONHA, G. **Os Núcleos de Justiça 4.0: inovação disruptiva no Poder Judiciário brasileiro.** 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/os-nucleos-de-justica-4-0-inovacao-disruptiva-no-poder-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BORGES, S. **Despesas do Judiciário batem recorde em 2023 e atingem R\$ 132,8 bilhões.** UOL, 28 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/05/28/dados-justica-em-numeros-2024-cnj.htm>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020.** Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023: ano-base 2022.** Brasília: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 615, de 9 de janeiro de 2025.** Brasília, 2025.

CAMBI, E. A.; AMARAL, M. E. T. P. T. Inteligência artificial no Poder Judiciário, discriminação algorítmica e direitos humanos fundamentais. **Suprema**, v. 3, n. 2, p. 189-218, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n2.a250>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CAVALCANTI, L. N. C.; RIVERO, V. M. S. A adoção pelo Brasil da tendência mundial das on-line courts: o caso do juízo 100% digital. In: DINIZ, E. A. K.; GUEDES, L. M. S. (org.). **Gerenciamento do processo e outros estudos**. São Carlos, SP: Editora De Castro, 2022. p. 115-128. Disponível em: <https://www.academia.edu/82705395/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CHAVES, L. A. **O arquipélago da Justiça**: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_72facbcc11d89cf98b6873a70ff87d9d. Acesso em: 13 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa uso de inteligência artificial (IA) no poder judiciário – 2023**. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/06/pesquisa-uso-da-inteligencia-artificial-ia-nopoder-judiciario-2023.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Núcleos de Justiça 4.0**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plataforma Sinapses**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/inteligenciaartificial>. Acesso em: 16 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Juízo 100% Digital**. 2023. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/juizodigital/home>. Acesso em: 25 ago. 2024.

DE MELLO FILHO, G. P. Administração pública e o interesse público no contexto da Quarta Revolução Industrial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 9, n. 1, p. 72-91, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/378286053>. Acesso em: 13 jun. 2025.

DE MORAES, T. M. S.; SOUSA, M. M. History Matters: The Institutionalization and Innovation Paradox in the Judiciary. **Social Sciences**, v. 13, n. 5, p. 247, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/socsci13050247>. Acesso em: 19 nov. 2024.

DOS SANTOS, A. M. J.; DEL VECHIO, G. H. Inteligência artificial, definições e aplicações: o uso de sistemas inteligentes em benefício da medicina. **Revista Interface Tecnológica**, v. 17, n. 1, p. 129-139, 2020. Disponível em: <https://revista.fatectq.edu.br/interfacetecnologica/article/view/782/456>. Acesso em: 4 ago. 2024.

ENFAM – ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Jurisdição Inovadora – para além de 2030**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/programa-de-pos-graduacao-profissional-em-direito/especializacao/jurisdicao-inovadora-para-alem-de-2030/>. Acesso em: 14 set. 2024.

FERREIRA, R. A.; SILVA, A. I. F.; MORAES SOUSA, M. de; MORAES, T. M. S. de. Inteligência artificial e carreiras jurídicas no Brasil: uma revisão e proposta de agenda de pesquisa. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 48, p. 187-203, 2021.

GUIDI, S.; SANTOS, T. S. Inovação no Poder Judiciário: os prós e os contras da adoção do “Juízo 100% Digital”. **Vernalha Pereira**, 2021. Disponível em: <https://vernalhapereira.com.br/inovacao-no-poder-judiciario-os-pros-e-os-contras-da-adocao-do-juizo-100-digital/>. Acesso em: 28 set. 2024.

JUIT. **Inteligência artificial no Judiciário: revolucionando a justiça com tecnologia**. 2024. Disponível em: <https://blog.juit.io/inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 4 ago. 2024.

JUSTIÇA FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Núcleos de Justiça 4.0**. [s.d.]. Disponível em: <https://espacomemoria.jfpe.jus.br/nucleos-de-justica-4-0>. Acesso em: 30 abr. 2025.

LAZZAROTTO, G. S. Do processo eletrônico à inteligência artificial: um estudo sobre a evolução tecnológica do Poder Judiciário desde a Constituição de 1988. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 26, n. 46, p. 129-156, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/376631373>. Acesso em: 13 jun. 2025.

LIMA, I. **Núcleos de Justiça 4.0**. [s.d.]. Disponível em: <https://espacomemoria.jfpe.jus.br/nucleos-de-justica-4-0>. Acesso em: 2 jul. 2024.

- MACHADO, M.; SOUSA, M.; ROCHA, V.; ISIDRO, A. Innovation in judicial services: a study of innovation models in labor courts. **Innovation & Management Review**, v. 15, n. 2, p. 155-173, 2018.
- MANZI, R. M.; SOUSA, M. D. M. A relação entre demanda e desempenho dos magistrados: investigação de um modelo funcional em forma de U invertido. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 1215-1231, 2022.
- MARQUES, F. **Dúvidas e discussões sobre o Juízo 100% digital**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-20/reflexoes-trabalhistas-duvidas-discussoes-juizo-100-digital-ambito-trabalhista/>. Acesso em: 2 jul. 2024.
- MARTINS, J. C. A inteligência artificial no Judiciário brasileiro: uma jornada em evolução. **Jusbrasil**, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-inteligencia-artificial-no-judiciario-brasileiro-uma-jornada-emevolucao/2213413694>. Acesso em: 16 set. 2024.
- MENDES, A. G. de C.; MENDES, C. P. de C. O acesso à justiça (digital) na jurisdição contemporânea. **Revista Eletrônica**, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.76132>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- MILEIPP, K. M.; SOARES, I. C. O.; SANTOS, S. A. de S.; SILVA FILHO, W. F. da. Covid-19 e seus reflexos no Poder Judiciário: as mudanças relacionadas à implantação da tecnologia como meio de adequação à nova realidade provocada pela pandemia. **Ciência Atual – Revista Científica Multidisciplinar do Centro Universitário São José**, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revista.saojose.br/index.php/cafsj/article/view/513>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- NEVES, E. A.; RIBEIRO, L. A. P. Análise econômica do impacto da inteligência artificial nos tribunais brasileiros. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 4, e3922, 2024. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/AN%C3%81LISE-ECON%C3%94MICA-DO-IMPACTO-DA-INTELIG%C3%8ANCIA-NOS-Neves-Ribeiro/004e955625ff3962f818ea2728c4cbe630f01af7>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- PASSOS, C. M. Robôs no tribunal: papel da inteligência artificial no Judiciário. **JUS.com.br**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-15/robos-no-tribunal-papel-da-inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 4 ago. 2024.

PRADO, E. M. B. Juízo 100% digital x exclusão digital: soluções concretas ao (aparente) impasse. In: ENAJUS – **Administration of Justice Meeting**. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, 2022. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2021/sessao-01/2-juizo-100-digital-x-exclusaodigital-solucoes-concretas-ao-aparente-impasse>. Acesso em: 17 jul. 2024.

RIBEIRO, L. Robôs no tribunal: o papel da inteligência artificial no Judiciário. **Consultor Jurídico**, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-15/robos-no-tribunal-papel-da-inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 3 jan. 2025.

RIBEIRO, M. M. et al. Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos estados e exclusão digital no Brasil. In: **Uma Agenda em (Re)construção: os estados no federalismo brasileiro**. Brasília: ENAP, 2021. v. 30, p. 87–99. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Capacidades-estatais-em-tecnologias-de-informa%C3%A7%C3%A3o-e-Ribeiro-Macaya/1bb57f96314146d3e65b58d4c8bf4f715cbf4d60>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SÁTIRO, R. M.; MARTINS, J. V.; SOUSA, M. D. M. The courts in the face of covid-19 crisis: an analysis of the measures adopted by the Brazilian Judicial System. **International Journal for Court Administration**, v. 12, p. 1, 2021.

SÁTIRO, R. M.; SOUSA, M. D. M. Determinantes quantitativos do desempenho judicial: fatores associados à produtividade dos tribunais de justiça. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, e2107, 2021.

SCHIEFLER, E. A. C.; SILVA CRISTÓVAM, J. S.; SOUSA, T. P. Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, v. 1, n. 2, p. 97–116, 2020. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-digital-e-a-problema%C3%A1tica-da-%C3%A0-Schiefler-Crist%C3%B3vam/a62ad0cc8da5e3daded22f83e8fe2463d45a226d>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SILVA, R. A. et al. Inovação, novas tecnologias e o futuro do direito II. **Revista Inovação, Novas Tecnologias e o Futuro do Direito**, v. 8, n. 48, p. 187–203, 2021. Disponível em:

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5568>.

Acesso em: 13 jun. 2025.

SOUSA, M.; GUIMARÃES, T. A. de A. Inovação e desempenho na administração judicial: desvendando lacunas conceituais e metodológicas. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n. 2, p. 321-344, 2014.

SOUSA, M. D. M.; GUIMARAES, T. D. A. The adoption of innovations in Brazilian labour courts from the perspective of judges and court managers. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 52, n. 1, p. 103-113, 2017.

SOUSA, M. D. M.; GUIMARAES, T. A. Resources, innovation and performance in labor courts in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3, p. 486-506, 2018.

SOUSA, M.; KETTIGER, D.; LIENHARD, A. E-justice in Switzerland and Brazil: paths and experiences. **International Journal for Court Administration**, v. 13, p. 1, 2022.

TRÍADES. **Transformação digital no Judiciário: história, evolução e benefícios**. 2024.

Disponível em: <https://triades.vc/blog/transformacao-digital-judiciario>. Acesso em: 24 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. **Juízo 100% Digital**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/pje/juizo-100-digital>. Acesso em: 27 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **O Juízo 100% Digital faz parte de uma nova Justiça, que abre fronteiras, traz celeridade e eficiência**. 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/entrevistas/2021/o-pje-marca-o-inicio-de-uma-nova-justica-que-abre-fronteiras-traz-celeridade-e-eficiencia>. Acesso em: 2 jul. 2024.

2

AUDITORIA TECNOLÓGICA: UMA FERRAMENTA DE PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO ORGANIZACIONAL

Marco Antonio Harms Dias ¹

Tays Almeida de Souza ²

Introdução

A evolução tecnológica tem trazido transformações marcantes para pessoas, empresas e sociedade de forma geral. O convite à imersão ao universo inovador advém de instituições públicas, iniciativa privada, mercado globalizado, a todo momento reflexões são provocadas, e diante de uma abundância de informações e possibilidades, as dúvidas ultrapassam “o que fazer?” e voltam-se para “como fazer?” Esse trabalho busca clarear a jornada da inovação organizacional, através da ferramenta Auditoria Tecnológica, que pode ser utilizada tanto por empresas, quanto por instituições de referência de tecnologia e inovação.

Na década de 60, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE elaborou a primeira versão do Manual de Frascati, com diretrizes, orientações e reflexões em resposta à inovação. O documento fala da importância da profissionalização das atividades de Pesquisa & Desenvolvimento nas empresas, instituições e países, com estruturação de políticas públicas claras, objetivas, voltadas para o aumento de produtividade.

¹ Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC), mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais e professor do IF Goiano (Rio Verde e Catalão), atuando nos mestrados em Administração e Conservação do Cerrado. marco.dias@ifgoiano.edu.br

² Administradora e mestranda em Administração pelo IF Goiano – Campus Rio Verde. Atua como gestora de instituições educacionais, com experiência em gestão, formação profissional e educação corporativa. tays.go@gmail.com

Na década de 90, a OCDE, apresenta um novo documento, que evolui o conceito de inovação, define diretrizes e metodologias para as atividades inovadoras, é o Manual de Oslo, uma referência internacional em promoção da inovação.

Parte de uma série de publicações da instituição intergovernamental Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OCDE, o Manual de Oslo tem o objetivo de orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa de P&D de países industrializados. Seu antecessor, o Manual Frascati, editado em 1962, originou a série de publicações da OCDE que ficou conhecida como Família Frascati. Cada conferência de seus países membros, para a atualização de dados, toma o nome da cidade em que se realiza. São 28 os países membros da OCDE, que são, também, a base para os indicadores. (OCDE, 1997, p. 9)

Os documentos acima, norteiam o movimento inovador no mundo, o que reflete no Brasil. A jornada brasileira da inovação perpassa pela estruturação de políticas públicas, o documento Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, consolidado pelo Decreto nº 9.283/2018, reúne leis e regulamentos voltados para a inovação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, o documento direciona, também, a interação entre o setor empresarial e as instituições de pesquisa.

O novo Marco Legal altera nove Leis para criar um ambiente mais favorável à pesquisa, desenvolvimento e inovação nas universidades, nos institutos públicos e nas empresas: Lei de Inovação, Lei das Fundações de Apoio, Lei de Licitações, Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Lei do Magistério Federal, Lei do Estrangeiro, Lei de Importações de Bens para Pesquisa, Lei de Isenções de Importações e Lei das Contratações Temporárias. Em 07 de fevereiro de 2018, foi sancionado pela Presidência da República o Decreto nº 9.283, para atender dispositivos da Lei nº 13.243 que necessitavam de regulamentação. (BRASIL, 2018, p. 5).

O movimento inovador mundial e nacional são latentes, a construção de resultados e a melhoria de produtividade, demandam

compreensão e conhecimento, para usufruir de todo esse cenário e ao buscar a compreensão do que fazer e como fazer, chega-se a proposta desse trabalho, a apresentação da ferramenta Auditoria Tecnológica.

Pereira, Vasconcellos & Waack (1990, p. 33), definem Auditoria Tecnológica como “um processo que registra e avalia o potencial tecnológico da empresa, assegurando que a tecnologia seja utilizada de forma eficaz para o atingimento dos objetivos organizacionais”. A Auditoria já compõe o acervo organizacional a Auditoria Tecnológica, utiliza esse acervo sob a ótica da gestão da inovação.

Bessant e Tidd (2015), apresentam a inovação como uma questão de conhecimento, novas possibilidades, a partir de combinações de diferentes conjuntos de conhecimentos, eles ainda enfatizam, que o sucesso dependerá da gestão da inovação, da transformação das incertezas em conhecimento. Com vistas a ampliar esse conhecimento, a proposta aqui é olhar para o movimento nacional e mundial, e sua cronologia, em relação a inovação, e apresentar a Auditoria Tecnológica como uma ferramenta capaz de promover a inovação dentro das empresas.

Desenvolvimento

1. Inovação: conceitos e marcos cronológicos

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através da publicação do Manual de Oslo, define inovação como um bem ou serviço melhorado significativamente, e ainda como “o fator dominante no crescimento econômico nacional e nos padrões do comércio internacional” (1997, 31).

Para Jakubavičius e Vilys (2008, p. 363):

A ativação de inovações permite conduzir uma modernização versátil de estruturas de produção e serviço, melhorar produtos em desenvolvimento

e tecnologias em uso e aumentar seu poder competitivo internacionalmente, que é um dos principais fatores do desenvolvimento econômico do país.

Ziemnowicz (2013) fez um estudo sobre a obra de Schumpeter (economista e teórico na área de inovação e empreendedorismo) e resgatou expressões como o empreendedor como agente de inovação, isso em suas publicações de 1911, onde esse agente estabelece a dimensão crítica da mudança econômica a partir de cinco tipos de inovação: novos processos de produção, novos produtos, novos materiais ou recursos, novos mercados, e novas formas de organização.

Viana (2011), vincula desenvolvimento à inovação, ele ainda afirma que a inovação provoca instabilidade no sistema capitalista, reajusta e evolui o sistema econômico.

A inovação é um dos pilares do desenvolvimento econômico, porque rompe o equilíbrio do *status quo* do mercado. Quem provoca essa ruptura é o empresário (definido pela sua função no ambiente produtivo, e não pela posse do capital) que, com a inovação que introduz, faz o que ninguém está a fazer no mercado. (VIANA, 2011, p. 52)

Segundo dados de março de 2022 apresentados pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), aproximadamente 73% das indústrias brasileiras, em 2020, desenvolveram atividades inovadoras, esse número aponta uma movimentação por ações que estimulem a inovação. Evolução constatada ao comparar com 2005, quando apenas 33% declararam desenvolver atividades inovadoras. A publicação ainda reafirma que trabalhar de forma estruturada e gerenciar os processos inovadores garantem bons resultados, e escolher uma estratégia sólida, impacta, diretamente, no resultado. O que evidencia a história da inovação nos EUA.

Veloso (1996) resgata a criação do primeiro laboratório de Investigação & Desenvolvimento (I&D) Industrial, no final do Século

XIX, e o investimento maciço dos EUA nesses laboratórios, ele enfatiza que é nesse momento que os EUA se destacam no cenário mundial.

Este período marca também o início da ascensão dos EUA na cena mundial. Uma relação extremamente favorável entre investimento na componente tecnológica (os laboratórios de I&D na indústria passaram dos 100 de 1900 e para mais de 1300 em 19304), recursos abundantes e disponibilidade de mão de obra, catapultava os EUA para um lugar de liderança a nível internacional, situação que se consolidou definitivamente com o envolvimento da Europa na primeira grande guerra. Esta liderança era patente, não só do ponto de vista industrial e de comércio internacional, como do ponto de vista científico, passando o país a ter a maior fatia das invenções e inovações relevantes a nível mundial. (VELOSO, 1996, p. 12)

Dosi, Pavitt e Soete (1990) construíram uma tabela, com registros numéricos que ilustra a evolução dos laboratórios de I&D e evidencia, a relação dos investimentos em I&D com crescimento dos EUA no cenário mundial.

Tabela 01: Principais invenções e inovações por país, de 1750 a 1950 (em %)						
ANO	TOTAL	PAÍS				
		INGLATERRA	FRANÇA	ALEMANHA	EUA	OUTROS
1750-1775	30	46,7	16,7	3,3	10,0	23,3
1776-1800	68	42,6	32,4	5,9	13,2	5,9
1801-1825	95	44,2	22,1	10,5	12,6	10,5
1826-1850	129	28,7	22,5	17,8	22,5	8,5
1851-1875	163	17,8	20,9	23,9	25,2	12,3
1876-1900	204	14,2	17,2	19,1	37,7	11,8
1901-1925	139	13,7	9,4	15,1	52,5	9,4
1926-1950	113	11,5	0,9	12,4	61,9	13,3

Fonte: Dosi, Pavitt e Soete, 1990, p. 40

A tabela acima evidencia o protagonismo da Europa nos primeiros 100 anos do período compreendido, em seguida, registra a ascensão dos EUA na temática inovação. Vale ressaltar que os investimentos, do país citado, nesse período, circularam entre a estruturação dos laboratórios e em educação profissional.

Assiste-se, então, a um período de franco crescimento econômico a nível mundial, com a indústria automóvel, o armamento, a aviação e o petróleo em grande destaque. Os EUA, que emergem do conflito mundial como um líder incontestado a nível tecnológico, e também econômico, irão assistir ao prolongar desta hegemonia. A supremacia científica e tecnológica americana nos 25 anos que sucederam a segunda guerra mundial constitui mesmo um dos fatores mais importantes do panorama mundial nesse período. (VELOSO, 1996, p. 14)

Apesar da liderança definida no cenário mundial, o movimento pela inovação avança em todo o planeta. Eventos, documentos, estruturação de instituições estão evidenciados no tópico a seguir. Essa jornada resgata a história, e chega às primeiras décadas do Século XXI em plena interconexão, com inovações disruptivas e crescente demanda tecnológica.

Tabela 02: Cronologia e marcos temporais da inovação		
Ano	Evento	Fonte
1900	O início do Século XX, foi um período marcado por profundas mudanças, expansão econômica, inovações tecnológicas e grandes desafios sociais, o carvão deixa de ser a principal fonte de energia e a eletricidade e o petróleo ganham protagonismo; setores como o de transportes, química, medicina são ampliados, as cidades e as sociedades se transformam, juntamente com suas economias e indústrias, governos de várias nações incentivam e promovem infraestruturas com o objetivo de desenvolverem múltiplas capacidades profissionais.	ABBAS E SHAHZAD, 2022 VELOSO, 1996
1918	Após a 1ª guerra mundial: Reino Unido cria instituições para fomentar a capacidade tecnológica das empresas, um conjunto de atores trabalhavam	VELOSO, 1996

	para fortalecer a capacidade industrial interna, para acompanhar o crescimento econômico de países como a Alemanha e Estados Unidos.	
1930	A industrialização brasileira ganha força na economia, através da diversificação de parques industriais e substituição de importações.	GALDINO E VILHA, 2019
1945	Após a segunda guerra mundial: políticas públicas começam a aparecer voltadas ao fortalecimento da capacidade tecnológica dos países, um grande exemplo desse movimento foi o Relatório Ciência – A Fronteira sem fim, do americano, cientista e educador Vannevar Bush (o relatório enfatiza a importância do governo defender a pesquisa básica, o conhecimento e a ciência como norteadora do futuro).	VELOSO, 1996
1949	Criação do Instituto Alemão Fraunhofer, organização que tem como foco a pesquisa de utilidade prática, com atuação no campo da ciência aplicada. Em seguida a França (Centres Techniques Industriels), a Inglaterra (ERA's), a Holanda (TNO) e o Japão (Kohsetsushi Centers) fizeram suas trilhas na promoção tecnológica, União Soviética e EUA alavancam o processo de aprendizagem tecnológica.	VELOSO, 1996
1950	As atividades de Inovação & Desenvolvimento, são estimuladas pelos governos, a ciência alia-se à Inovação & Desenvolvimento, e é utilizada como motor do progresso.	VELOSO, 1996
1960	Surge o <i>Big Science</i> , projetos científicos de grandes proporções, com equipes multidisciplinares de alto desempenho, que requerem altos investimentos e desafios tecnológicos elevados.	VELOSO, 1996
1963	Nasce o Manual de Frascati, metodologia que mede atividades de ciência, tecnologia e inovação.	OCDE, 2002
1970	A Nasa cria a TRL (Technology Readiness Level), metodologia que mensura o Nível de Maturidade Tecnológica de projetos, contemplando nove níveis que indicam a escala de desenvolvimento de um produto.	HECKLAU, KIDSCHUN E KOHL, 2022
1970	Ciência como fonte de resolução de problemas sociais, nasce nos EUA, a avaliação social da tecnologia.	VELOSO, 1996
1977	EUA cria a primeira política pública de inovação tecnológica.	VELOSO, 1996
1984	Criação da Anpei (Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras), associação brasileira multisetorial, independente	GOMES E NIRAZAWA, 2018

	financeiramente, voltada para o ecossistema de inovação.	
1988	Publicação do Relatório Sundqvist (dinamização da sociedade ativa), da OCDE, que expõe a necessidade de um sistema político que crie condições estruturais para o desenvolvimento sustentável.	VELOSO, 1996
1989	Nasa adota a ferramenta TRL, desenvolvida internamente, no ano de 1970.	HECKLAU, KIDSCHUN E KOHL, 2022
1989	MIT (Massachusetts Institute of Technology) finaliza um estudo que aponta a necessidade de reconstrução da infraestrutura tecnológica dos EUA.	VELOSO, 1996
1990	Pereira, Vasconcellos e Waack realizam a primeira produção acadêmica brasileira, sobre Auditoria Tecnológica.	GOMES E NIRAZAWA, 2018
1990	Criação do Manual de Oslo (inovação como implementação de produto/serviço melhorado).	OCDE, 1997
1997	É criado o Programa de Inovação Tecnológica em Pequenas Empresas (PIPE), pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo.	GALDINO E VILHA, 2019
2002	Atualização do Manual de Frascati, metodologia que mede atividades de ciência, tecnologia e inovação	OCDE, 2002
2003	Criação COTEC Portugal (Associação Empresarial para a Inovação)	TEMAGUIDE, 2003
2004	Criação da Lei Brasileira de Incentivos à Inovação e a Pesquisa Científica e Tecnológica no ambiente produtivo (Lei 10.973).	GALDINO E VILHA, 2019
2007	Criação do PACTI – Plano de Ação em Ciência Tecnologia e Inovação, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com diretrizes definidas considerando a comunidade científica, o setor produtivo e instituições públicas, alinhado com os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Organização das Nações Unidas – ONU), esse documento é atualizado a cada cinco anos.	GOMES E NIRAZAWA, 2018
2008	Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), lançada no Encontro Nacional da Indústria.	GALDINO E VILHA, 2019
2008	Criação do Selo Anpei, de Empresa Inovadora, para empresas que investem em Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação.	GOMES E NIRAZAWA, 2018
2011	Nasce a Empresa Brasileira de Pesquisa Industrial (EMBRAPII)	GALDINO E VILHA, 2019
2011	Anpei amplia a atuação reconhecendo esforços estruturados consistentes na busca contínua de competitividade por meio da inovação tecnológica, com orientação para gestão da inovação tecnológica	GOMES E NIRAZAWA, 2018

2016	Criação do Marco Legal da Inovação (Lei 13.243), modificou a Lei de Inovação, simplificando processos e promovendo a colaboração entre ICT's e empresas.	GALDINO E VILHA, 2019
2018	Atualização do Manual de Oslo, com a inserção da temática inovação aberta.	OCDE, 2018
2018	Decreto nº 9.283, regulamenta a Lei nº 13.243, estabelecendo as regras para a implementação do Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação	BRASIL, 2018
2018	Inauguração do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), complexo de pesquisa instalado em Campinas (SP), que fomenta a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico de alta performance na América Latina, nas áreas de ciência dos materiais, biociências, nanotecnologia e bioenergia. Pesquisadores do Brasil e do exterior utilizam as sofisticadas instalações de pesquisa dos Laboratórios Nacionais do CNPEM para realizar experimentos impraticáveis em suas instituições de origem. O Centro também qualifica recursos humanos voltados à P&D em complexas técnicas laboratoriais que integram suas instalações abertas.	BRASIL, 2018
2023	Lançamento do portal do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, a plataforma traz dados e ferramentas para ajudar instituições de pesquisa e empresas a desenvolver projetos de inovação	BRASIL, 2023

A história, cronologicamente registrada, está distante de alcançar todos os eventos que impactaram o fortalecimento da Inovação, a organização cronológica evidencia o movimento orgânico que acontece no âmbito nacional e internacional. E se a inovação é capaz de levar desenvolvimento para pessoas, organizações, cidades, países e para o mundo, esse trabalho apresenta uma estratégia, capaz de fazer a ponte entre a inovação e o desenvolvimento, essa é a Auditoria Tecnológica.

2. Auditoria tecnológica

Segundo Gomes e Nirazawa (2018), a auditoria é um termo que já percorre os corredores organizacionais com frequência, com vistas a medir, verificar, checar, validar processos financeiros, contábeis, de

qualidade, com base em referências desenvolvidas internamente ou externamente, por órgãos reguladores.

A auditoria tecnológica é um processo que é projetado para estabelecer uma linha de base para a tecnologia e identificar novos produtos e sistemas que ajudarão o desenvolvimento da empresa. Ela visa melhorar a adequação e a validade do nível de tecnologia de uma empresa. O objetivo geral da auditoria tecnológica é avaliar a capacidade das empresas e organizações de integrar novas tecnologias, trabalhar com parceiros tecnológicos e definir melhor o que eles precisam para integrar com sucesso essas tecnologias na empresa. (Jakubavičius e Vilys, 2008, p. 364)

A Auditoria Tecnológica avança os limites da verificação e direciona suas atividades para mapeamento e identificação da capacidade tecnológica da organização.

A Auditoria de Tecnologia é um método para identificar os principais requisitos, necessidades, fraquezas e pontos fortes da empresa em recursos humanos e infraestrutura. A Auditoria de Tecnologia é uma técnica que identifica a visão da gerência sobre como a empresa se desempenha, bem como fortes indicações do que a empresa realmente precisa. A técnica de Auditoria de Tecnologia examina simultaneamente o ambiente externo e interno da empresa e identifica a relação dos recursos humanos com o desempenho da empresa. (Jakubavičius e Vilys, 2008, p. 363)

A Auditoria Tecnológica aqui proposta, vai além da identificação dos recursos tecnológicos da área da Gestão da Tecnologia, também conhecida como Tecnologia de Informação, segundo Jakubavičius e Vilys, é uma poderosa ferramenta de diagnóstico e de direcionamento mercadológico, que avalia a capacidade tecnológica das empresas, identifica oportunidades e vislumbra a integração de novas tecnologias e novos parceiros tecnológicos.

O nível de competitividade da empresa é cada vez mais ditado pela sua capacidade de inovar em resposta às necessidades do mercado e às investidas da concorrência. O domínio tecnológico é um dos fatores críticos nesse processo; assim, a tecnologia passa a ser vista como um ativo

importante para a empresa. A Auditoria Tecnológica é um processo que tem por finalidade registrar e avaliar, sistematicamente e periodicamente, o potencial tecnológico da empresa contribuindo para assegurar que a tecnologia seja utilizada de forma eficaz para o atingimento dos objetivos organizacionais. (Pereira, Vasconcellos e Waack, 1990, p. 33)

A principal diferença entre uma auditoria tradicional e a Auditoria Tecnológica, é que, em seus relatórios finais, a tradicional fará apontamentos de divergências em relação aos documentos norteadores, e a Tecnológica fará sugestões, embasada no mapeamento realizado, de parcerias, de novas aquisições tecnológicas, de desenvolvimento.

Os objetivos da avaliação de necessidades tecnológicas (TNA) são avaliar a tecnologia atual e as estratégias de negócios, identificar lacunas e oportunidades de melhoria e desenvolver um relatório de descobertas e mudanças recomendadas. Normalmente, envolve etapas como: estabelecimento de parceria entre as partes interessadas por arranjo institucional específico, identificação de opções tecnológicas alternativas e priorização de necessidades tecnológicas, disseminação de informações tecnológicas. (Jakubavičius e Vilys, 2008, p. 363)

Além de direcionar ações voltadas para o desenvolvimento, segundo a Abbas e Shahzad (2022), a Auditoria Tecnológica identifica oportunidades como patentes, desenvolvimento de produtos, desenvolvimento de softwares, oportunidades de pesquisa, exposição na mídia e serviços de consultoria.

Promover a inovação e estimular o desenvolvimento tecnológico das organizações, também é papel da gestão pública, políticas públicas voltadas pra essa promoção elevam os índices de produtividade das organizações e consequentemente dos países. Jakubavičius e Vilys (2008) cita como indispensável a intervenção do setor público. Sua obra traz informações relevantes, como a criação de dezenas de centros de inovação na Europa, e o desenvolvimento de programas que financiam a implantação de Auditoria Tecnológica em empresas europeias.

2. Modelos de auditoria tecnologica

O mercado oferta ferramentas de Auditoria Tecnológica distintas, algumas mais robustas, outras mais simples, são pesquisas e estudos que atravessam décadas e seguem em aprimoramento. A sequência a seguir, traz modelos e exemplos de Auditoria Tecnológica, praticados em regiões diferentes, sob a ótica de autores de diferentes localidades.

Em 1996, Veloso fez um estudo sobre a aliança do comportamento inovador e a Auditoria Tecnológica, anteriormente vista como avaliação de ativos tecnológicos, ele voltou suas pesquisas para a gestão da tecnologia organizacional. As publicações da época, as metodologias e avaliações de Investigação & Desenvolvimento, foram analisadas a partir da obra de sete autores.

No primeiro momento, Veloso (1996) traz a essência de cada autor (tabela 3), posteriormente, lista as dimensões da Auditoria Tecnológica propostas pelos respectivos autores (tabela 4):

Tabela 03: Principais características, por autor, levantadas por Veloso	
Dussage et al	A auditoria como ferramenta analítica que permite a união entre tecnologias e estratégia organizacional
Ford, D.	A auditoria tecnológica como o primeiro passo para a construção da estratégia tecnológica de uma empresa
Gregory et al	Avaliação continuam e cíclica do processo de gestão da tecnologia, integrada a rotina das empresas
PA Consulting	A auditoria propõe um conjunto de mapas, envolve o equilíbrio entre a capacidade tecnológica e o impacto no negócio
EuroManagement	A auditoria tecnológica avalia o potencial do Investigaçã & Desenvolvimento cooperativo, com foco em projetos comunitários
Balachandra	Com foco na produção, busca-se por lacunas tecnológicas, com referência a quantificação de indicadores
Burgelman et al	Avaliação da capacidade de inovação das empresas, considerando unidades de negócios e nível global.

Fonte: adaptado de Veloso (2016)

Além das principais características, pode-se levantar as dimensões que cada autor apresenta sobre a auditoria tecnológica, conforme Tabela 04.

Tabela 04: Dimensões de Auditoria Tecnológica e Inovação						
Dussage et al	PA Consul-ting	Burgelman et al	Euro Ma-nage-ment	Ford, D.	Balachandra	Gregory et al
Avaliação da envolvente tecnológica	Inventariação da tecnologia	Existência e alocação de recursos	Potencial de I&DT	Inventariação da tecnologia	Hiato tecnológico	Identificação de fatores relevantes para a empresa
Inventariação dos ativos tecnológicos	Decomposição da tecnologia	Compreensão da envolvente tecnológica	Abertura	Posicionamento face à concorrência	Necessidade de tecnologia	Seleção de tecnologias
Classificação das tecnologias	Classificação das tecnologias	Capacidade de gestão da tecnologia	Capacidade de gestão	Posição no ciclo e vida do produto		Aquisição de tecnologias
Posição no ciclo de vida	Avaliação do portfólio de tecnologias	Contexto estrutural e cultural da organização		Avaliação das ameaças e oportunidades das tecnologias exteriores		Exploração de tecnologias
Análise de portfólio	Identificação de ameaças e oportunidades de tecnologia	Compreensão das estratégias dos competidores		Aquisição de tecnologias		Proteção tecnológica
	Definição de uma estratégia tecnológica	Estratégia de inovação da organização		Capacidade de exploração de tecnologias		

Fonte: Veloso, 1996, p. 105

Esse capítulo inicia com informações pesquisadas por Veloso (1996), como pode-se perceber, já existia um movimento interessante em prol da Auditoria Tecnológica, os autores se encontram em análises internas no “tempo presente” (mapeamento e identificação de oportunidades a partir dos recursos disponíveis) e em análises externas

futuras (exploração de oportunidades tecnológicas disponíveis no mercado), antes do término do Século XX, muitos pesquisadores já falavam do movimento tecnológico que estava por vir e sobre as melhores formas de aproveitá-lo.

Em seguida, veremos outros modelos, um modelo anterior ao estudo de Veloso, e os demais, posteriores, separados por pesquisador. Ao final será possível analisar a consolidação da ferramenta no mercado e sua evolução.

2.1 Modelo Proposto por Pereira, Vasconcellos e Waack (1990)

A competitividade organizacional depende da capacidade de inovação da empresa, a ferramenta identifica o potencial tecnológico e garante a utilização da tecnologia de forma eficaz, o trabalho da ferramenta está além de usufruir da capacidade tecnológica existente, ele reúne e integra processos, equipamentos e conhecimentos dispersos, alheios à padronização organizacional.

Tabela 05: O modelo de Auditoria Tecnológica apresentado por Pereira, Vasconcellos e Waack (1990)			
ETAPA 1		ETAPA 2	ETAPA 3
TÓPICOS	Definições dos níveis de análise	Avaliação e capacitação tecnológica	Análise dos aspectos tecnológicos
DESCRIÇÃO	Nível de sensibilização para a tecnologia;	Criação de uma linguagem comum	Ameaças e oportunidades tecnológicas;
	Nível de sintonia entre a estratégia tecnológica e da empresa: plano de desenvolvimento tecnológico coerente com a estratégia global da empresa;	sobre aspectos tecnológicos;	Fatores de competitividade mercadológica;
	Nível de capacitação tecnológica em relação aos concorrentes: identificação do ativo tecnológico,	Discussão sobre a importância da função	Rotas tecnológicas versus fatores de

nível de adequação e estruturação das tecnologias estratégicas;	tecnológica na empresa;	competitividade mercadológica;
Nível de integração entre P&D e as demais áreas de empresa;	Alternativas para estruturar a função tecnológica;	Levantamento do potencial dos recursos humanos;
Nível de antecipação de ameaças e oportunidades tecnológicas;		Domínio sobre as tecnologias estratégicas;
Nível de adequação da estrutura de P&D;	Identificação dos pontos fortes e fracos.	Levantamento dos projetos de P&D em andamento.
Nível de adequação do sistema de informações tecnológicas;		
Nível de adequação dos recursos para P&D;		
Nível de adequação dos sistemas de avaliação de P&D;		
Nível de adequação das técnicas de gestão de tecnologia.		

2.2 Modelo proposto por Jakubavičius e Vilys (2008)

O método abordado tem como base a identificação e a avaliação de áreas de especialização, tecnologia ou equipamentos. Relatórios, publicações, questionários e entrevistas com a equipe, o olhar volta-se para oportunidades, identifica mecanismos, e rotas prováveis. Eles também defendem a importância de um auditor interno e outro externo, para promover o encontro de informações do observador e do executor. A auditoria tecnológica volta-se para as forças organizacionais e combate as fraquezas do grupo.

Tabela 06: O modelo de Auditoria Tecnológica por Jakubavičius e Vilys (2008)			
	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
TÓPICOS	Fase Inicial	Fase de entrevista	Fase de relatório
DESCRIÇÃO	Alinhamento com a alta gestão;	Apresentação do propósito da auditoria;	Resumo executivo: ▪ Exploração comercial; ▪ Áreas para desenvolvimento estratégico;
	Seleção dos entrevistados;	Revisão das informações iniciais;	▪ Ações imediatas (patentes e outros); ▪ Principais áreas de sinergia inter e intraempresarial;
	Seleção de auditores;	Aplicação dos questionários;	▪ Todas as questões de grande importância devem estar aqui; ▪ Para cada pessoa entrevistada: expertise, tecnologia e equipamento;
	Coleta de informações da empresa;	Análise das instalações.	▪ Contratos e relacionamentos; ▪ Contratos de pesquisas; ▪ Fontes de financiamento; ▪ Pesquisas necessárias; ▪ Atividades de ensino e treinamento; ▪ Construção de carreira; ▪ Relatório final: áreas específicas de oportunidades e rotas a serem exploradas (financiamento de pesquisa, de tecnologia e de treinamento), com divisão por grupos (inovação do produto, inovação de processo, indicadores de tecnologia).
	Análise dos questionários.		

2.3 Modelo proposto por Giordano, Jesus e Ribeiro (2021)

A proposta é utilizar uma ferramenta já consagrada no mercado, a TRM – Technology Roadmapping, nascida nos anos 70, e aperfeiçoada nas últimas décadas, uma técnica de planejamento e gestão de negócios utilizada para alinhar objetivos organizacionais e recursos tecnológicos em organizações, ele auxilia na identificação de estratégias, prioriza

tecnologias necessárias, apoia a tomada de decisões, desenvolve pessoas e produtos. A ferramenta possui roteiro próprio, e pode ser adaptada em diferentes temáticas:

Tabela 07: O modelo de Auditoria Tecnológica por Giordano, Jesus e Ribeiro (2021)			
	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
TÓPICOS	Planejamento e pesquisa	Realização dos workshops	Auto análise
DESCRIÇÃO	Definição do escopo da pesquisa, da metodologia, da pesquisa inicial, dos principais temas para o workshop de mercado e realização da reunião de <i>kick-off</i> .	Workshop 1: análise do mercado externo - debate e identificação dos <i>drivers</i> que influenciarão as tecnologias nos próximos anos;	Avaliações psicossociais; Análise da interação;
	Os dados de entrada são oriundos de uma pesquisa utilizando a metodologia Pestel (análise macro), avaliando os cenários: Político, Econômico, Social, Tecnológico, Ambiental e Jurídico.	Workshop 2: análise do mercado interno – priorizar <i>drivers</i> de mercado e identificar <i>drivers</i> de negócios; Workshop 3: produtos – identificar as plataformas tecnológicas e linhas de pesquisa com vistas as oportunidades de melhoria; Workshop 4: tecnologia – mapear as tecnologias;	Aplicação de formulário utilizando a escala Likert; Avaliação da escala de mercado, do produto e da tecnologia; Compilação dos resultados.
ETAPA DO ROADMAP	1: Definição do objetivo; 2: Identificação do público alvo; 3: Horizonte temporal; 4: Definição de metas e prioridades;	5: Identificação dos marcos principais; 6: Mapeamento de recursos e restrições; 7: Definição do roteiro; 8: Elaboração do roadmap visual;	9: Validação com as partes envolvidas; 10: Monitoramento e atualização; 11: Compartilhamento e transparência; 12: Resultado final.

2.4 Modelo proposto por Hecklau, Kidschun e Kohl (2022):

Independente da metodologia adotada, a Auditoria Tecnológica é uma ferramenta que agrega outras ferramentas e que permite essa customização (como foi visto no modelo anterior). Hecklau, Kidschun e Kohl (2022) apontam a Auditoria Tecnológica como uma ferramenta eficaz para avaliar a maturidade tecnológica de uma organização, e ampliam essa avaliação, trazendo pra discussão a essência do RTO – *Recovery Time Objective* (Tempo de Recuperação do Objetivo), métrica de gerenciamento do tempo, que preserva a atuação da empresa, sem que a mesma seja afetada por possíveis danos e assegura a operação em situações de emergência.

Tabela 08: O modelo de Auditoria Tecnológica por Hecklau, Kidschun e Kohl (2022)		
ETAPA 1		ETAPA 2
TÓPICOS	Avaliação da maturidade tecnológica	Diálogo tecnológico
DESCRIÇÃO	Preparação da Auditoria Tecnológica: informações sobre o processo, explicação do modelo, definição de agenda dos workshops.	Apresentação dos resultados: feedback do auditor, identificação de potenciais de desenvolvimento tecnológico, recomendações.
	Auditoria tecnológica (sessão principal): introdução, projetos de pesquisa, desenvolvimentos futuros, resumo.	Intensificação da cooperação: desenvolvimento de competências, workshop com parceiros, desenvolvimento de projetos conjuntos.

No modelo acima descrito, o ponto alto é a maturidade tecnológica, e o que vai garantir sua efetividade é a avaliação tecnológica, que tem como base três dimensões:

- Dimensão 1 (input): base tecnológica (tecnologias que são utilizadas para executar os projetos de P&D);
- Dimensão 2 (output): produtos e serviços (tecnologias de saída que são desenvolvidas como resultados de projetos de P&D);

Dimensão 3 (suporte): cooperação (sinergias tecnológicas através de parcerias).

2.5 Modelo proposto por Hecklau, Kidschun e Kohl (2022)

Aborda a temática maturidade tecnológica e faz referência a uma ferramenta desenvolvida pela Nasa em 1995, aperfeiçoada ao longo do tempo, e recentemente, adotada por instituições de renome, são os Níveis de Prontidão Tecnológica, uma estrutura capaz de identificar, com profundidade, a maturidade tecnológica de projetos, e de estruturar estratégias de maturação voltadas pra tecnologia.

Tabela 09: Níveis de Prontidão Tecnológica Andrade, Costa e Gil (2014)			
TRL	Nome do nível	Descrição com exemplo	Critérios de saída
TRL 1	Observação e registro dos princípios básicos	Nível mais baixo de maturidade tecnológica neste nível a pesquisa científica começa a ser transferida para a investigação aplicada em desenvolvimento. Ex. estudos das propriedades básicas dos materiais.	Publicação revisada por pares de pesquisas que fundamentam a proposta conceito/aplicação.
TRL 2	Conceito tecnológico e/ou aplicação formulada	Início da atividade inventiva, por exemplo, a seguir à observação de uma determinada característica de um material, podem ser definidas potenciais aplicações. Neste nível a aplicação é ainda especulativa não existe uma prova ou uma análise detalhada que suportem a conjectura. Ex: estudos analíticos.	Descrição documentada da aplicação, conceito que aborda viabilidade e benefício.
TRL 3	Função crítica analítica e experimental e/ou prova do conceito característico	Início da atividade de investigação e desenvolvimento. Estudos analíticos para ajustar a tecnologia a um certo contexto e estudos laboratoriais para validar fisicamente se as previsões baseadas nos resultados analíticos estão corretas. Estes estudos e experiências devem constituir uma validação do tipo prova do conceito das aplicações/conceitos	Resultados analíticos, experimentais documentados que validam previsões de parâmetros.

		formulados no nível anterior. A caracterização das ideias pode depender de um certo material ou constituinte. Ex: integração de novos componentes que não existiam previamente.	
TRL 4	Validação do componente e/ou equipamento em ambiente laboratorial	Devem ser integrados elementos tecnológicos básicos até serem atingidos os níveis de desempenho desejados. Esta validação de baixa fidelidade deve suportar o conceito formulado anteriormente deve também ser consistente com os requisitos das potenciais aplicações do sistema. Ex: ensaio de algoritmos correspondentes ao comportamento de um material.	Desempenho de teste documentado demonstrando concordância com análises previsões. Definição documentada de ambiente relevante.
TRL 5	Validação do componente e/ou equipamento em ambiente relevante	Neste passo a fidelidade do componente testado tem que aumentar significativamente. As aplicações totais devem ser testadas num ambiente simulado ou de algum modo realístico. Várias tecnologias novas podem estar envolvidas na demonstração. Ex: um novo tipo de material com melhores capacidades utilizado numa determinada aplicação em ambiente simulado.	Desempenho de teste documentado demonstrando concordância com análises previsões. Definição documentada de requisitos de escala.
TRL 6	Modelo de sistema/subsistema ou protótipo de demonstração em ambiente relevante (solo ou espaço)	Passo importante no que se refere a fidelidade da demonstração da tecnologia e que um modelo representativo ou um modelo/protótipo do sistema será testado no ambiente Laboratorial de alta fidelidade o ambiente operacional simulado que pode ser real.	Desempenho de teste documentado demonstrando concordância com análises previstas.
TRL 7	Demonstração do protótipo de sistema num ambiente espacial	Passo significativo que requer demonstração do protótipo do sistema no espaço definido para utilização. O protótipo deve estar próximo do caso real ou à escala do sistema operacional planejado e a demonstração tem que ser realizada	Desempenho de teste documentado demonstrando concordância com análises previstas.

		no ambiente previsto. Pretende-se assegurar a confiança na engenharia e de gestão do sistema. Apenas será realizado para tecnologias ou sistemas que sejam críticos ou de alto risco. Ex: confirmação do funcionamento de um componente em alto vácuo.	
TRL 8	Sistema completado e qualificado para voo através de testes e de demonstração (solo e espaço)	Este nível constitui geralmente o final do desenvolvimento tecnológico do sistema. Prova-se que a tecnologia funciona na sua forma final e nas condições esperadas. Pode incluir a integração de uma nova tecnologia no sistema existente. Ex: teste de um novo algoritmo de controle num computador que monitora um sistema.	Desempenho de teste documentado verificando previsões analíticas.
TRL 9	Sistema aprovado em voo em operações de missões sucessivas	Todas as tecnologias a serem aplicadas passam por este passo. Em quase todos os casos é o final dos últimos acertos do verdadeiro desenvolvimento do sistema. Este passo permite melhorar para além da programação inicial.	Resultados operacionais da missão documentados.

Segundo Andrade, Costa e Gil (2014), a efetividade da ferramenta TRL se fortaleceu e se consagrou com o decorrer do tempo, instituições de representatividade adaptaram e adotaram a metodologia: Serviços Armados do Senado dos EUA, *Lockheed Martin*, *Boeing*, *Google*, *John Deere*, são alguns exemplos.

Ao analisar as pesquisas realizadas antes dos anos 2000, percebe-se uma familiaridade na linha de atuação da ferramenta: mapeamento interno e melhor utilização de recursos, mapeamento externo e exploração de oportunidades. A partir dos anos 2000, se fortalece a inclusão de todos os níveis hierárquicos e a necessidade do comprometimento da alta gestão, e com o passar do tempo, essa coleta

de informações em todos os níveis (workshops) e a aliança a ferramentas já consagradas, se transformam no ponto alto da realização da auditoria.

3 As oportunidades geradas pela auditoria tecnológica

A Auditoria Tecnológica, gera as principais informações para a elaboração de um plano tecnológico bem estruturado, porém “um plano tecnológico só pode ser bem implantado se os recursos humanos, materiais e financeiros fornecidos são adequados, aspecto crítico a ser avaliado no processo de Auditoria Tecnológica” (Pereira, Vasconcellos e Waack, 1990, p. 35).

A auditoria tecnológica é uma ferramenta de alto valor para as organizações, pois maximizam o potencial competitivo, garante uma gestão eficiente dos recursos atuais e prospecta cenários evolutivos. Abaixo, destacam-se os principais benefícios que podem ser alcançados por meio dessa prática, segundo Gaitán (2002) e Veloso (1996):

- **Identificar oportunidades de negócios, com agregação de valor para a empresa:** a auditoria tecnológica permite mapear o cenário atual da organização, identificando lacunas e áreas onde novas soluções ou aprimoramentos podem gerar valor agregado, promovendo crescimento e competitividade.
- **Gerir a volatilidade financeira e os riscos:** ao analisar as ferramentas e processos tecnológicos, é possível prever e mitigar riscos associados à volatilidade financeira e a desafios operacionais, assegurando uma gestão mais equilibrada e eficiente.
- **Ser uma fonte de informação estratégica:** com dados concretos sobre o estado das tecnologias empregadas e o mercado, a auditoria se torna uma base de informações estratégicas que subsidiam decisões fundamentais para o futuro da empresa.

- **Orientar mudanças globalizadas:** em um mundo cada vez mais interconectado, a auditoria tecnológica ajuda as organizações a se adaptarem a transformações globais, garantindo que estejam alinhadas às demandas e tendências internacionais.
- **Construir uma base de conhecimentos sobre os desenvolvimentos tecnológicos de outras empresas e universidades:** a auditoria promove o monitoramento de avanços realizados por outras organizações e instituições acadêmicas, permitindo que a empresa aproveite inovações relevantes para seu contexto.
- **Contribuir para o desenvolvimento de uma cultura tecnológica:** ao identificar áreas de melhoria e capacitação, a auditoria auxilia na implantação de uma cultura que valoriza e integra tecnologia aos processos organizacionais.
- **Promover a transferência de tecnologia através da rede de pessoas e de comunicação melhorada:** fortalecendo redes de colaboração e comunicando-se eficientemente, a auditoria facilita o compartilhamento de soluções e conhecimentos tecnológicos entre equipes e parceiros.
- **Obter uma perspectiva independente dos problemas e oportunidades no domínio tecnológico:** uma abordagem imparcial permite identificar desafios e possibilidades de forma objetiva, contribuindo para uma tomada de decisão mais eficaz.
- **Identificar problemas e oportunidades em relação aos quais é necessário concentrar esforços:** a auditoria ajuda a priorizar as áreas que demandam maior atenção, maximizando o impacto das ações organizacionais.
- **Tendências de mercado e informações sobre o modo de atuação da concorrência:** o diagnóstico tecnológico oferece *insights* sobre tendências do setor e o desempenho da concorrência, permitindo ajustes estratégicos para manter a competitividade.
- **Diagnóstico das competências:** a auditoria identifica as competências internas da organização, destacando áreas de *expertise* e ótima performance, assim como áreas que precisam ser fortalecidas.
- **Diagnóstico das tecnologias utilizadas:** mapear as ferramentas tecnológicas em uso ajuda a avaliar sua eficiência e identificar necessidades de atualização ou substituição.

- **Diagnóstico do portfólio:** compreender o desempenho do portfólio de produtos e serviços auxilia na identificação de áreas rentáveis e oportunidades de inovação.
- **Identificação das forças e fraquezas organizacionais:** a auditoria tecnológica oferece uma visão clara dos pontos fortes e das limitações da organização, possibilitando um planejamento mais eficaz e assertivo.

A Auditoria Tecnológica apresenta um universo de possibilidades para as organizações, e se essas possibilidades não surgirem de forma concreta, conforme apontamento de Abbas e Shahzad (2022), através de desenvolvimento de produtos, patentes, desenvolvimento de softwares, oportunidades de pesquisa, oportunidades de ampliação de portfólio, com certeza haverá produção farta de insumos para o planejamento estratégico.

Os benefícios da auditoria tecnológica, ainda desconhecidos pelos gestores, vão além de identificar falhas no processo e possibilidades de melhoria. Esta ferramenta permite realizar o levantamento de informações relacionadas a toda a tecnologia disponível na organização, e assim facilitar a determinação do nível tecnológico, ou seja, a capacidade da empresa em adotar tecnologias novas em relação à sua complexidade. Isso deve ser levado em conta ao determinar qual tecnologia adotar, pois implantar tecnologias de extrema complexidade não garante bons resultados à empresa, se esta não possuir capacidades técnicas e recursos humanos suficientes para operá-la. O sucesso na adoção de novas tecnologias está em obter novas habilidades e na atualização do nível de habilidades da força de trabalho dominada pela empresa, assim como através da gestão de todas as atividades interligadas à nova tecnologia. A seleção desta nova tecnologia deve acontecer através de uma avaliação criteriosa e eficaz, considerando uma boa compreensão dos objetivos e prioridades desenvolvidas no nível de estratégia de negócios empresarial. (ANDRADE, BACK, KOVALESKI, 2014, p. 187)

Reichert e Zawislak (2014) relatam benefícios reais diante da avaliação da capacidade tecnológica da empresa, se as informações levantadas forem trabalhadas, exploradas e executadas, o desempenho

e os resultados serão altamente e positivamente impactados, identificados e mensurados pelos seguintes indicadores:

- **Vendas:** retorno sobre vendas, crescimento das vendas, aumento da receita total;
- **Lucro:** rentabilidade, taxa de crescimento de lucratividade, EBITDA (lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização), percentual de crescimento do lucro, EVA (valor econômico adicionado);
- **Mercado:** IPO (oferta pública inicial), MV (valor de mercado), MVA (valor de mercado adicionado), crescimento do preço das ações;
- **P&D:** existência de atividades em I&D, investimento em P&D por ano, número de patentes registradas.

Giordano, Jesus e Ribeiro (2021) ao apresentarem um estudo de caso com aplicação da ferramenta Auditoria Tecnológica, aliada ao TRM, identificaram e mapearam 75 novas perspectivas, oito plataformas tecnológicas de desempenho e cinco linhas de pesquisa.

Os autores Hecklau, Kidschun e Kohl (2022) apresentam o benefício da identificação da maturidade tecnológica da empresa, a possibilidade de melhoria de resultados ao buscar a mudança de nível de maturidade, e ainda enfatizam a importância e o cuidado com a operação, pois não é prático o elevado número de itens de avaliação, e a Auditoria Tecnológica é orientada para a prática.

Para Abbas e Shahzad (2022, pg. 153) “a Auditoria Tecnológica é uma ferramenta útil em termos de exploração da tecnologia, no entanto, deve ser praticada em conjunto com pesquisa e inovação”, eles ainda reforçam que a ferramenta pode ajudar a organização a atingir sua eficiência máxima e que a inovação deve ser promovida, constantemente, entre a equipe, já que estes são os impulsionadores do desempenho organizacional.

Considerando as exposições dos autores, identifica-se que as oportunidades geradas pela Auditoria Tecnológica, potencializa a capacidade de inovação, competitividade e sustentabilidade da organização no mercado. Os benefícios listados evidenciam que a ferramenta é capaz de trazer à tona oportunidades ocultas, não identificadas anteriormente e elevar os resultados organizacionais.

Considerações finais

Ao concluir essa pesquisa, identifica-se que a promoção da inovação direcionou o estudo, e ela consegue alcançar seu objetivo de ofertar uma ferramenta capaz de promover inovação e maximizar resultados.

O mundo inteiro está engajado no movimento inovador, organizações de impacto global, instituição de políticas públicas nacionais e internacionais, documentos norteadores, a inovação é um dos pilares de desenvolvimento econômico, e desde o Século XIX, esse movimento vem ganhando amplitude.

A Auditoria Tecnológica é uma ferramenta capaz de impactar resultados reais da organização, foram apresentados benefícios e oportunidades que ampliam a capacidade tecnológica, o que impacta diretamente em aumento de volume de vendas, aumento de receita, otimização de resultados, melhoria de índices de liquidez, ampliação de competitividade, gerenciamento de riscos, investimento em P&D, aumento de valor de mercado e aumento de rentabilidade.

O trabalho traz modelos consolidados no mercado, o que possibilita ao leitor utilizar um modelo existente ou mesclar modelos para atender suas peculiaridades, o que também amplia a percepção da pesquisa e direciona a uma nova abordagem, estruturação de um Produto Técnico

Tecnológico, que seria uma ferramenta inclusiva de Auditoria Tecnológica, inclusiva no sentido de reunir oportunidades de melhoria das ferramentas existentes e estruturar uma nova ferramenta, que considere mudança, elevação de nível de maturidade tecnológica.

Além das oportunidades e dos benefícios gerados pela identificação do potencial tecnológico da empresa, se bem instrumentalizado, ele pode ser utilizado como uma forte ferramenta de transição de gestão, ao assumir a gestão de uma organização, ela é capaz de colocar, potencializar, a atuação da empresa nos trilhos da inovação, direcionar investimentos e alavancar resultados.

Referências

- ABBAS, Muhammad; SHAHZAD, Asjad. **The impact of technology audit on technological capabilities in training institutes of Pakistan**. Journal of Engineering Management and Competitiveness (JEMC), Zrenjanin, v. 12, n. 2, p. 151–164, 2022. Available at: <https://scindeks.ceon.rs/Article.aspx?artid=2334-96382202151S>. DOI: 10.5937/JEMC2202151S. Accessed on: Out 23, 2024.
- AEVO; INVENTTA. **Mapa da Inovação Corporativa: uma análise do nível de maturidade da gestão da inovação brasileira**. [S. l.]: AEVO; Inventta, 2022. Disponível em: <http://diagnosticodeinovacao.com.br>. Acesso em: 01 dezembro 2024.
- ANDRADE, Maria Hermínia; COSTA, Maria do Céu; GIL, Luis. **Os TRL (Technology Readiness Levels) como ferramenta na avaliação tecnológica**. Ongenium, Lisboa, n. 137, p. 94–96, jan/fev 2014.
- ANDRADE, Pedro Paulo; BACK, Luani; KOVALESKI, João Luiz. **Transferência e auditoria tecnológica no processo de determinação de estratégias tecnológicas: estudo de caso**. Revista Produção Online, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 171–194, jan./mar. 2014. DOI: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v14.i1.1573>.
- BERGAMINI, Ricardo Luiz. **Avaliação do nível de maturidade de tecnologia (TRL) nas instituições de ciência e tecnologia (ICTs) com o modelo adaptado da AFRL – Air Force Research Laboratory**. Revista de Administração de Roraima – RARR, Boa

Vista, v. 10, 2020. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/adminrr/article/view/5738>. Acesso em: 18 maio 2025. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v10i0.5738.

BRANAS, B. et al. **TRL analysis of IFMIF-DONES**. Fusion Engineering and Design, v. 202, 114328, 2024. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.fusengdes.2024.114328>. Accessed on: Nov 13, 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 04 janeiro 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 04 janeiro 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 04 janeiro 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 fev. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9283.htm. Acesso em: 04 janeiro 2025.

BRASIL. **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação: Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015; Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016; Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti>. Acesso em: 01 maio 2025.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Entrepreneurship**. Londres: Workbook, 2015.

CADENA, Maribel; CALERO, Luis; CASTAÑEDA, Zaira; GARCÍA, Cynthia; HERNÁNDEZ, Kenia; IBÁÑEZ, Christopher;. Technological audit using process flow technology diagram. *Investigium IRE*, Pachuca, v. 9, n. 17, p. 45–52, Jan./Jun. 2014. Available at: <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/investigium/article/view/2420/2429>. Accessed on: Dec 01, 2024.

CANCELLIER, Éverton Luís; KOERICH, Grazielle. **Inovação frugal: origens, evolução e perspectivas futuras**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 1079–1093, out./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395174424>.

CARULLA, Luis; LUKERSMITH, Sue; MIQUEL, Carlota; WOODS, Cindy. **Adapting technology readiness levels for impact assessment in implementation science: the TRL-IS checklist**. *Heliyon*, v. 10, e29930, 2024. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e29930>. Accessed on: Nov 13, 2024.

CHEREPANOVA, Victoria; DOLYNA, Iryna; KOLOTIUK, Olena; KOSENKO, Oleksandra; MATROSOVA, Viktoria. **Assessment of the market potential of innovative technology based on technology audit**. *Innovative Marketing*, Sumy, v. 15, n. 2, p. 30–41, 2019. DOI: 10.21511/im.15(2).2019.03. Available at: <https://www.businessperspectives.org/journals/innovative-marketing/issue-321/evaluation-of-innovative-technology-market-potential-on-the-basis-of-technology-audit>. Accessed on: Out 23, 2024.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022**. Brasília: CNI, 2013.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The Economics of Technical Change and International Trade**. New York: University Press, 1990.

FIGUEIREDO, Paulo; LEAL, Carlos Ivan. **Inovação tecnológica no Brasil: desafios e insumos para políticas públicas**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 512–537, maio/jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200583>.

GAITÁN, Carlos Alberto Garzón. **Technological audits: Ingeniería y Investigación**. Universidad, Bogotá, DC, v. 10, n. 1, p. 29–44, Jan./June 2006. Available at:

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ingenv/article/view/21420>. Accessed on: Nov 29, 2024.

GALDINO, Emanuel; VILHA, Anapátricia Morales. **The contribution of the SENAI institutes of innovation in the business innovation environment: a case study of the institutes of the state of São Paulo**. International Journal of Professional Business Review, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 1-13, Jan./June 2019. DOI: 10.26668/businessreview/2019.v4i1.108.

GARCÍA, Juan Carlos; LÓPEZ, María Fernanda; MARTÍNEZ, José Luis. **Technological audit using process flow technology diagram**. Investigium IRE, Pachuca, v. 9, n. 17, p. 45-52, Jan./Jun. 2014. Available at: <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/investigium/article/view/2420/2429>. Accessed on: Dec 01, 2024.

GIORDANO, Carla Santos de Souza; RIBEIRO, Joana da Fonseca Rosa; JESUS, Andressa Oliveira Costa de. **Technology management in FIRJAN's institutes of innovation and technology: application of technology roadmapping as a planning method**. In: **IAMOT 2021 – Proceedings of the International Association for Management of Technology Conference**. [S. l.]: IAMOT, 2021. Available at: <https://doi.org/10.52202/060557-0094>. Accessed on: Dec 28, 2024.

GOMES, Erasmo; NIRAZAWA, Alyni Nomoto. **Auditorias tecnológica e de inovação: contribuições para pequenas e médias empresas**. Cadernos de Gestão e Empreendedorismo, v. 6, n. 2, p. 38-55, maio/ago. 2018. ISSN 2318-9231. Disponível em: <https://revistas.facear.edu.br/index.php/cadernos/article/view/670>. Acesso em: 09 outubro 2024.

HECKLAU, Fabian; KIDSCHUN, Florian; KOHL, Holger. Technological maturity of applied R&D organizations: evaluation dimensions and items for assessing technological performance. In: **17th EUROPEAN CONFERENCE ON INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP – ECIE 2022, Lisbon. Proceedings [...]**. Reading, UK: Academic Conferences International Limited, 2022. p. 266-274.

HÉDER, Mihály. **From NASA to EU: the evolution of the TRL scale in Public Sector Innovation**. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, v. 22, n. 2, art. 3, 2017. Disponível em: <https://www.innovation.cc/volumes-issues/vol22-no2.htm>. Accessed on: Nov 13, 2024.

JAKUBAVIČIUS, Artūras; VILYS, Mantas. **Technology audit: initial tool for supporting innovation in SMEs**. International Economy: Problems of Innovation and Marketing Management, [s. l.], p. 362–367, 2006. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/267951856>. Accessed on: Out 23, 2024.

NUNES, A. **Gestão da informação das indústrias de base nacional: monitoramento permanente de demandas em educação profissional pelo Senai**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília. Brasília: 2014, 248 páginas.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo: Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. Paris: 1997.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Frascati: Medição de atividades científicas e tecnológicas**. Paris: 2002.

PECQUEUR, Bernard. **Sistemas industriais localizados: o exemplo francês**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 26–48, 1993. Tradução: Sueli Cassai.

PEREIRA, Ronam; VASCONCELOS, Eduardo; WAACK, Roberto. **Auditoria tecnológica da empresa: um estudo de caso**. Revista de Administração, São Paulo, v. 25, n.1, p. 32–40, jan/mar 1990.

REICHERT, Fernanda Maciel; ZAWISLAK, Paulo Antônio. **Technological capability and firm performance**. Journal of Technology Management & Innovation, Santiago, v. 9, n. 4, p. 20–30, Nov. 2014. Available at: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-27242014000400002&lng=es&nrm=iso>. Accessed on: Out 13, 2024.

RIBEIRO, Fernando. **Estratégias tecnológicas em PME: auditorias tecnológicas**. 2002. 224 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão de Tecnologia) – Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Lisboa, 2002.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). **Institutos SENAI de Inovação: soluções tecnológicas para a indústria**. Brasília: SENAI/DN, 2016. Disponível em: <http://www.institutos.senai.br>. Acesso em: 06 setembro 2023.

STRAUB, Jérémy. **In search of technology readiness level (TRL) 10**. Aerospace Science and Technology, v. 46, p. 312–320, 2015. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ast.2015.07.007>. Accessed on: Nov 13, 2024.

TEMAGUIDE. **Pautas Metodológicas em Gestión de la Tecnología y de la Innovación para Empresas**. Modulo I: Perspectiva Empresarial. Cotec, 2003.

VELOSO, Francisco Miguel Rogado Salvador Pinheiro. **A auditoria tecnológica nas empresas: um modelo a aplicar pelas infraestruturas tecnológicas**. 1996. 214 f. Tese de Doutorado. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1996.

VIANNA, Cid Carvalho. **Transferência de tecnologia entre instituições: avaliação do projeto Tecnotrans entre o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/Bahia), o Fraunhofer Institut Materialfluss and Logistik (IML) e o Fraunhofer Institut Chemische Technologie (ICT) (Alemanha)**. 2011. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica), UNIFACS – Universidade de Salvador, Salvador, 2011.

ZIEMNOWICZ, Christopher. **Joseph A. Schumpeter and innovation**. In: CARAYANNIS, Elias G. (ed.). Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship. New York: Springer, 2013. Available at: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3858-8_498. Accessed on: May 01, 2025.

3

DISRUPÇÃO E INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UM RELATO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO NO INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS A PARTIR DA EXECUÇÃO DE UM PROJETO PILOTO

Luciano de Paula Pereira Perilo ¹

Alan Pereira dos Santos ²

Frederico Mendes Caetano ³

Lais Garcez Dias Torres ⁴

Apresentação

Ao encontro da gestão da inovação e da transformação digital e balizado a partir do tópico de inovação e competitividade, este ensaio propõe uma reflexão sobre os esforços empreendidos pela estrutura administrativa de uma autarquia federal para promover o Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Para tanto, narra-se a experiência da investidura de um projeto piloto, com seus desafios e particularidades na perspectiva da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (APDI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG).

¹ Analista de relações internacionais (PUC Goiás) e mestrando em administração pelo Instituto Federal Goiano. Atualmente trabalha como assessor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional no Instituto Federal de Goiás. lucianoperilo@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/6190740170166321>

² Graduado em Administração de Empresas, especialista em Gestão Pública e em Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais; e mestrando em Educação Profissional e Tecnológica. Atua como administrador no Instituto Federal de Goiás.. <http://lattes.cnpq.br/9536221710250315>

³ Administrador; possui MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (FGV) e mestre em Gestão Organizacional (UFG). Atualmente é administrador no Instituto Federal de Goiás.. <https://lattes.cnpq.br/0392043199427348>

⁴ Nutricionista (PUC Goiás), especialista em Nutrição Clínica pela Universidade Gama Filho, mestra em Ensino na Saúde (UFG). Atua como Coordenadora de Processos, Normas e Desenvolvimento Institucional no Instituto Federal de Goiás.. <https://lattes.cnpq.br/6709919245790545>

A proposta exposta está estruturada na ótica conceitual e que objetiva um projeto piloto: testar uma iniciativa ou estratégia de maneira rápida e econômica, antes de sua disseminação em larga escala (Cavalcante e Camões, 2017). Esta, por sua vez, é arquitetada a partir dos seguintes parâmetros:

1. Avaliar a viabilidade: validação da ideia;
2. Identificar problemas: detecção de riscos ao negócio;
3. Coletar dados: prospecção de informações que subsidiem a proposta;
4. Testar processos: avaliação da aplicabilidade da estrutura do negócio;
5. Partes interessadas e engajadas: coleta de avaliação e relatos de experiência;
6. Mitigar riscos: redução dos possíveis efeitos deletérios para implementação da proposta após a execução do projeto piloto.

Desta feita, intenta-se a partir destes elementos investigar a possibilidade e chance de sucesso do negócio, haja vista que a proposta vai ao encontro da desconstrução de um paradigma das relações de trabalho no serviço público para a alimentação de uma nova cultura de planejamento e de desenvolvimento organizacional.

Introdução

No Brasil, a administração pública tem sido palco de debates cada vez mais intensos sobre a dimensão, a legitimidade, a eficiência e o desempenho do Estado. A sociedade clama por serviços públicos ágeis e de alta qualidade, e as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm desempenhado um papel crucial nesse avanço. Nesse cenário, a administração pública vem sendo desafiada a encontrar abordagens inovadoras para otimizar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado (Filardi et al., 2020).

O conceito de eficiência na administração pública, é definido como a necessidade de otimizar custos e elevar a qualidade dos serviços, sendo fundamental aprimorar a prestação de serviços, fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e salvaguardar o patrimônio público contra interesses particulares. Assim, conforme apontam Filardi et al. (2020), a administração pública, nas últimas décadas, tem sido progressivamente associada à urgência de aumentar sua eficiência, reduzir custos, simplificar sua estrutura, acelerar seus processos e promover maior transparência e democracia.

Dentro desse contexto, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) emerge como um catalisador da melhoria do desempenho institucional no setor público. Seu foco reside na articulação entre as atividades dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais. Representando um instrumento de gestão que redefine a lógica do serviço público, o PGD possibilita a transição do controle de frequência para a ênfase nos resultados das unidades e nos objetivos estratégicos (Brasil, 2024a).

Buscando aprimorar a eficiência das atividades administrativas no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), a implantação do PGD se deu de maneira desafiadora por se tratar de uma instituição de ensino, sendo necessário mapear o processo de implementação do PGD e fornecer uma visão mais abrangente sobre o programa, por meio de um projeto piloto.

Diante desses aspectos, o presente ensaio busca descrever e refletir criticamente quanto ao potencial de sucesso da iniciativa do projeto piloto para a implementação do PGD no IFG. A proposta se alinha à quebra de um paradigma nas relações de trabalho do serviço público, visando fomentar uma nova cultura de planejamento e desenvolvimento organizacional.

Contextualizando o IFG

O IFG, constituído a partir da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a qual deu origem à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal), compõe uma iniciativa centenária que remonta ao Decreto-Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, cujo conteúdo arquitetou as bases da Educação Profissional no Brasil (Brasil, 1909). Inicialmente, enquanto Escola de Aprendizizes Artífices em 1909, passando a Escola Técnica Federal de Goiás (ETFG) em 1965, até que em 2008, consolidou-se como Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.

Primando pela excelência na promoção da educação pública, gratuita e de qualidade e socialmente referenciada, sua estrutura é pluricurricular e multicampi, no qual a premissa se constitui na oferta diversificada de educação profissional e tecnológica, abrangendo os níveis básico, técnico-integrado, profissional e superior (IFG, 2025d) e atuando em 13 eixos tecnológicos⁵, sendo eles: ambiente e saúde; controle e processos industriais; desenvolvimento educacional e social; gestão e negócios; informação e comunicação; infraestrutura; produção alimentícia; produção cultural e design; produção industrial; recursos naturais; segurança; e turismo, hospitalidade e lazer; e militar (Brasil, 2024e).

Desta forma, o IFG visa a formação e a qualificação de profissionais para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisas e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e com a

⁵ O Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução CNE/CEB nº 2, de 15 de dezembro de 2020, disciplina a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, a fim de orientar e informar as instituições de ensino, os estudantes, as empresas e a sociedade em geral.

sociedade, oferecendo mecanismos para a educação continuada. Seu portfólio contempla desde a educação técnica integrada ao ensino médio até à pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Sua oferta também alcança a formação de Jovens e Adultos (EJA), cursos subsequentes e de Formação Inicial Continuada (FIC).

A instituição conta, ainda, com um Polo da Unidade da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), cujo foco consiste no desenvolvimento tecnológico e de inovação no gerenciamento e otimização do uso da energia elétrica no estado de Goiás, de fontes como fotovoltaica, eólica e biomassa. Ademais, o IFG possui o Polo de Inovação CRIAR, que é o ambiente responsável por gerir a política de inovação e propriedade intelectual da Instituição.

É neste ambiente educacional, que dispense esforços em seus processos finalísticos a partir do conceito da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, os quais são catalisados pelos empreendimentos das engrenagens de suporte e apoio, base de sua governança, que será relatada a experiência de um projeto piloto para a implantação de um Programa de Gestão e Desempenho.

Panorama histórico sobre o PGD

O PGD foi regulamentado para toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional em maio de 2022, por meio do Decreto nº 11.072. Esse normativo possibilitou que as entidades da administração pública federal, integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), implementassem um modelo de gestão baseado em “[...] resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade” (Brasil, 2022, art. 1º, parágrafo único).

Nesse sentido, o PGD propõe a substituição da lógica “horista” de cumprimento da jornada de trabalho, ou seja, ter seu trabalho contabilizado pelo cumprimento das horas da jornada de trabalho, independentemente da efetiva contribuição do servidor para o planejamento institucional e a entrega de serviços públicos à sociedade, por uma abordagem focada em resultados com qualidade, atrelados ao planejamento setorial/institucional. Para tanto, a instituição que aderir ao programa poderá definir entre três modalidades de trabalho: presencial, onde a jornada laboral se dá nas dependências da entidade; teletrabalho parcial, onde parte das atividades ocorrem de maneira remota e parte na instituição; e teletrabalho integral, onde a todo o trabalho é realizado de maneira remota, sendo possível, inclusive, que o servidor resida em outro país.

É importante compreender que o PGD representa mais um desdobramento do paradigma gerencial na Administração Pública. Desde a implementação do Programa de Desburocratização e Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, esse paradigma vem ganhando força, ampliando o foco na eficiência do serviço público, entrega de resultados, com descentralização, maior autonomia para o agente público, mais transparência nas ações e cobrança por desempenho (Cavalcante, 2020).

Pode-se observar que o Decreto 1.590/95, que trata da jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal, já indicava, em seu §6º do artigo 6º, a possibilidade de implantação de programa de gestão, com a mudança do foco do controle de trabalho baseado na frequência para a orientação por resultados:

§ 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujo teor e acompanhamento

trimestral deverão ser publicado no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade⁶.

Em 2018, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, com diretrizes e critérios gerais para a adoção de Programas de Gestão pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec. Em 2020, essa normativa foi aperfeiçoada pela IN nº 44, de 10 de junho de 2020, publicada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, que por sua vez foi revogada e substituída pela IN nº 65, de 30 de julho de 2020.

Segundo Elvira e Bezerra (2023), a IN 65/2020 foi publicada pouco tempo após o início da Pandemia de Covid-19. Tal regulamentação teria sido feita com celeridade para auxiliar o governo federal no monitoramento do trabalho remoto. Ademais, a despeito do incremento exponencial que sobreveio por conta da pandemia, cabe destacar que o PGD não foi inaugurado com a ela, tampouco se findou com o fim daquela emergência sanitária.

A orientação para resultados é uma temática recorrente em diversas esferas do governo federal, evidenciando a consolidação sistemática desse paradigma de gestão. A título de exemplo, podem ser citados: o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (Decreto nº 5.378/2005); a Política de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal (Decreto nº 6.944/2009); a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (Decreto nº 9.203/2017); a Política Nacional de

⁶ Dispositivo alterado pelo Decreto nº 10.789/2021 e posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.072/2022.

Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (Decreto nº 9.991/2019), entre outros.

Mesmo normativos já revogados, como o Decreto nº 5.378/2005 e o Decreto nº 6.944/2009, ilustram a trajetória do enfoque gerencial na administração pública brasileira, bem como o esforço contínuo pela entrega de resultados e pela melhoria dos serviços públicos prestados. Nesse sentido, observa-se um contínuo aperfeiçoamento e aprofundamento do paradigma gerencial na Administração Pública, com foco, entre outros aspectos, na entrega de resultados e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. O PGD, portanto, não surge de forma isolada, mas como um desdobramento de iniciativas anteriores, um “embrião” gestado ao longo do tempo.

No âmbito da Rede Federal, 38 Institutos Federais, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET-RJ e CEFET-MG) e o Colégio Pedro II implementaram o PGD, evidenciando a consolidação deste Programa de Gestão que, apesar de não ser inédito, traz novidade no modo de gerir (Brasil, 2023b).

Logo, com a publicação do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2023, que estabeleceu as diretrizes do PGD para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e as orientações complementares da Instrução Normativa nº 24, de 28 de julho de 2024, as instituições da Rede Federal tiveram o amparo normativo para se adequarem e, conseqüentemente, darem início à adoção dessa nova abordagem de gestão. Essa orientação, focada na eficiência do serviço público, busca alcançar resultados concretos por meio do planejamento e do acompanhamento sistemático das entregas.

A implementação bem sucedida do PGD, está envolvida intrinsecamente com adoção das TICs como elementos que permeiam

todas as fases do PGD, desde o planejamento até o acompanhamento e avaliação do Programa, conferindo agilidade, transparência e eficiência.

Para tanto, é imperativo que a instituição que lance mão desta prerrogativa promova, a partir das TICs, os meios necessários para a implantação e utilização do PGD. Desta feita, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) desenvolvedor do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), amplamente utilizado na Rede Federal, elaborou o módulo PGD 2.0, que é a ferramenta utilizada para operacionalizar o PGD no IFG.

Por meio deste sistema são realizados acompanhamentos em duas dimensões: interna, feito pelos gestores e pares e com acesso irrestrito de visibilidade dos planos individuais de trabalho e dos planos de entrega setorial diretamente no módulo PGD 2.0 do SUAP; e o acompanhamento externo, feito diretamente pelo MGI por meio da transmissão de informações via API (*Application Programming Interface*), em português, Interface de Programação de Aplicativos, diretamente ao órgão central do SIORG (Brasil, 2025).

A importância das entregas no PGD

Para a efetiva implementação de um projeto piloto nos parâmetros do PGD, foi preciso a apropriação conceitual de importantes ferramentas como o Plano de Entregas Setorial (PES) e o Plano de Trabalho Individual (PIT), descritos adiante.

Logo, pela mudança paradigmática a que se propõe, o PGD deve ser acompanhado da transformação digital necessária e um ponto de suma importância nesta inovação é o conceito e a implementação dos planos de entrega. Conforme Narcizo (2025, p.17):

[...] a principal inovação da nova regulamentação do PGD, é o conceito e a implementação do Plano de Entregas. De acordo com a IN nº 24/2023, o plano de entregas é um importante instrumento de gestão, destinado a planejar e coordenar as atividades de uma unidade de execução, estabelecendo metas, prazos, demandantes e destinatários das entregas.

Através do PES, ocorre a interligação dos planejamentos estratégico, tático e operacional, possibilitando a articulação entre os diferentes níveis e processos, incorporando a perspectiva de todos os envolvidos nas atividades setoriais para alcance das metas e objetivos institucionais. Essa sinergia aprimorada eleva o senso de pertencimento e a eficiência no desempenho coletivo, elementos chave para a gestão orientada a resultados preconizada pelo PGD (Chiavenato, 2014; Brasil, 2023).

Conforme Chiavenato (2014), gerir abrange planejar, organizar, dirigir e controlar recursos para o alcance dos objetivos com eficiência e eficácia. Nesse contexto, o PES é essencial para o PGD, pois orienta o planejamento em ciclos, auxiliando as unidades no registro e acompanhamento de informações chave: o que é entregue, o progresso em relação à meta, se há um demandante, o destinatário da entrega e o prazo de execução, oferecendo transparência e organização das atividades desempenhadas nas unidades, contribuindo para a melhoria contínua e a inovação na gestão pública (Brasil, 2024c).

O complexo cenário da gestão pública moderna, busca por resultados efetivos e a otimização da entrega de valor à sociedade, o que demanda uma orquestração cuidadosa entre os diversos níveis organizacionais e as atividades individuais. Nesse contexto, o PIT é essencial para traduzir as metas do PES em ações concretas e mensuráveis no cotidiano, conectando a estratégia macro à execução individual (Elvira e Bezerra, 2023; Brasil, 2024c).

Ao elaborar o PIT, o participante direciona suas atribuições e atividades para o alcance dos objetivos e metas do planejamento setorial. Esse exercício de alinhamento estratégico garante que o trabalho individual não seja realizado de forma isolada, mas sim como parte de um esforço coordenado em direção a um objetivo comum (Brasil, 2024c; Brasil, 2024d).

Ademais, o PIT no PGD fomenta a clareza e a objetividade nas tarefas a serem realizadas. Ao definir as entregas individuais, os prazos e os critérios de avaliação, o servidor estabelece um roteiro claro para sua atuação. Essa organização do trabalho individual contribui para a otimização do tempo e dos recursos, evitando a dispersão de esforços em atividades que não estejam relacionadas aos objetivos setoriais. Com metas individuais bem definidas e alinhadas ao PES, o acompanhamento do progresso torna-se mais eficaz, facilitando o monitoramento das ações e a adoção de medidas corretivas em casos de desvios (Brasil, 2024d).

Com a construção dos PIT, os objetivos individuais são alinhados ao plano setorial de forma clara e acessível para toda a organização, o que explicita as entregas e prazos de cada membro, facilita a identificação das interdependências entre tarefas e promove a troca de informações e o apoio mútuo, potencializando a capacidade do setor de alcançar os resultados almejados (Brasil, 2024d).

Em suma, o PIT transcende a mera organização das tarefas cotidianas, se configurando como uma ferramenta estratégica que promove o alinhamento entre o trabalho individual (planejamento operacional) e os objetivos do PES (planejamento tático e/ou estratégico). Ao fomentar a clareza, a responsabilização, o engajamento e a colaboração, o PIT atua como um catalisador para a obtenção dos resultados desejados em benefício da instituição e da sociedade (Brasil, 2024d).

Considerando esses elementos como indutores de melhoria do desempenho institucional, com foco em resultados, o PGD enquanto um instrumento de gestão, impulsionado pela legislação federal, precisou ser dialogado para uma construção coletiva que contemplasse as dinâmicas e peculiaridades institucionais.

A construção do PGD no IFG

No mesmo ano da publicação do Decreto nº 11.072/2022, iniciou-se a discussão sobre a implementação do PGD na instituição, sendo formalizada, no final daquele ano, a constituição da Comissão de Elaboração da Metodologia e da Minuta do PGD no âmbito do IFG.

A comissão foi composta por um representante técnico-administrativo de cada um dos quatorze câmpus e da Reitoria do IFG, além de dois membros da Comissão Interna de Supervisão (CIS), um representante do Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado de Goiás (Sint-Ifesgo) e outro do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE).

Em novembro de 2023, a minuta desenvolvida pela Comissão de Elaboração da Metodologia e da Minuta do Programa de Gestão e Desempenho foi encaminhada pela Reitoria à Procuradoria Federal junto ao IFG para emissão de parecer jurídico, o qual foi concluído e devolvido em fevereiro de 2024. Em agosto do mesmo ano, foi publicado normativo de autorização e instituição do PGD no âmbito do IFG, Portaria nº 2.127/2024 – Reitoria/IFG, estipulando, ainda, o prazo de 120 dias para a implementação do PGD na instituição.

Logo após a publicação da Portaria nº 2.127/2024, identificou-se a necessidade de criação de um Grupo Técnico (GT) com expertises para

compatibilizar os dispositivos estabelecidos nesse instrumento normativo com o sistema informatizado de acompanhamento do PGD adotado pela instituição e os processos próprios da instituição. Cabe salientar que o este sistema, por não ter sido desenvolvido pela IFG e tampouco possuir qualquer customização naquele momento, não refletia plenamente a realidade de trabalho específica da instituição.

A princípio, o GT tinha como objetivos realizar testes em um sistema informatizado para operacionalizar o modelo de gestão PGD, além de elaborar uma minuta de edital para a implantação do Programa e preparar treinamentos sobre o sistema, visando a execução de um Projeto Piloto. No entanto, ao se constatar a importância de uma análise qualitativa dos processos, normas e aspectos críticos para a implementação do PGD, a estratégia de atuação do GT foi reformulada.

Para dar início aos trabalhos, o GT realizou uma imersão em estudos sobre o PGD, concentrando-se nas normativas federais vigentes, sobretudo da Portaria nº 2127 - Reitoria/IFG, de 9 de agosto de 2024, da Instrução normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023 e da Portaria Normativa RE/IFRN nº 42, de 10 de fevereiro de 2025, tendo em vista que o Instituto Federal Rio Grande do Norte (IFRN) desenvolveu a solução tecnológica a ser utilizada no IFG para gestão do PGD, denominado PGD 2.0.

Em face dos instrumentos normativos que fundamentam a prática do PGD, foram necessários debates aprofundados sobre a temática. O objetivo era que os membros do GT internalizassem ao máximo as regulamentações, de forma a serem capazes de ir além, e operacionalizar as normas específicas necessárias à implantação do PGD no âmbito do IFG.

Considerando a complexidade dos processos e fluxos envolvidos, a aplicação da técnica de *benchmarking* com outros IFs se mostrou

essencial. Segundo Chiavenato (2014), o *benchmarking* é um processo sistemático que permite conhecer e comparar os melhores processos e práticas adotadas por outras organizações. Essa iniciativa visava conhecer as experiências de IFs que já haviam implementado o PGD e daqueles que estavam em fase de implantação. Não se trata de copiar práticas administrativas, mas de evitar erros já cometidos por outras instituições e replicar acertos, otimizando o tempo e aumentando as chances de sucesso do trabalho desenvolvido pelo Grupo Técnico.

Para a realização deste trabalho inicial, foi fundamental a articulação com a Rede Federal, por meio do Fórum de Desenvolvimento Institucional (FDI), órgão de assessoramento do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF). Foram analisadas mais de quarenta instituições da Rede Federal e Universidades, considerando aspectos como a metodologia de distribuição das vagas, a existência de documento próprio para seleção dos participantes e o sistema informatizado utilizado para o acompanhamento do programa. Em tempo, é importante frisar que, não obstante algumas Universidades terem sido estudadas, o maior objeto de corroboração e *benchmarking* para esta pesquisa são as instituições da Rede Federal, não apenas pelo campo comum e singularidade, mas como proposta: a análise do PGD em ambientes de educação profissional, científica e tecnológica.

O gráfico a seguir apresenta um recorte da análise dos sistemas informatizados de acompanhamento do PGD em entidades da Rede Federal:

Gráfico 1 - Sistemas informatizados em instituições pesquisadas no *benchmarking*

Fonte: Painel de implementação - Implementação do PGD por Instituição (Brasil, 2023b)

Dessa forma, a aplicação de *benchmarking* possibilitou identificar o percurso trilhado por outras organizações, permitindo uma análise comparativa, visando identificar estratégias bem-sucedidas que pudessem contribuir com a realidade do IFG. Com o desdobramento da análise, foram selecionados IFs com maior grau de similaridade com o IFG, considerando aspectos como as normativas em vigor, os sistemas utilizados, o estágio de implantação do PGD e as práticas adotadas, de modo a aproveitar o conhecimento produzido por suas experiências e trajetórias no processo de implementação do programa.

O caminho percorrido pelo GT, conforme ilustrado pela Figura 1, demonstrou a necessidade de apropriação dos instrumentos normativos, interpretação dos regramentos e aplicação das melhores práticas observadas no *benchmarking*, considerando sempre as especificidades do IFG. Esta análise detalhada preambular, foi fundamental para a determinação dos próximos passos para a construção do fluxo fim a fim (*end-to-end process*) do processo de implantação do PGD realizado em sistema informatizado para a execução do Projeto Piloto.

Com base no conhecimento prévio produzido e considerando a necessidade de testar, de forma segura, a aplicação e o uso do módulo

SUAP PGD 2.0, bem como os documentos e tutoriais desenvolvidos, o projeto piloto revelou-se a estratégia mais adequada para a instituição naquele momento. Embora não seja uma exigência legal, a realização de projeto piloto configura-se como uma prática recorrente em IFs que se encontravam em fase de implantação do PGD. Essa abordagem permitiria uma avaliação prévia antes de uma implementação em escala mais ampla.

Organizações que priorizam processos em seu desenvolvimento invariavelmente precisam ajustá-los periodicamente para garantir o alinhamento com os objetivos estratégicos institucionais. O acompanhamento e a análise de processos, enriquecidos pela experiência, capacitam a identificação e a implementação de boas práticas relevantes. Essa metodologia, aplicada a um projeto piloto, que é um experimento para confrontar resultados com expectativas, fornece dados cruciais para decisões sobre os impactos e as modificações necessárias aos processos a serem implementados (Toledo, 2013).

Figura 1 - Estudos e Levantamento Iniciais



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Após estabelecido o fluxo fim a fim a ser executado no sistema informatizado, foram realizados testes em todas as etapas do processo, com todos os níveis hierárquicos, suscitando novamente novas consultas a outros IFs para contextualização e alinhamento quanto a utilização do sistema com foco na vinculação dos participantes do PGD às entregas das unidades.

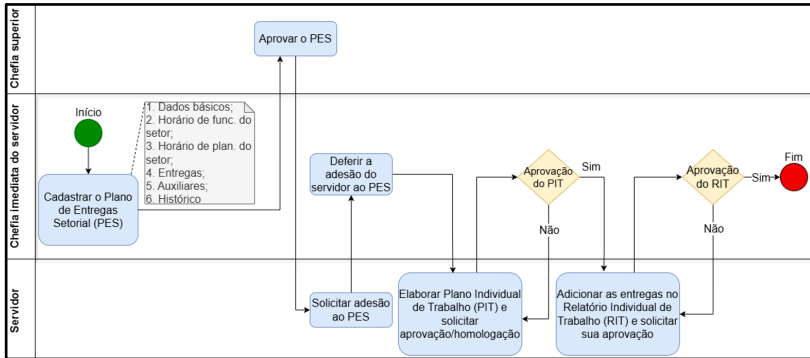
Concluída a etapa inicial, o GT realizou o mapeamento do processo de execução do PGD, fundamentando-se nos dispositivos do normativo institucional e nas características do SUAP PGD 2.0, como ilustra a Figura 2. Essa estruturação possibilitou uma visão mais clara da eficiência do processo e a identificação de possíveis falhas, gargalos e riscos, permitindo a implementação de medidas preventivas.

A definição do processo de execução do PGD foi guiada pelos princípios da minimização de tarefas que não agregam valor. Isso foi alcançado por meio da eliminação de atividades redundantes e da simplificação dos procedimentos, utilizando a metodologia BPM (*Business Process Management*) de Gestão de Processos de Negócio (ABPMP, 2013).

Segundo Gonçalves (2000), muitos processos organizacionais são de difícil reconhecimento devido à sua baixa visibilidade. A análise de processos em instituições exige a identificação de suas diversas dimensões, como fluxo, sequência de atividades, tempo de espera e duração do ciclo, dados e informações, pessoas envolvidas e interdependências entre as partes. A hierarquia de processos é essencial para identificar os processos cruciais e realizar uma análise sistêmica das organizações.

De acordo com Toledo et al. (2013), a hierarquia entre processos se estabelece pela divisão em subprocessos, atividades e tarefas. Os processos principais, também chamados de macroprocessos, ultrapassam as fronteiras departamentais da estrutura organizacional e, dada à sua complexidade, são frequentemente subdivididos em subprocessos. Os subprocessos agrupam atividades inter-relacionadas, as quais são operacionalizadas por meio de atividades e tarefas que detalham a execução do trabalho. Essa estrutura hierárquica proporciona uma visão integrada, facilitando a compreensão dos diferentes níveis e responsabilidades, proporciona maior clareza e uma gestão mais eficiente dos esforços para alcance dos objetivos organizacionais.

Figura 2 - Modelagem do Processo de execução do PGD no IFG para o Projeto Piloto



Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a conclusão da modelagem do processo de execução do PGD, o Grupo de Trabalho foi motivado a elaborar a minuta do edital de seleção dos participantes do projeto piloto. O documento contemplou as diretrizes estabelecidas na Portaria nº 2127/2024 do IFG, o cronograma de execução, a distribuição de vagas e a definição das unidades participantes do piloto.

Essa etapa antecedeu a preparação e execução do Projeto Piloto, cuja realização seguiria os prazos definidos na Portaria de implementação do PGD (IFG, 2025c). Vale mencionar que os documentos institucionais que regem o PGD na Administração Pública Federal não exigem a publicação de edital para a seleção de participantes. No entanto, a normativa do IFG estabeleceu essa exigência. A iniciativa de publicar o edital do piloto visava instrumentalizar a implementação do projeto, que, por sua vez, permitiria:

- Coletar dados relevantes para aprimorar o edital de seleção;
- Validar a metodologia de execução do PGD desenvolvida pelo GT;
- Testar a eficácia dos documentos e tutoriais produzidos;
- Avaliar o comportamento do módulo SUAP PGD 2.0;
- Analisar as implicações práticas da aplicação do modelo proposto.

Preparação e Execução do Projeto Piloto

A implementação de projetos pilotos pode atender a diversos objetivos relevantes, incluindo: a identificação de questões relacionadas ao conhecimento tácito, tornando-o explícito durante a execução do piloto, gerando importantes lições aprendidas; a avaliação da conformidade do processo antes da realização de um esforço considerável de replicação; e a análise de mudanças significativas ou melhorias inovadoras que não foram previamente testadas e apresentam alto risco, antes de sua ampla implementação em uma organização.

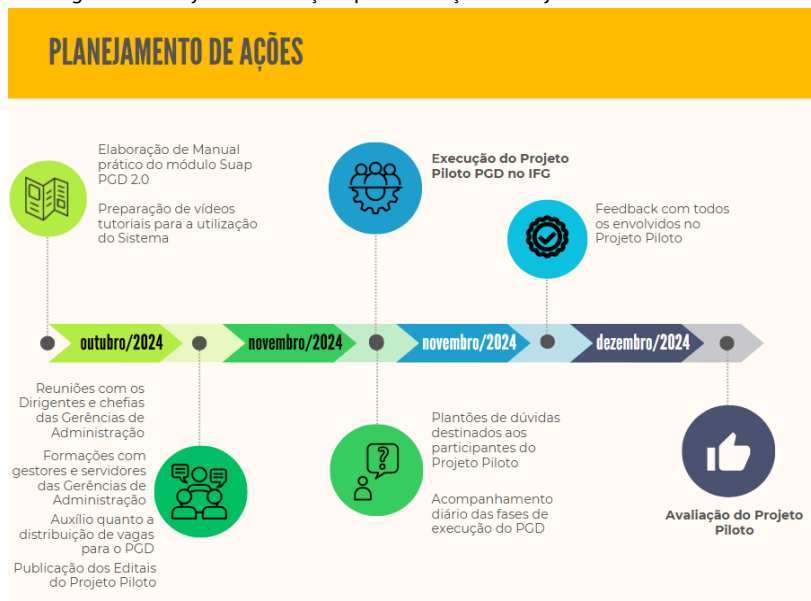
A prática de tentativa e erro com base na prototipagem e projetos-pilotos tende a ser mais positiva quando acompanhada de gestão do conhecimento, não apenas daquilo que foi bem-sucedido, como é praxe no setor público, mas principalmente organizar de forma sistemática também os conhecimentos das experiências e dos envolvidos relativas às falhas dos projetos. Assim, reduzem-se as chances de repetição dos mesmos erros, tanto no âmbito dessa inovação, quanto nos processos de sua difusão para outras unidades ou organizações (Cavalcante e Camões, 2017, p. 259).

Para efetivar a execução do Projeto Piloto, a alta gestão do IFG autorizou que este acontecesse na Pró-Reitoria de Administração (Proad), na Diretoria de Administração (Câmpus Goiânia) e nas Gerências de Administração (GA) de todos os demais câmpus. A escolha desses setores foi motivada pelo fato de serem unidades da área meio, com familiaridade em gestão e planejamento, processos estruturados e atividades mensuráveis, passíveis de execução remota (integral ou parcial) sem prejuízo às rotinas institucionais.

Diante da definição das unidades que participariam do Projeto Piloto, coube ao GT elaborar um planejamento de ações, contando com

o aval e apoio dos dirigentes do IFG. A figura seguinte ilustra este processo.

Figura 3 - Planejamento de ações para execução do Projeto Piloto do PGD no IFG



Fonte: Elaborado pelos autores.

Durante as reuniões de planejamento do GT, constatou-se a necessidade de adotar algumas medidas para a efetiva execução do Projeto Piloto. Entre elas, destacam-se a elaboração de um manual prático do módulo Suap PGD 2.0 e a produção de tutoriais em vídeo para orientar o uso do sistema⁷. Essa decisão foi motivada pela importância de fornecer instruções claras sobre os procedimentos definidos no Sistema e de estabelecer um padrão de conduta para sua utilização.

Os manuais são ferramentas essenciais na gestão de processos, pois seu conteúdo influencia diretamente as operações de uma organização. Eles servem como guias práticos, detalhando o "como

⁷ Consulte os documentos e vídeos formativos em: <https://www.ifg.edu.br/SUAP-pgd>.

fazer" das tarefas. O objetivo principal de um manual é, portanto, reunir e organizar informações de forma sistemática, criteriosa e segmentada, constituindo um instrumento facilitador para a execução de um processo (Araujo, 2008). Chinelato Filho (1999) complementa, definindo o manual como um documento de caráter esclarecedor que compila normas, diretrizes e sistemáticas operacionais, podendo inclusive descrever a execução de uma atividade específica.

Neste sentido, foi elaborado e disponibilizado um manual prático para a utilização do sistema, assim como foram produzidos vídeos tutoriais para a execução de cada fase do Projeto Piloto.

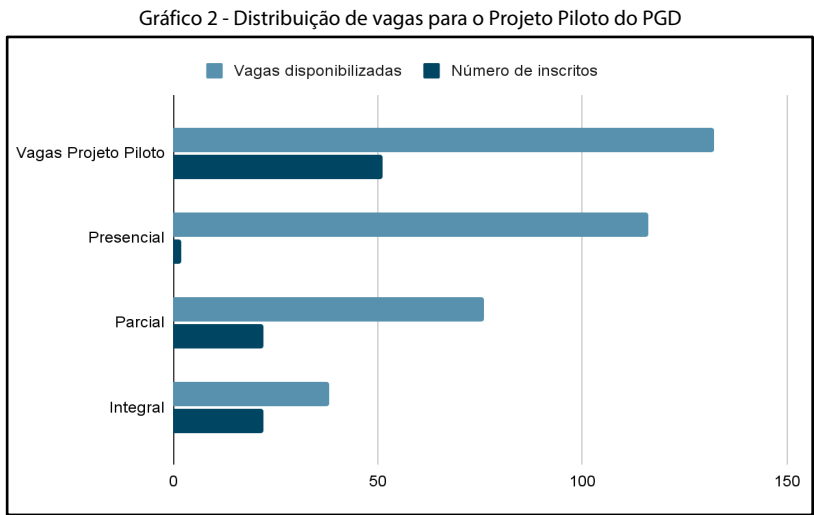
Tendo concluído a produção dos materiais mencionados, o GT reconheceu a importância fundamental da alta gestão para o êxito da implementação de um novo projeto de gestão no IFG. Nesse contexto, foram conduzidas reuniões de apresentação do Projeto Piloto e do planejamento proposto com os dirigentes de todos os câmpus do IFG, assim como com os gestores. O sucesso desta iniciativa esteve intrinsecamente ligado ao engajamento e ao suporte da alta gestão em todas as fases do desenvolvimento do Projeto Piloto. Na sequência, o GT conduziu formações *on-line* com todos os participantes do Projeto Piloto. Foram abordados tanto o uso do sistema quanto os aspectos relevantes da normativa do PGD do IFG e do Edital do Projeto Piloto.

Uma vez que as formações foram realizadas, as unidades receberam orientações do GT quanto a avaliação das atividades desenvolvidas nos setores para a distribuição das vagas nas modalidades presencial, teletrabalho em regime de execução parcial e integral, considerando o Art. 7, 8, 9 e 20 da Portaria nº 2127, alterada pela Portaria nº 2135 - Reitoria/IFG, de 7 de fevereiro de 2025.

Cada Unidade divulgou as vagas do PGD para o Projeto Piloto por meio de editais específicos, baseando-se na premissa de que as

atividades realizadas nas GAs apresentam características que possibilitam a avaliação da produtividade, dos resultados e do desempenho dos participantes em suas entregas, em consonância com os objetivos e metas, tanto setoriais quanto institucionais. A estratégia de cada Unidade em publicar seu próprio edital para o Projeto Piloto permitiu ao GT analisar os elementos presentes nos editais e, consequentemente, otimizar os processos ali descritos.

Foram disponibilizadas 132 vagas para o Projeto piloto, em 13 câmpus e Reitoria do IFG, com 51 inscritos. Destes 116 vagas foram disponibilizadas para a modalidade presencial, com apenas dois inscritos; 76 para o teletrabalho em regime de execução parcial, com 22 inscritos; e 38 vagas para o teletrabalho em regime de execução integral, com 22 inscritos, conforme ilustra o Gráfico 2:



Fonte: Relatório do Projeto Piloto do PGD (IFG, 2025b).

A realização do Projeto Piloto abrangeu todas as etapas do PGD, visando a avaliação e o aprimoramento necessários para sua posterior

aplicação em todos os setores do IFG. O cronograma estabelecido pelo GT, com aprovação da alta gestão, foi baseado nas seguintes etapas:

1. Publicação de edital de cada Unidade do IFG;
2. Período de inscrições para os interessados em participar do Projeto Piloto;
3. Resultado das inscrições;
4. Período de adesão ao PGD;
5. Período para criação do PES;
6. Período de Aprovação do PES e adesão ao PES;
7. Período de criação do PIT;
8. Período de homologação do PIT;
9. Execução do ciclo do Projeto Piloto do PGD;
10. Período de entrega do RIT;
11. Período de homologação do RIT;
12. Avaliação do Projeto Piloto.

Os resultados do Projeto Piloto revelaram que os materiais de instrução sobre o sistema, elaborados pelo GT, foram eficazes, permitindo que os participantes manejassem o módulo SUAP PGD 2.0 sem maiores obstáculos. De fato, 81,6% dos participantes afirmaram não ter encontrado dificuldades na execução de seus PITs durante o período do projeto. Em relação à avaliação geral da experiência piloto, 56,1% a consideraram ótima, observando-se a manutenção da produtividade e um aumento na motivação em relação ao trabalho realizado. Os pilares de sustentação estabelecidos pelo GT – formação, acompanhamento e *feedback* – demonstraram sua eficácia para o sucesso da implementação do Piloto. Além disso, evidenciaram a necessidade de investimento institucional em capacitações nas áreas de planejamento e gestão (IFG, 2025b).

O Projeto Piloto permitiu identificar alguns pontos que necessitam de aprimoramento para uma implementação em maior escala. Entre eles, destacam-se a otimização do processo de inscrição, a oferta de

espaços para formação e debate sobre as normas do PGD e as estratégias de planejamento e acompanhamento do trabalho, bem como a melhoria da comunicação entre servidores e suas respectivas chefias (IFG, 2025b).

Considerações finais

O Projeto Piloto de implementação do PGD no IFG demonstrou um significativo potencial de sucesso na transição para uma nova cultura de planejamento e desenvolvimento organizacional no IFG. Os pilares de sustentação definidos pelo GT – formação, acompanhamento e *feedback* – se mostraram fundamentais para o sucesso inicial da iniciativa. Adicionalmente, o piloto evidenciou a necessidade estratégica de investimento institucional em capacitações focadas em planejamento e gestão para consolidar a nova cultura.

Embora promissor, o projeto piloto também identificou pontos cruciais para aprimoramento visando uma implementação em larga escala no IFG. As principais necessidades incluíram a otimização do processo de inscrição, a oferta de espaços dedicados à formação e ao debate sobre as normas do PGD e as estratégias de planejamento e acompanhamento do trabalho, bem como o fortalecimento da comunicação entre servidores e suas chefias.

Os resultados do projeto piloto sinalizaram fortemente o potencial de sucesso da implementação do PGD no IFG, indicando a viabilidade da quebra de paradigmas nas relações de trabalho e o fomento de uma cultura de planejamento e desenvolvimento. Contudo, o sucesso em escala institucional dependerá da incorporação e resolução dos pontos de aprimoramento identificados, garantindo uma transição suave e eficaz para todos os participantes.

Ao compreender esse movimento enquanto um avanço irrefreável da melhoria da gestão, da transparência, da eficiência e da qualidade de vida no trabalho, não se descarta os desafios inerentes a esta transição, posto que os possíveis vícios da administração pública, bem como a iminente intimidade com a transformação digital, marcam processos que podem gerar hesitação ou óbice no desenvolvimento do programa à medida de sua implementação e posterior operacionalização.

Logo, destaca-se a necessidade premente não apenas do financiamento da alta gestão e do constante aporte na formação dos servidores, mas de uma campanha de integridade para o sucesso do programa junto à sociedade, haja vista esta ser usuária dos serviços públicos e objeto direto da entrega de valor público das autarquias que prestam serviços educacionais no Brasil.

A possível dissociação desta lógica cíclica do serviço público entra no radar como um risco à manutenção do PGD ao longo do tempo, uma vez que não é incomum esta categoria de trabalhadores ser estigmatizada por diversos estereótipos de privilégios à classe trabalhadora. Assim, o esforço do não desvirtuamento da coisa pública solapado pelo interesse individual deve ser rigorosamente acompanhado.

Nesta esteira, a construção de indicadores de esforço e desempenho para o monitoramento e avaliação das entregas dos servidores em PGD aponta-se como meio *sine qua non* para sua validação, manutenção, sucesso e prosperidade. Sem instrumentos para mensurar a qualidade das entregas e o alcance do referencial estratégico institucional, incorre-se na possibilidade da má compreensão do papel do serviço público e, sobretudo, do agente público à sociedade.

Para que a complexidade paradigmática desta transformação possa dar vazão aos próprios ritos de reconfiguração societária que se manifesta nas revoluções tecnológicas a partir das TICs com o mundo do trabalho, a constante atenção e compreensão dos parâmetros do PGD devem ser objeto de cabeceira sobretudo para gestores, e igualmente importante para servidores que lancem mão deste meio de labor, equilibrando a vida privada e o serviço prestado à sociedade brasileira.

Referências

ABPMP. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio: corpo comum de conhecimento. (BPM CBOK®). Versão 3.0. 2013.

ARAUJO, L.C.G de. Organização, sistemas e métodos. São Paulo: Atlas, 2008. Vol. I.

BRASIL. Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

_____. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Créa nas capitais dos Estados da Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Diário Oficial da União: Página 6975, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

_____. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 ago. 1995, p. 12114.

_____. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. Institui o Programa de Gestão e Desempenho – PGD no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília,

DF, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11072.htm>. Acesso em: 18 abr. 2025.

_____. Instrução Normativa Conjunta Seges-Sgprt/MGI nº24, de 28 de julho de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipep e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgprt-mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248>. Acesso: 16 abr. 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Painel de Implementação [do PGD]. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guia prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública Federal – Módulo 1: Introdução ao PGD, Autorização e Instituição. 2. ed. Brasília, DF, out. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd/1Autorizaoinstituio2edio.pdf>. Acesso em: 24 abr 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guia prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública Federal – Módulo 2: Seleção dos participantes, Assinatura do TCR, Desligamento do Participante. 2. ed. Brasília, DF, out. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd/2SeleoeTCR2Edio.pdf>. Acesso em: 24 abr 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guia prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública Federal – Módulo 3: Plano de entregas da unidade de execução. 2. ed. Brasília, DF, out. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd/3Planodeentregas2Edio.pdf>. Acesso em: 24 abr 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guia prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública Federal – Módulo 4: Plano de trabalho do participante. 2. ed. Brasília, DF, out. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd/4Planotrabalho2Edio.pdf>. Acesso em: 24 abr 2025.

_____. Ministério da Educação. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT). 4ª edição, 2024e. Disponível em: <https://cnct.mec.gov.br/cnct-api/catalogopdf>. Acesso em 8 abr. 2025

_____. Instrução Normativa Conjunta Seges-SRT-SGP/MGI nº20, de 21 de janeiro de 2025. Altera a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipep e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges/srt/sgp/mgi-n-20-608414504>. Acesso: 22 abr. 2025.

_____. Portal do Servidor. Programa de Gestão e Desempenho. API de Dados PGD. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/api-de-dados>. Acesso em 22 abr. 2025.

CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (Org.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020. p. 39-54. (Série Reformas do Estado).

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; CUNHA, Bruno Queiroz; SEVERO, Wilber da Rocha (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8803>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 9 ed. São Paulo: Manole, 2014.

CHINELATO FILHO, J. O&M integrado à informática. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

ELVIRA, Enrique Jesús Sánchez; BEZERRA, Leonardo Ferreira. O programa de gestão: no caminho da pós-nova gestão de desempenho? Brasília: Enap, 2023. 92 p. (Cadernos Enap, n. 129; Coleção: Cátedras 2021).

FILARDI, FERNANDO ORCID; CASTRO, RACHEL MERCEDES P. DE ORCID; ZANINI, MARCO TULIO FUNDÃO ORCID. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. Cad. EBAPE.BR v. 18, n.1, 2020.

GONÇALVES, J. E. L. Processo, que processo? Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 8-19, 2000.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE GOIÁS (IFG). Disponível em <https://www.ifg.edu.br>. Acesso em: 8 abr. 2025.

_____. Portaria nº 2.127 - Reitoria/IFG, de 9 de agosto de 2024a. Autoriza e institui o Programa de Gestão e Desempenho - PGD, a ser implementado no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 154, seção 1, p. 29, 12 ago. 2024a.

_____. Lula, Camilo Santana e Oneida desceram placa alusiva à pedra fundamental de dois novos câmpus do IFG. Goiânia, GO, 06 set 2024b. Disponível em <https://www.ifg.edu.br/component/content/article/17-ifg/ultimas-noticias/39002-lula-lanca-novos-campus>. Acesso em: 8 abr. de 2025.

_____. Portaria nº 2.246 - Reitoria/IFG, de 8 de outubro de 2024c. Designa os servidores relacionados para comporem o Grupo Técnico de Implantação do Sistema para a execução do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no âmbito do IFG.

_____. Portaria nº 2921 - Reitoria/IFG, de 09 de dezembro de 2024d. Atualiza a Portaria nº 2246/2024, de 8 de outubro de 2024, que designou servidores para comporem o Grupo Técnico de Implantação do Sistema para a execução do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no âmbito do IFG,

_____. IFG em dados. Goiânia, GO: 2025a. Disponível em <https://ifg.edu.br/ifg-em-dados>. Acesso em: 8 abr. 2025.

_____. Relatório do Projeto Piloto do PGD no IFG. Goiânia, GO: 2025b. 9p. Disponível em

<https://www.ifg.edu.br/attachments/article/40104/Relat%C3%B3rio%20Projeto%20Piloto%20PGD%20IFG.pdf>. Acesso em: 14 de abr. 2025.

_____. Portaria nº 2.135 - Reitoria/IFG, de 7 de fevereiro de 2025. Altera a Portaria 2127 - REITORIA/IFG, de 9 de agosto de 2024, que autorizou e instituiu o Programa de Gestão e Desempenho - PGD, a ser implementado no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 29, seção 1, p. 27, 11 fev. 2025c.

_____. Relatório Anual de Gestão, RAG 2024. Goiânia, GO: 2025d. 113p. Disponível em <https://www.ifg.edu.br/attachments/article/239/RAG-2024%20-%2031-03-2025.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). Portaria normativa RE/IFRN nº 42, de 10 de fevereiro de 2025. Institui e regulamenta o Programa de Gestão e Desempenho de Pessoal do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

NARCIZO, Rodrigo. Elaboração de Planos de Entrega e de Trabalho do PGD. 2025, ENAP-EVG. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1344>, Acesso: 27 mar. 2025.

TOLEDO, C. J. et. al. Qualidade: Gestão e Métodos. Rio de Janeiro: Gen, 2013. 807 p.

4

ACEITAÇÃO DE INOVAÇÕES PELOS CONSUMIDORES: RELATO DE EXPERIÊNCIA EM UM CURSO DE ADMINISTRAÇÃO COM METODOLOGIAS ATIVAS

*Murilo Marques Costa*¹

*Marcos de Moraes Sousa*²

*Nathaliê Silva Souza*³

*Rafael Rosa da Conceição*⁴

*Karina Bezerra Luz Machado*⁵

Introdução

O presente relato de experiência apresenta a implementação de uma abordagem pedagógica que integra metodologias ativas e práticas extensionistas no ensino de inovação no Curso de Administração. O projeto foi conduzido ao longo de dois semestres e teve como foco o desenvolvimento da capacidade crítica e analítica dos alunos diante das inovações no mercado e da aceitação dos consumidores frente a novas tecnologias. As aulas foram organizadas de forma a estimular a aprendizagem ativa, com dinâmicas de grupo, análises de casos reais,

¹ Doutorando em Administração (UFG), mestre em Gestão, Educação e Tecnologias (UEG) e administrador. Docente e coordenador na UniEVANGÉLICA – Ceres, atua com consultoria, gestão de pessoas e auditorias. murilo_mcosta@hotmail.com

² Professor titular do IF Goiano. Pós-doutor em Administração (Berna e Kent), doutor pela UnB e mestre em Agronegócio pela UFG. Docente dos mestrados em Administração (IF Goiano e UFG) e do ProFEPT.

³ Graduanda em Administração pela UniEVANGÉLICA – Ceres. Integra o Grupo GPSaCA, com experiência em iniciação científica, monitoria e apoio a pesquisas. Atua na área de negócios com gestão de floricultura.

⁴ Graduando em Administração (UniEVANGÉLICA – Ceres) e em Educação do Campo (PUC Goiás), com formação técnica em Agropecuária. Atua como extensionista técnico na agricultura familiar, comercialização rural e mídias sociais.

⁵ Administradora, especialista em Gestão Estratégica de Negócios e mestranda em Administração no IF Goiano. Atua como administradora no no IFGoiano/ Campus Rio Verde, com experiência na gestão pública.

debates orientados e atividades práticas que simulam situações enfrentadas por empresas inovadoras.

A inovação pode ser um fator de desenvolvimento de uma nação e uma força motriz para a prosperidade (Zhang, 2015), além disso tem se consolidado como um tema central nas discussões contemporâneas sobre competitividade e sustentabilidade das empresas no mercado globalizado. Em um cenário de constantes transformações, marcado pelo avanço acelerado da economia e das tecnologias, observa-se uma crescente adoção de estratégias voltadas para o desenvolvimento inovador por parte das organizações, movimento que desperta o interesse de especialistas e acadêmicos em diversas áreas (Ma *et al.*, 2022). No campo educacional, a inovação assume papel ainda mais estratégico, pois é por meio dela que se redefine o processo de formação de profissionais capazes de lidar com a complexidade e a dinamicidade do mundo do trabalho.

Inovação pedagógica pode ser compreendida como qualquer prática no ensino que se distancie da abordagem tradicional, com o intuito de potencializar a aprendizagem (Walder, 2017). Nesse contexto, abordar a inovação não apenas como um conceito teórico, mas como uma prática vivenciada e reflexiva no ambiente universitário, torna-se essencial para preparar os estudantes para os desafios do mercado.

O início do século XXI foi marcado por um diálogo dinâmico e voltado para o mercado entre os diferentes atores envolvidos na educação, tanto dentro das instituições de ensino superior (IES) quanto fora de seus limites institucionais (Shyiramunda; Van Den Bersselaar, 2024). A educação superior, cada vez mais convocada a responder às demandas sociais, encontra na articulação entre ensino, pesquisa e extensão um caminho para ampliar seu impacto transformador (Gunnness; Matanda; Rajaguru, 2023), em aspecto semelhante o modelo

do Triple Helix reforça a interação entre governo, universidade e empresas (Etzkowitz; Leydesdorff, 1995, 2000).

Os avanços científicos e tecnológicos impõem novas exigências à educação universitária, demandando metodologias mais dinâmicas, interativas e ancoradas na realidade (Kolster, 2021). Na visão de Soares *et al* (2020) observa-se uma crescente busca por aprimorar continuamente as práticas de ensino, com ênfase na promoção da participação ativa do educando no processo educativo.

A extensão universitária, nesse sentido, desempenha um papel crucial na formação acadêmica ao conectar os estudantes a situações reais enfrentadas pela sociedade e pelo setor produtivo. Além disso, a extensão promove o acesso das empresas a metodologias estruturadas de análise e intervenção, sem a necessidade de altos investimentos em infraestrutura de gestão do conhecimento (Hutchinson; Quintas, 2008). Por meio de ações extensionistas, cria-se uma ponte entre o conhecimento científico e a prática cotidiana, potencializando o aprendizado contextualizado e gerando contribuições concretas para a comunidade.

As micro e pequenas empresas (MPEs), por exemplo, representam um segmento vital da economia, mas frequentemente enfrentam desafios estruturais relacionados à gestão de processos, marketing, inovação e organização financeira (Ramírez-Montoya *et al.*, 2021; Xie, 2023). A aproximação entre discentes e essas realidades empresariais permite a troca de saberes, a aplicação prática de conceitos aprendidos em sala de aula e o desenvolvimento de competências gerenciais e interpessoais por parte dos alunos.

Destaca-se, ainda, a utilização de estudos de caso envolvendo empresas locais e globais que introduziram inovações significativas, bem como discussões sobre a resistência à mudança, fatores culturais e

comportamentais que influenciam a aceitação de produtos e serviços inovadores. Atividades como essas são reconhecidamente eficazes no processo de ensino-aprendizagem universitário (Sun *et al.*, 2014), pois fomentam o protagonismo estudantil, a resolução de problemas e o desenvolvimento da autonomia intelectual (Shoulders *et al.*, 2023). Quando o estudante assume a corresponsabilidade por seu processo educativo, começa a desenvolver ativamente a construção de seu próprio conhecimento (Lima *et al.*, 2023).

O mundo vem se configurando como uma aldeia global, caracterizada pela crescente conexão entre as nações (Chien; Zhang; Sadiq, 2024), e o uso de metodologias ativas tem sido discutido em pesquisas de países diversos, o que demonstra o potencial transformador da inovação no ambiente educacional:

Quadro 1 – Estudos de diferentes países que tratam sobre o uso de metodologias ativas

Autor/Ano	Local	Principais resultados
Karmini <i>et al.</i> , 2021	Indonésia	Aprendizagem baseada em valores culturais e experiências reais: não cita explicitamente uma metodologia ativa clássica, mas aplica princípios de aprendizagem significativa e desenvolvimento integral, alinhados a práticas da realidade local.
Kolster, 2021	Países Baixos	Aprendizagem por pesquisa e aprendizagem autodirigida: nos programas de excelência, os alunos conduzem suas próprias investigações e aprendem de forma colaborativa e autônoma.
Ramírez-Montoya <i>et al.</i> , 2021	México e Equador	Aprendizagem híbrida colaborativa e aprendizagem baseada em competências: destacam o uso de ambientes híbridos, trabalho em equipe e foco no desenvolvimento de competências para a formação profissional.
Qiu; García-Aracil; Isusi-Fagoaga, 2023	China e Espanha	Aprendizagem baseada em projetos e problemas (PBL): enfatizam práticas voltadas para empreendedorismo e inovação através de projetos reais e resolução de problemas, envolvendo interdisciplinaridade.

Apesar do interesse crescente, a literatura aponta que ainda há um espaço relevante para a ampliação e aprofundamento das práticas pedagógicas inovadoras, sobretudo quando associadas a contextos de atuação prática (Purohit; Dutt, 2024). Com base neste contexto, o relato tem como objetivo compartilhar as práticas pedagógicas e extensionistas implementadas, discutindo os desafios enfrentados durante a execução e refletindo sobre os impactos no aprendizado dos alunos. A continuidade deste projeto ao longo de dois semestres permitiu não apenas o amadurecimento das estratégias metodológicas adotadas, mas também a geração de evidências empíricas sobre os benefícios da integração entre ensino e extensão. Pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre inovação educacional e formação profissional, reforçando o papel da universidade como agente de transformação social e desenvolvimento regional.

Em relação ao método, o presente relato de experiência adota uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada na análise reflexiva sobre a execução e os impactos dos projetos de extensão universitária. Foram sistematizadas as vivências e percepções de aprendizagem adquiridas ao longo das atividades desenvolvidas, destacando a relação entre teoria e prática na formação acadêmica. Para isso, foram coletados dados a partir da observação direta, tanto de alunos quanto de outros participantes, bem como registros documentais das atividades realizadas.

Os relatos de experiência constituem uma forma narrativa por meio da qual se compartilham vivências sustentadas por conhecimento científico, promovendo, assim, a ampliação do aprendizado (da Silva *et al.*, 2024), onde contexto, os atores envolvidos, as técnicas utilizadas e o conteúdo da vivência influenciam diretamente os resultados, a discussão e as considerações finais do trabalho (da Silva; do Nascimento, 2019).

Em relação aos projetos de extensão: foram concebidos com o propósito de proporcionar a acadêmicos do curso de Administração uma experiência prática e aplicada, integrando os conhecimentos adquiridos em sala de aula com a realidade do mercado. As atividades ocorreram ao longo do primeiro e segundo semestre de 2024, de abril a junho e de setembro a dezembro, respectivamente, totalizando 20 horas de carga horária para cada projeto. Todo o projeto ocorreu na cidade de Ceres, no estado de Goiás. A execução das atividades foi estruturada em etapas sequenciais, garantindo um ciclo completo de aprendizado prático. Os acadêmicos foram organizados em grupos e direcionados a diferentes empresas participantes.

Relato de experiência

Inicialmente, as discussões em sala de aula foram conduzidas por meio da análise de casos reais de empresas que introduziram inovações disruptivas, especialmente startups do Vale do Silício e organizações do setor tecnológico. Cada grupo de alunos foi designado a investigar um caso específico, identificando as barreiras enfrentadas pelas empresas, as reações dos consumidores e as estratégias de superação adotadas. Posteriormente, essas análises foram compartilhadas em plenárias, fomentando debates ricos e plurais que permitiram o desenvolvimento de habilidades argumentativas, reflexivas e colaborativas.

Paralelamente, os estudantes foram incentivados a realizar visitas presenciais a empresas de suas respectivas cidades, investigando a adoção de práticas inovadoras, os entraves enfrentados e as reações dos consumidores em contextos específicos. Essa imersão no ambiente empresarial real ampliou a compreensão dos alunos sobre a complexidade da implementação da inovação, proporcionando uma aprendizagem mais

contextualizada e significativa. Nesse contexto, observa-se que a adoção de práticas inovadoras baseadas na otimização de recursos internos pode alavancar o crescimento organizacional, mesmo em setores tradicionais, como apontado em estudos sobre cooperativas de crédito em países africanos (Nassuna; Jeppesen; Balunywa, 2024).

A experiência relatada decorre da implementação de dois projetos de extensão universitária realizados em 2024 no curso de Administração da Universidade Evangélica de Goiás – Campus Ceres, articulados com as disciplinas “Imersão em Negócios e Práticas Empresariais Inovadoras” e “Gestão da Qualidade”. Com carga horária de 20 horas cada, os projetos envolveram 38 estudantes e focaram na atuação prática em microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), abordando inovação, reengenharia de processos e estratégias de melhoria organizacional.

Os projetos de extensão foram concebidos com objetivos complementares e interligados, visando tanto ao desenvolvimento acadêmico dos estudantes quanto ao fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte da região. De um lado, buscou-se capacitar os alunos do curso de Administração na aplicação prática de ferramentas de diagnóstico organizacional, inovação empresarial e gestão da qualidade, desenvolvendo habilidades analíticas, estratégicas e operacionais essenciais à formação profissional.

De outro, os projetos almejaram proporcionar melhorias efetivas às empresas participantes, seja por meio da implementação de práticas inovadoras que promovessem o crescimento estratégico, seja por intervenções de reengenharia de processos que otimizassem fluxos internos e aumentassem a eficiência operacional. Dessa forma, consolidou-se uma proposta de extensão universitária que não apenas conecta teoria e prática, mas também gera impactos positivos concretos

tanto no processo formativo dos discentes quanto no ambiente empresarial local.

O primeiro projeto, “Inovar para Crescer: Consultoria e Desenvolvimento de Práticas Empresariais”, teve como objetivo fortalecer ME e EPP por meio da aplicação de metodologias de consultoria, ferramentas de análise estratégica e workshops de inovação. O segundo, “Qualidade em Ação: Reengenharia de Processos”, concentrou-se na identificação de gargalos operacionais e na proposição de melhorias utilizando ferramentas da gestão da qualidade, como o 5W2H. Essa experiência corrobora a importância de estimular a troca de conhecimentos entre universidades, empresas e sociedade, fortalecendo um ecossistema de inovação colaborativa (Camarã, 2024).

Ambos os projetos foram estruturados com metodologias ativas de aprendizagem, com ênfase na resolução de problemas reais. A metodologia compreendeu etapas sequenciais de diagnóstico, intervenção e avaliação, permitindo que os discentes desenvolvessem competências técnicas e analíticas em situações práticas.

Na primeira etapa, realizou-se a seleção das empresas parceiras e a formação dos grupos de trabalho. Cada grupo escolheu duas empresas da região de Ceres-GO, considerando critérios de viabilidade de acesso, disponibilidade dos gestores e potencial de aplicação das práticas propostas. Os estudantes realizaram visitas técnicas in loco, utilizando instrumentos de diagnóstico como entrevistas estruturadas, observação direta e análise documental.

A partir das informações coletadas, elaboraram-se diagnósticos organizacionais detalhados, com apoio de ferramentas como mapa de processos, matriz SWOT (Figura 1) e checklists de conformidade. Na matriz SWOT buscou-se avaliar fatores positivos e negativos, quer seja no ambiente interno e/ou externo.

Figura 1 – Modelo genérico da análise SWOT utilizada

<i>Strenghts</i> * * * *	<i>Weaknesses</i> * * * *
<i>Opportunities</i> * * * *	<i>Threats</i> * * * *

Com base nessa análise, foram desenvolvidos planos de ação personalizados, orientados pelo 5W2H (Figura 2), assegurando clareza nos objetivos, responsabilidades, cronogramas, recursos e justificativas.

Figura 2 – Modelo genérico do Plano de Ação 5W2H utilizado

Item	Medidas (O que?)	Quem fazer? (Responsável)	Como Fazer?	Onde fazer?	Quando Fazer?	Por que fazer?
1						
2						
3						
4						
5						

A segunda etapa concentrou-se na proposição de intervenções e soluções, com entregas intermediárias validadas por docentes mentores. As intervenções abrangeram desde melhorias em processos administrativos, como gestão de estoque e atendimento ao cliente, até ações de marketing, como uso de mídias sociais, padronização da identidade visual e reformulação de layout de loja. É importante

destacar que o uso estruturado de dados e informações em processos de tomada de decisão tem se mostrado um fator essencial para impulsionar tanto a inovação incremental quanto a exploratória nas organizações (Sivarajah *et al.*, 2024).

Simultaneamente, os estudantes participaram de workshops e capacitações temáticas, ofertados de forma remota por meio de vídeos curtos e interativos sobre marketing digital, inovação aberta, gestão da qualidade e empreendedorismo. Esses materiais forneceram suporte teórico-prático às intervenções realizadas.

A terceira etapa envolveu o acompanhamento das ações nas empresas, com reuniões periódicas para validação e ajustes das estratégias. Além disso, os alunos elaboraram relatórios de progresso e relatos de experiência, apresentados em seminários internos e submetidos a eventos acadêmicos, ampliando a visibilidade institucional dos projetos.

A avaliação das atividades foi realizada por meio de formulários eletrônicos (*Google Forms*) aplicados tanto aos estudantes quanto aos gestores das empresas parceiras. Os critérios considerados incluíram domínio dos conceitos, clareza na comunicação, viabilidade das propostas, engajamento do grupo, capacidade analítica e aplicabilidade das intervenções. A percepção geral dos empresários foi positiva, destacando-se o caráter inovador das soluções e a seriedade do acompanhamento docente.

Pedagogicamente, observou-se um aumento expressivo no engajamento e na proatividade dos estudantes, além do desenvolvimento de competências essenciais como pensamento crítico, raciocínio analítico, comunicação interpessoal e resolução de problemas. A integração entre teoria e prática demonstrou-se eficaz na consolidação dos conteúdos curriculares e na valorização da extensão

como instrumento formativo. Em contextos dinâmicos, como o de startups, destaca-se que a aprendizagem no ambiente de trabalho é pautada em uma postura proativa e em uma constante adaptação às mudanças, elementos que também se manifestaram ao longo do projeto (Paoprasert *et al.*, 2025).

O uso de metodologias ativas — incluindo análise de casos, dinâmicas em grupo, elaboração de planos fictícios de inovação e visitas técnicas — contribuiu para a construção de um ambiente de aprendizagem mais dinâmico, contextualizado e centrado no protagonismo discente. A articulação entre ensino, extensão e mercado real reafirma o papel da universidade como agente de transformação social e de desenvolvimento regional. Assim, a condução integrada dos projetos “Inovar para Crescer” e “Qualidade em Ação” representou uma experiência exitosa na formação prática dos alunos e na aproximação entre universidade e setor produtivo. A continuidade dos projetos ao longo de dois semestres possibilitou o amadurecimento metodológico das ações e a ampliação de seus impactos. Recomenda-se sua replicação em outras disciplinas e cursos, com ênfase na abordagem interdisciplinar e no uso de tecnologias digitais para potencializar resultados e fomentar uma cultura de inovação e qualidade nas pequenas empresas da região.

Durante a execução das atividades, observou-se um engajamento crescente dos estudantes e uma transformação qualitativa na aprendizagem. As aulas estruturadas com metodologias ativas e princípios da aprendizagem experiencial valorizaram a interação entre discentes, docentes e ambiente externo, favorecendo o desenvolvimento de habilidades técnicas e o amadurecimento crítico frente aos desafios da inovação e da realidade empresarial.

Conforme destaca a literatura, atividades práticas e colaborativas fortalecem o engajamento estudantil e a criatividade no ensino superior (Gunness; Matanda; Rajaguru, 2023; Xie, 2023). Observações em sala e feedbacks qualitativos indicaram aumento do interesse e da participação ativa dos alunos, além do aprimoramento de competências como pensamento crítico, comunicação interpessoal e resolução de problemas. Também ficou evidente a importância dos ambientes informais de aprendizagem, nos quais os alunos constroem conhecimento de forma autônoma e interdisciplinar (Wihlenda; Brahm; Habisch, 2023).

Assim, este relato demonstra que a integração entre inovação pedagógica e extensão universitária pode transformar a experiência acadêmica, promovendo uma aprendizagem mais engajada, contextualizada e orientada para a solução de problemas reais. Ao conectar teoria e prática, universidade e sociedade, reafirma-se o papel da educação superior como protagonista na formação de cidadãos críticos, criativos e preparados para atuar em um mundo em constante transformação. A abordagem interdisciplinar adotada e a conexão com demandas sociais estão alinhadas às novas tendências da pesquisa em empreendedorismo e inovação, que reforçam a importância da produção de impactos sociais significativos (Liguori *et al.*, 2024).

Alinhado a uma perspectiva de responsabilidade social e formação cidadã, o projeto dialogou diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). As ações desenvolvidas contribuíram para o ODS 4 (Educação de Qualidade), ao promover práticas pedagógicas inovadoras e a formação crítica dos estudantes; para o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), ao fomentar a profissionalização e o fortalecimento de micro e pequenas empresas locais; e para o ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), ao

incentivar a adoção de práticas de inovação e gestão de processos nos empreendimentos atendidos. Dessa forma, a iniciativa reafirma o compromisso da educação superior com o desenvolvimento sustentável, a inclusão produtiva e a transformação social, especialmente em regiões de interiorização.

Apesar dos resultados positivos alcançados, o desenvolvimento dos projetos enfrentou algumas limitações que merecem reflexão. Um dos desafios observados foi a resistência inicial de parte dos estudantes em se engajar nas atividades práticas fora do ambiente tradicional de sala de aula, especialmente no que se refere à realização de visitas técnicas e aplicação dos instrumentos de diagnóstico organizacional. A mudança de postura exigida pelas metodologias ativas — centradas no protagonismo discente e na aprendizagem experiencial — demandou um período de adaptação e sensibilização, revelando a necessidade de estratégias contínuas de motivação e acompanhamento pedagógico.

Outro aspecto limitante esteve relacionado à abertura e disponibilidade das micro e pequenas empresas participantes. O que se corrobora com estudo semelhante onde em alguns casos, notou-se certa hesitação em compartilhar informações ou adotar mudanças, o que pode ser interpretado à luz das barreiras culturais e da ausência de uma cultura organizacional voltada à inovação, aspecto cuja superação é determinante para a melhoria de desempenho nas MPEs (Wilson; Jógia; Liguori, 2025).

Embora muitas organizações tenham demonstrado interesse em colaborar, a realidade de cidades interioranas, marcada por estruturas empresariais familiares e por uma cultura de gestão ainda pouco formalizada, revelou paradigmas de resistência à intervenção externa. Em alguns casos, observou-se hesitação em compartilhar informações estratégicas ou implementar mudanças sugeridas, evidenciando

barreiras culturais e comportamentais próprias do contexto local. Tais fatores, contudo, também constituíram oportunidades valiosas de aprendizado para os estudantes, que puderam vivenciar as complexidades inerentes à gestão em ambientes de forte identidade regional.

Considerações finais

Este relato de experiência evidenciou a eficácia de uma abordagem pedagógica inovadora no ensino superior, centrada na análise e aceitação de inovações empresariais pelos consumidores. Por meio de metodologias ativas, como debates, análise de casos, atividades práticas e interação com empresas locais, os alunos foram inseridos em um processo de aprendizagem significativo, desenvolvendo habilidades essenciais como pensamento crítico, comunicação eficaz, trabalho em equipe, raciocínio analítico e capacidade de adaptação.

A elaboração de planos de introdução de inovações fictícias, aliada ao atendimento a micro e pequenas empresas da região, proporcionou uma compreensão aprofundada dos desafios do mercado real. A combinação entre estratégias ativas de ensino e ações extensionistas favoreceu não apenas o desenvolvimento de competências profissionais, mas também a articulação entre teoria e prática, fortalecendo o vínculo entre universidade e sociedade.

Os resultados demonstraram um aumento expressivo no engajamento e na proatividade dos estudantes, destacando o potencial transformador das metodologias ativas no contexto universitário. A aplicação prática dos conceitos teóricos, somada ao feedback positivo dos alunos, reforçou a relevância dessa abordagem para a formação de profissionais mais preparados, críticos e inovadores.

Além do impacto pedagógico, as ações de extensão evidenciaram benefícios concretos para os empreendimentos locais. Os projetos de consultoria e reengenharia de processos, apoiados em ferramentas como a matriz SWOT e o plano de ação 5W2H, resultaram em diagnósticos organizacionais detalhados e propostas de melhoria alinhadas à realidade das empresas. Empresários relataram avanços significativos em seus processos internos, enquanto os estudantes reconheceram o valor da experiência prática para sua formação profissional. Em consonância com essas práticas, é fundamental reconhecer que a inovação não se restringe a produtos, mas também inclui a otimização de processos e serviços, alinhando-se às diretrizes de inovação sustentável (Zartha *et al.*, 2024).

O fortalecimento do vínculo entre universidade e comunidade consolidou a extensão como instrumento de transformação social e de desenvolvimento econômico regional. A integração entre ensino, pesquisa e extensão, evidenciada neste projeto, mostrou-se fundamental para promover a troca de saberes e a co-construção de soluções sustentáveis.

Com base nessa experiência, recomenda-se a ampliação do projeto para incluir outras áreas do conhecimento, como tecnologia, engenharia, comunicação e ciências sociais aplicadas, adotando um enfoque interdisciplinar capaz de potencializar ainda mais os resultados. Sugere-se também a incorporação de tecnologias emergentes de análise de dados e ferramentas digitais colaborativas, visando aprimorar os diagnósticos e impulsionar a inovação nas empresas atendidas.

Para trabalhos futuros, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que permitam acompanhar os impactos duradouros das intervenções, bem como a promoção de programas de capacitação

contínua para os estudantes, preparando-os para atuarem como agentes de transformação organizacional.

Em síntese, a integração entre práticas pedagógicas inovadoras e ações de extensão universitária mostrou-se uma estratégia eficaz na formação de profissionais capazes de enfrentar os desafios contemporâneos com espírito crítico, criatividade e compromisso social. A experiência reafirma o papel da universidade como promotora de inovação e desenvolvimento sustentável, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, dinâmica e inclusiva.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que avaliem os impactos de médio e longo prazo das intervenções realizadas tanto na formação acadêmica dos estudantes quanto no desenvolvimento organizacional das empresas atendidas. Investigações comparativas entre diferentes regiões, especialmente entre contextos urbanos e interioranos (a exemplo do relatado), poderiam enriquecer a compreensão sobre as dinâmicas de aceitação à inovação e as especificidades culturais que influenciam a implementação de práticas de gestão.

Além disso, sugere-se o aprofundamento em análises que integrem ferramentas digitais e plataformas colaborativas no acompanhamento de projetos extensionistas, potencializando a coleta de dados e o monitoramento contínuo dos resultados alcançados. Tais abordagens podem ampliar o impacto social e acadêmico da extensão universitária, fortalecendo seu papel estratégico na formação de profissionais inovadores e socialmente comprometidos.

Referências

CAMARÃ, A. B. A Bibliometric Analysis of Knowledge Dynamics and Open Innovation Process. In: Proceedings of the International Conference on Business Excellence.

Sciendo, p. 985-995. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2314218>. Disponível em: <https://sciendo.com/article/10.2478/picbe-2024-0086>. Acesso em: 26 abr. 2025.

CHIEN, F.; ZHANG, Y.; SADIQ, M. Impact of open innovation on globalization: a survey study on China. **Technological and Economic Development of Economy**, v. 30, n. 1, p. 196-217, 15 Feb. 2024. DOI: <https://doi.org/10.3846/tede.2024.19982>. Disponível em: <https://journals.vilniustech.lt/index.php/TEDE/article/view/19982>. Acesso em: 24 abr. 2025.

DALTRO, M. R.; DE FARIA, A. A. Relato de experiência: Uma narrativa científica na pós-modernidade. **Estudos e pesquisas em psicologia**, v. 19, n. 1, p. 223-237, 2019. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812019000100013. Acesso em: 24 abr. 2025.

DA SILVA, R. S.; DO NASCIMENTO, J. P. M.; CAVALCANTI, D. C. L. L.; DOS SANTOS, A. N.; CORREIA, J. M. Iniciação científica no período da pandemia por COVID-19: relato de experiência. **Cadernos de Educação Tecnologia e Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 550-560, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.14571/brajets.v17.n2.550-560>. Disponível em: <https://brajets.com/brajets/article/view/1062/740>. Acesso em: 24 abr. 2025.

DOBNI, C. B.; WILSON, G. A.; KLASSEN, M. Business practices of highly innovative Japanese firms. **Asia Pacific Management Review**, 2022 Vol. 27 (3). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apmr.2021.06.005>. Disponível em: <https://www.science-direct.com/science/article/pii/S1029313221000671?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development (January 1, 1995). **EASST Review**, Vol. 14, No. 1, pp. 14-19, 1995. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2480085. Acesso em: 24 abr. 2025.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, Volume 29, Issue 2, p. 109-123, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1016/>

S0048-7333(99)00055-4. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000554>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GUNNESS, A.; MATANDA, M. J.; RAJAGURU, R. Effect of student responsiveness to instructional innovation on student engagement in semi-synchronous online learning environments: The mediating role of personal technological innovativeness and perceived usefulness. **Computers & Education**, Vol. 205, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2023.104884>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360131523001616?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.

HUTCHINSON, V.; QUINTAS, P. Do SMEs do knowledge management? Or simply manage what they know? **International Small Business Journal**, v. 26, n. 2, p. 131-154, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1177/0266242607086571>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0266242607086571>. Acesso em: 24 abr. 2025.

LIMA, M. A. M.; BATISTA, B. T. B.; MACIEL, I. M. de O.; SILVA, J. C. da. Estruturas Essenciais de Metodologias Ativas: Um Estudo no Segmento de Educação Corporativa. **Administração: Ensino e Pesquisa**, [S. l.], v. 24, n. 1, 2023. DOI: 10.13058/raep.2023.v24n1.2236. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/2236>. Acesso em: 25 abr. 2025.

LÓPEZ, F. R.; ARIAS-OLIVA, M.; PELEGRÍN-BORONDO, J.; MARÍN-VINUESA, L. M. Serious games in management education: An acceptance analysis. **The International Journal of Management Education**, v.19(3), 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2021.100517>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1472811721000665?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.

KARMINI, N. W.; YUDARI, A. A. K. S; SUASTHI, I. G. A.; HADRIANI, N. L. G.; SETINI, M. Model of Humanism Education based on Local Wisdom in Elementary School in Bali. **International Journal of Early Childhood Special Education (INT-JECSE)**, (2021) v.13(2): p. 1056-1063. DOI: 10.9756/INT-JECSE/V13I2.211150 Disponível em: https://www.int-jecse.net/article/Model+of+Humanism+Education+based+on+Local+Wisdom+in+Elementary+School+in+Bali_306/?download=true&format=pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

- KOLSTER, R. Diffusional effects of excellence education on the institutionas a whole. **European Journal of Higher Education**. 2021, v. 11, nº. 1, p. 82–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/21568235.2020.1850311>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21568235.2020.1850311>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- LIGUORI, E. W.; MULDOON, J.; OGUNDANA, O. M.; LEE, Y.; WILSON, G. A. Charting the future of entrepreneurship: a roadmap for interdisciplinary research and societal impact. **Cogent Business & Management**, 11(1). 2024.DOI: <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2314218>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2024.2314218>. Acesso em: 26 abr. 2025.
- MA, J.; LI, Z.; LIU, Z.; ZHANG, S.; LAI, W. Influence of Management Education on Enterprise Scientific and Technological Innovation Based on K-Means Clustering Algorithm. **Mathematical Problems in Engineering**, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1155/2022/9030862>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1155/2022/9030862>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- MIGUEL, E. R. A.; ROBERTO, E. Pierre Bourdieu: fortalecendo referenciais teóricos em metodologias ativas. **Revista Espaço saúde**, v. 23, n. 1, p. 1-4, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37885/230312504> Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/230312504>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- NASSUNA, A.N.; JEPPESEN, S.; BALUNYWA, W. Leveraging growth of savings and credit cooperatives through innovative practices-cases from Uganda. **African Journal of Economic and Management Studies**, Vol. 15 No. 4, pp. 781-792. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/AJEMS-02-2023-0044>. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ajems-02-2023-0044/full/html>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- PAOPRASERT, N.; PHUSAVAT, K.; RODCHOM, P.; KANCHANA, R. MAJAVA, J. Development of learning conditions for workplace learning: Case study in one education technology startup in Thailand. **Asia Pacific Management Review**, Volume 30, Issue 2, 100347. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apmr.2024.100347>. Disponível: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1029313224000691> Acesso em: 24 abr. 2025.

- PUROHIT, S.; DUTT, A. Pedagogical innovations in management education in the 21ST century: A review and research agenda. **The International Journal of Management Education**, v.22(2), 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2024.100976>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1472811724000478?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- QIU, Y.; GARCÍA-ARACIL, A.; ISUSI-FAGOAGA, R. Critical Issues and Trends in Innovation and Entrepreneurship Education in Higher Education in the Post-COVID-19 Era in China and Spain. **Educ. Sci.** 2023, 13, 407. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci13040407>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-7102/13/4/407>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- RAMÍREZ-MONTOYA, M. S.; ANDRADE-VARGAS, L.; RIVERA-ROGEL, D.; PORTUGUEZ-CASTRO, M. Trends for the Future of Education Programs for Professional Development. **Sustainability**, 2021, 13, 7244. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13137244>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/13/7244>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- SHOULDERS, B. R.; ALEXANDER K.M.; ALLEN, J.M.; VOILS, S.A.; FIELD, C.J. Implementing innovative teaching strategies to promote student academic engagement in a critical care elective. **J Am Coll Clin Pharm.** 2023; 6(9). DOI: <https://doi.org/10.1002/jac5.1839>. Disponível em: <https://accpjournals.online.library.wiley.com/doi/10.1002/jac5.1839>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- SHYIRAMUNDA, T.; VAN DEN BERSSELAAR, D. Local community development and higher education institutions: Moving from the triple helix to the quadruple helix model. **Int Rev Educ** 70, 51–85, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11159-023-10037-7>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11159-023-10037-7#citeas>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- SIVARAJAH, U.; KUMAR, S.; KUMAR, V.; CHATTERJEE, S.; LI, J. A study on big data analytics and innovation: From technological and business cycle perspectives. **Technological Forecasting and Social Change**, Volume 202, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123328>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162524001240>. Acesso em: 24 abr. 2025.

- SOARES, J. M. M. V.; SOUZA, A. N. M. de; AZEVEDO, Y. G. P.; ARAUJO, A. O.; LIMA, D. H. S. de. Metodologias ativas de ensino: evidências da aplicação do método de caso nos cursos de ciências Contábeis e Administração. **Revista Mineira de Contabilidade**, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 92–103, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2019v20net07>. Disponível em: <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/934>. Acesso em: 26 abr. 2025.
- SUN, D. L.; HE, H.; LO, J. X.; LAU, Y. M.; XUN, Q.; DU, E. L.; ZHUANG, Q. Y.; ZHAN, X. F. Research on Information Technology Innovation and Three-Dimensional Entrepreneurship Diversified Personnel Training Practice Teaching System. **Applied Mechanics and Materials**, vol. 519–520, Trans Tech Publications, Ltd., Feb. 2014, pp. 1634–1637. DOI: <https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AMM.519-520.1634>. Disponível em: <https://www.scientific.net/AMM.519-520.1634>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- XIE, Y. Research on the innovation of youth network media literacy education in the context of Internet + education. **Applied Mathematics and Nonlinear Sciences**, 2023. p. 2861 – 2872 DOI: <https://doi.org/10.2478/amns.2023.1.00006>. Disponível em: <https://sciendo.com/article/10.2478/amns.2023.1.00006>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- WALDER, A. M. Pedagogical Innovation in Canadian higher education: Professors’ perspectives on its effects on teaching and learning. **Studies in Educational Evaluation**, v. 54, 2017, p. 71–82. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2016.11.001>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0191491X16300153?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- WIHLEND, M.; BRAHM, T.; HABISCH, A. Responsible management education: Social entrepreneurial competences of civically-engaged students. **The International Journal of Management Education**, v. 21(1), 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2022.100756>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1472811722001586?via%3Dihub>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- WILSON, G. A.; JOGIA, J.; LIGUORI, E. W. The mediating roles of financialization and vertical integration in the innovation culture and performance relationship: An examination of SME investment firms. **Journal of Small Business Management**, 63(3), 1172–1197. 2024 DOI: <https://doi.org/10.1080/00472778.2024.2376048>.

Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/00472778.2024.2376048?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ZARTHA, J.; OROZCO, G.; BARRETO, D.; GARCÍA, D. Sustainable Innovation in Organizations: A Look from Processes, Products, and Services. **Sustainability**, 16, 2503. 2024 DOI: <https://doi.org/10.3390/su16062503>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/6/2503>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ZHANG, Y. Research on Innovation for Higher Education Management. In: International Conference on Education, Management and Information Technology. **Atlantis Press**, p. 679-684, 2015. DOI: <https://doi.org/10.2991/icemit-15.2015.140>. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icemit-15/25839092>. Acesso em: 24 abr. 2025.

ZHAO, Y; KO, J. Orchestrating vocational education classrooms for adaptive instruction and collaborative learning. **Cogent Education**, v. 11, n. 1, p. 2351238, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/2331186X.2024.2351238>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2331186X.2024.2351238>. Acesso em: 24 abr. 2025.

EIXO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E GESTÃO NO SETOR PÚBLICO



CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA PERCEPTIVA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS DESDE A LEI NO. 8.666/93 À NOVA LEI DE LICITAÇÕES LEI NO. 14.133/2021

Paulo Roberto de Oliveira Garcia ¹

Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso ²

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia ³

1. Introdução

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 representou, além de um fato social e político na história da República, um marco na administração pública no país. Mais do que a chamada “Constituição Cidadã”, estabeleceu-se princípios fundamentais que orientam a gestão pública, enfatizando valores como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios visam assegurar que a administração pública atue de forma transparente, ética e voltada para o interesse coletivo.

Vale lembrar que no período anterior à Constituição de 1988 tínhamos, mais precisamente do período Vargas (Constituição de 1937 e Constituição de 1946) até o início da Ditadura Militar (Constituição de 1967), uma característica de gestão autoritária, dada raras exceções na

¹ Mestrando em Administração (IF Goiano), especialista em Gestão da Qualidade e tecnólogo em Gestão Pública. Servidor público, atua como gestor de Administração no IFG – Campus Jataí. paulo.garcia@ifg.edu.br

² Doutor em Administração (UnB/UJI-Espanha) e mestre em Administração (PUC-Minas). Docente dos mestrados em Administração (IF Goiano) e do ProfEPT. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1587-0597> ; flavio.cardoso@ifgoiano.edu.br.

³ Doutor em Ciências Sociais e Professor da Universidade de Coimbra, Portugal. Consultor do Ministério da Justiça de Portugal. Pesquisador em Administração Público-Privada e Políticas Públicas. pedrofuturos@gmail.com ; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

normativa para alguns serviços públicos, mas com uma visão turva, onde o estado sobrepunha em detrimento do cidadão. Em suma, nas constituições anteriores, a administração pública em relação aos seus contratos, não era foco de preocupação, sendo esse o reflexo da fragilidade do estado democrático de direito no país.

Ao longo das décadas subsequentes à promulgação da Constituição de 1988, a aplicação desses princípios tem sido objeto de intensos debates e análises. Baptista e Accioly (2018) exploram a trajetória da administração pública desde a promulgação da Constituição, destacando as disputas, derrotas e conquistas nesse período. Eles argumentam que, apesar dos avanços normativos, persistem desafios na efetivação dos princípios constitucionais na prática administrativa.

Sob a tal ótica contemporânea – mais de crítica que de aplauso – é que, avizinando-se o aniversário de 30 anos da Constituição de 1988, o presente texto se propõe a passar em revista seu Capítulo VII do Título III. Trata-se do capítulo inédito na história constitucional brasileira, dedicado à institucionalização da administração pública (Baptista; Accioly, 2019, pag. 6).

Por mais insatisfação por parte da fragilidade de normas e regulamentação jurídica no texto da atual constituição, no que tange a administração pública, ainda é um marco relevante. Já Oliveira e Vareschini (2009) abordam o direito fundamental à boa administração pública, ressaltando a importância da governança pública e da accountability. Eles defendem que uma administração pública democrática e dialógica é essencial para atender às reais necessidades da sociedade, promovendo uma gestão mais responsável e sustentável.

O regime jurídico aplicável à Administração Pública está assentado em deveres constitucionais, para o fim de promover a realização das necessidades da sociedade, mormente a promoção e proteção dos direitos fundamentais. Um Estado Democrático de Direito requer uma estrutura administrativa também democrática e dialógica. Essa postura se faz necessária para que a

Administração Pública tenha condições de aferir as reais necessidades da sociedade e de pautar sua atuação de forma mais consentânea com essas aspirações. Em outras palavras, exige-se uma gestão atrelada à responsabilidade. Impõe-se, portanto, um novo modelo de gestão pública, que possa propiciar um desenvolvimento mais responsável e sustentável e que possa permitir uma maior abertura à participação da sociedade na gestão dos interesses públicos (Oliveira; Vareschini, 2009, pag. 1).

Essas reflexões evidenciam que, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido bases sólidas para a administração pública, a efetivação de seus princípios requer uma gestão comprometida com a transparência, a participação cidadã e a contínua busca pela eficiência e moralidade nos serviços prestados à sociedade.

Parte-se agora para uma nova concepção ou postura da Administração Pública, com instrumentos de governança que reflitam a segurança da gestão em boa administração em consonância às aspirações da população. O antigo modelo autoritário e unilateral não coaduna com a nova concepção de Administração Pública. Pautado nos princípios constitucionais, propôs um exame comparativo entre a previsão legal desses princípios e sua efetiva aplicação na prática administrativa. O princípio da publicidade, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, é reforçado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Ele determina que os atos administrativos sejam acessíveis ao público, promovendo o controle social.

A participação popular é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, conforme o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição. Na Administração Pública, essa participação se manifesta por meio de conselhos, audiências públicas e instrumentos como o orçamento participativo. Introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência exige uma atuação administrativa orientada por

resultados, com uso racional dos recursos públicos. Exemplo é a digitalização de serviços e a modernização de processos, dentre outros.

O princípio da moralidade administrativa, também expresso no art. 37 da CF, exige não só o cumprimento da lei, mas também a observância de padrões éticos. Normas como a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) reforçam esse dever. A fiscalização dos contratos administrativos é prevista nos artigos 70 e 71 da Constituição, além de regulamentada pela Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos). Os órgãos de controle — como tribunais de contas e controladorias — atuam no acompanhamento desses contratos, indicando muitas vezes, mecanismos preventivos e integração entre os órgãos.

Abaixo, um quadro comparativo entre as práticas da Administração Pública e os princípios constitucionais, evidenciando convergências e tensões entre a teoria normativa e a prática institucional.

Quadro 1 - comparativo entre as práticas da Administração Pública e os princípios constitucionais

Princípio Constitucional	Previsão e Fundamentação	Prática na Administração Pública	Desafios e Considerações
Transparência	Art. 37, caput (Princípio da publicidade) e Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	Adoção de portais da transparência, publicação de atos administrativos, sessões públicas de licitações	Nem sempre os dados são claros ou acessíveis. Muitas vezes, a transparência é formal, mas não efetiva. Falta cultura de prestação de contas real.
Participação cidadã	Fundamento do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, parágrafo único)	Conselhos de políticas públicas, audiências públicas, consulta e orçamento participativo	Participação limitada e muitas vezes simbólica. Falta de formação cidadã e ausência de mecanismos reais de influência nas decisões.

Eficiência	Incluído pela EC nº 19/1998 (Princípio da eficiência no art. 37, caput)	Busca por metas, desempenho funcional, digitalização de serviços, redução de burocracia	Dificuldade de medir resultados com qualidade. Estruturas ainda arcaicas, resistência à mudança e clientelismo atrapalham.
Moralidade	Art. 37, caput (Princípio da moralidade administrativa)	Normas de conduta, códigos de ética, punição de atos ímprobos (Lei nº 8.429/1992)	Alta subjetividade do conceito de moralidade. Presença de corrupção estrutural, desvios éticos naturalizados e impunidade.
Fiscalização dos contratos públicos	Art. 70 e 71 da CF (controle interno e externo); Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações)	Tribunais de Contas, Controladorias e Ministério Público atuam na fiscalização de contratos	A fiscalização muitas vezes ocorre só após a execução, com foco repressivo. Falta fiscalização preventiva e especializada.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Pinheiro; Nascimento; Elbacha (2023) e Oliveira; Vareschini(2009).

2. O início da fiscalização dos contratos públicos a partir da Constituição de 1988

A fiscalização de contratos públicos constitui um mecanismo essencial para assegurar a correta aplicação dos recursos estatais, garantindo que os princípios da administração pública, tais como legalidade, moralidade, eficiência e transparência, sejam efetivamente observados. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes para a celebração, execução e controle desses instrumentos, visando coibir irregularidades e promover a qualidade dos serviços e obras contratados pelo poder público.

Corroborar e garantir os princípios da administração, direitos fundamentais na Carta Magna em seu artigo 5º. Parágrafo Único, onde preconiza que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, o que por óbvio, todos os órgãos e entidades administrativas estão estritamente subordinados às normas.

Antes da Constituição de 1988, a fiscalização se concentrava, em sua maioria, no controle posterior, ou seja, na verificação dos resultados depois que os contratos já haviam sido executados. A partir da nova Carta, houve uma mudança de paradigma, com a introdução do controle preventivo. Os órgãos de controle passaram a acompanhar desde a fase de planejamento e licitação até a execução dos contratos, prevenindo desvios e possibilitando correções em tempo real. A instituição de práticas mais rigorosas de controle teve o efeito direto de fortalecer os órgãos de controle, que passaram a desempenhar funções fundamentais na verificação da legalidade e da moralidade dos atos administrativos. Os Tribunais de Contas passaram a exercer uma função não só repressiva, mas também orientadora, contribuindo para a melhoria dos processos licitatórios e a correta execução dos contratos (Brasil, 2015).

Outra mudança relevante foi a maior integração entre os sistemas de controle interno e os órgãos de controle externo. Essa articulação permitiu uma visão mais ampla e eficaz da gestão dos contratos públicos, facilitando a identificação de irregularidades e a promoção de medidas corretivas de forma coordenada e tempestiva. A obrigatoriedade de publicidade dos atos administrativos incentivou uma cultura de prestação de contas que transcende o mero formalismo. A abertura dos dados públicos e a possibilidade de acesso da sociedade às informações sobre a contratação e execução de obras e serviços públicos criaram um ambiente menos propício à corrupção e ao favorecimento indevido, ressaltando a importância da ética e da moralidade na gestão pública.

Apesar dos avanços, o início da fiscalização dos contratos públicos a partir de 1988 também enfrentou desafios consideráveis. A transição de uma administração autoritária, como dito anteriormente, para um

sistema democrático não aconteceu de forma homogênea. Alguns dos principais desafios foram:

Resistência à Mudança - Muitos órgãos, acostumados a práticas antigas, demonstraram resistência à adoção de novos procedimentos de controle. A mudança cultural exigida para uma transparência real e eficaz demandou tempo e capacitação, evidenciando uma lacuna entre a norma e a prática.

Capacidade Técnica dos Órgãos de Controle - Embora os Tribunais de Contas e demais órgãos tenham sido fortalecidos, a evolução tecnológica e a complexidade dos contratos públicos frequentemente sobrecarregaram esses órgãos, que precisaram se adaptar a novos métodos e técnicas de auditoria para acompanhar a crescente complexidade da gestão pública.

Integração de Informações - A dispersão das informações e a fragmentação dos sistemas de controle foram desafios iniciais que, embora parcialmente superados, ainda impõem limitações à eficácia dos mecanismos de fiscalização. A consolidação de uma base de dados integrada e de fácil acesso continua sendo um objetivo a ser alcançado em níveis mais amplos.

Ademais, a fiscalização enfrenta outros desafios, como a complexidade dos processos licitatórios, a insuficiência de recursos humanos e tecnológicos para monitoramento contínuo e a necessidade de maior integração entre os órgãos de controle. A adoção de tecnologias, como inteligência artificial e big data, tem sido uma alternativa para aprimorar a detecção de fraudes e o acompanhamento da execução dos contratos em tempo real. Contudo, a fiscalização de contratos públicos desempenha um papel crucial na preservação do interesse público, exigindo um comprometimento constante dos gestores, órgãos de controle e sociedade civil para assegurar a efetividade dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

2.1. Marcos legais pós-1988 e sua influência na fiscalização de contratos públicos:

2.1.1. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993)

No contexto das contratações públicas, a regulamentação desses princípios fundamentais para a administração pública, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência; se concretizaram com a edição da Lei nº 8.666/1993, que normatizou os processos de licitação e contratação da administração pública, disciplinando critérios para a seleção de fornecedores e a execução dos contratos administrativos. A Lei nº 8.666/1993 representou um avanço significativo ao estabelecer diretrizes para a fiscalização dos contratos públicos, impondo mecanismos de controle interno e externo. Embora tenha sido alvo de críticas por sua rigidez e formalismo, é inegável seu importante legado, sobretudo no que diz respeito à modernização à época e de encontro aos Princípios Constitucionais da Administração Pública.

A Lei 8.666/1993 surge para a consolidação do controle formal dos contratos públicos, em um momento de redemocratização e reorganização do Estado brasileiro. Um de seus maiores méritos foi sistematizar, em um único diploma, normas até então esparsas sobre contratação pública. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com um arcabouço normativo estável e detalhado sobre os contratos administrativos, o que proporcionou segurança jurídica e previsibilidade para os gestores públicos e para os contratados (Marinela, 2017).

Dentre suas disposições (Brasil, 1993), destacam-se formalização dos contratos (art. 62 a 65); as cláusulas obrigatórias (art. 55) e a exigência de fiscalização técnica e administrativa na execução dos contratos (art. 67), a obrigação de cumprimento das cláusulas

contratuais sob pena de sanções (art. 87) e a previsão de rescisão contratual em caso de descumprimento das obrigações pactuadas (art. 78).

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

”Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação (Brasil 1993).

O artigo 67, em especial, foi um divisor de águas, ao determinar que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado” (Brasil,1993). Esse dispositivo inaugurou a figura do fiscal de contrato, figura hoje consolidada no cotidiano da administração pública brasileira.

O processo de fiscalização contratual ganhou caráter técnico. Não havia mais espaço para identificar problemas de execução no contrato ao final e só então avaliar as falhas. A figura do fiscal passou a ser essencial, e sua atuação foi acompanhada por registros formais, relatórios de acompanhamento, medições, notificações e penalidades. A obrigatoriedade de documentação detalhada da execução contratual trouxe dois efeitos principais (Marinela, 2017):

Padronização de procedimentos - Os órgãos passaram a desenvolver rotinas internas de controle, criando manuais, checklists e fluxos de fiscalização. Isso favoreceu a criação de uma cultura organizacional voltada ao cumprimento legal.

Profissionalização das equipes - A complexidade dos contratos forçou a administração pública a buscar capacitação para seus servidores, tanto para elaboração quanto para fiscalização dos contratos.

A fiscalização dos contratos, não ficou restrita a uma verificação meramente documental, sem efetiva análise da qualidade do objeto contratado. A rigidez dos procedimentos exigia que qualquer alteração contratual, por menor que fosse, seguisse trâmites complexos, trazendo para si, mecanismos que a Lei assegurava como segurança para a saúde da autarquia na relação contratual. Haja visto anteriormente o artigo 78 (Brasil,1993).

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;

IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

A referida legislação também conferiu protagonismo aos Tribunais de Contas, permitindo maior controle sobre os gastos públicos e a conformidade dos contratos com o interesse coletivo.

Entretanto, apesar de sua importância na estruturação da fiscalização, a Lei nº 8.666/1993 apresentou desafios práticos, como burocratização excessiva, rigidez procedimental e fragilidades na prevenção de fraudes e sobrepreços. Dessa forma, a Lei nº 8.666/1993 teve um papel estruturante na fiscalização das contratações públicas, mas sua evolução normativa reflete o contínuo esforço do ordenamento jurídico para aprimorar os mecanismos de controle, garantindo maior eficiência, transparência e probidade na gestão dos recursos públicos (Marinela, 2017).

É seguro afirmar que, os avanços trazidos pela Lei nº 8.666/1993 são inegáveis: institucionalização da fiscalização formal e contínua dos contratos; criação da figura do fiscal de contrato com responsabilidade funcional; estabelecimento de cláusulas contratuais obrigatórias que aumentam a segurança jurídica; exigência de sanções claras para o

descumprimento contratual e fortalecimento da atuação dos órgãos de controle e da cultura de prestação de contas (Mello, 2022).

A Lei nº 8.666/1993 cumpriu seu papel histórico. Foi uma legislação essencial para a consolidação da legalidade, da moralidade e da transparência na administração pública brasileira. Em termos de fiscalização de contratos, representou um avanço inédito, ao exigir formalidade, controle e responsabilidade dos gestores e servidores. Seu legado permanece vivo, não apenas nos manuais e práticas administrativas, mas também no amadurecimento institucional do controle estatal brasileiro

2.1.2. A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)

A necessidade de modernização do regime de contratações culminou na criação da Lei nº 14.133/2021, que revoga a antiga legislação e introduz novos instrumentos de fiscalização, como a exigência de programas de integridade (compliance) e o uso de tecnologias para auditoria e controle dos contratos. A nova lei representa um marco legislativo para o regime jurídico das contratações públicas no Brasil. Após décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993, amplamente reconhecida por sua rigidez e por uma excessiva burocratização, o novo diploma legal surgiu com a promessa de instituir maior eficiência, transparência, controle e modernização dos procedimentos licitatórios e contratuais. A Lei nº 14.133/2021 não apenas sistematiza o regramento sobre licitações e contratos, mas também redefine conceitos e atribuições ligados à fiscalização da execução contratual, com o intuito de aprimorar o controle da Administração sobre os recursos públicos aplicados (Mello, 2022).

A nova Lei de Licitações e Contratos traz um tratamento mais amplo, técnico e aprofundado da fiscalização contratual, indo além da abordagem formalista da legislação anterior. O texto legal reconhece expressamente a importância estratégica da fase de execução contratual, enfatizando que o controle e a avaliação da entrega contratada são tão importantes quanto a fase de licitação propriamente dita (Justen Filho, 2023).

A Lei nº 14.133/2021 consolida essa trajetória ao aprimorar os mecanismos de controle e reforçar a transparência e eficiência na administração pública. Mais ainda, incorpora princípios já consolidados na jurisprudência e doutrina, além de introduzir novos, como o planejamento, transparência, governança, eficiência e integridade (art. 5º). O ponto central desse avanço está no art. 117 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigação de que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, formalmente designado, podendo haver o apoio de equipe de apoio multidisciplinar (Brasil, 2021).

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir

dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

A nova Lei de Licitações modernizou a gestão contratual, reforçando a fiscalização e instituindo novos mecanismos de controle, acompanhadas de ações consolidadas de fiscalização como a adoção de práticas de gestão de governança contratual e integração com sistemas de controle e transparência. Das ações imputadas na nova Lei, podemos pontuar (Justen Filho, 2023):

Gestor e Fiscal do Contrato - Responsáveis por acompanhar a execução contratual, verificando conformidade e desempenho. A lei detalha o papel do agente da fiscalização, ampliando suas competências e prevendo a possibilidade de contar com o suporte de profissionais especializados (engenheiros, contadores, técnicos operacionais etc.). Essa estrutura busca assegurar um acompanhamento técnico e tempestivo da execução contratual, permitindo uma atuação proativa e não meramente documental.

A norma também introduz, de forma inovadora, a responsabilidade técnica solidária, sempre que a omissão ou negligência do agente de fiscalização concorrer para danos ao erário (art. 117, §3º). Isso fortalece o compromisso ético e funcional dos servidores designados, sem, no entanto, afastar a responsabilidade objetiva da Administração. Ainda, a lei reconhece a necessidade de capacitação continuada, ao prever que os órgãos e entidades deverão investir na formação técnica e jurídica dos

fiscais de contrato, como medida de profissionalização e garantia da boa governança, vide Artigo 117 (Brasil, 2021).

Plano de Gestão de Riscos - Obrigatório para contratos mais complexos, prevendo medidas de mitigação. Organiza as rotinas de fiscalização, define os marcos de controle e prevê os critérios de avaliação do desempenho contratual. Mapeamento de riscos relevantes, com definição de ações preventivas e mitigadoras, o que obriga a fiscalização a atuar de forma preventiva, e não apenas reativa. (art. 11, inc. III, art. 40, inc. II, art. 169 e art. 117, §1º)

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - Evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

Avaliação de desempenho do contratado - Instrumento de retroalimentação da gestão pública, em que o desempenho da empresa contratada pode afetar futuras contratações com a Administração. (art. 141)

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no **caput** deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no **caput** deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem (Brasil, 2021).

Instrumentos Tecnológicos - Permite o uso de sistemas informatizados para monitoramento e auditoria. Permite a inclusão de diferentes modalidades de inovação nas contratações públicas, reconhecendo que a inovação pode ocorrer tanto na criação de algo

completamente novo quanto na melhoria incremental de algo existente. Essa definição ampla é importante para garantir que as contratações públicas estejam abertas a soluções inovadoras em todas as suas formas (Brasil, 2021).

O desafio é a padronização da atuação dos fiscais, dado que a nova lei concede maior autonomia, mas também exige mais técnica e discernimento. A ausência de regulamentações infralegais claras em muitos entes federativos pode levar a uma aplicação desigual ou hesitante das novas práticas de fiscalização. A análise crítica e a pesquisa contínua, segundo Pinheiro e Elbacha (2023), são essenciais para a explorar e aprimorar as práticas de contratação pública no Brasil. “O estudo aprofundado dessas mudanças se torna crucial no contexto acadêmico, pois permite uma compreensão mais holística das implicações da Lei nº 14.133/2021 nas práticas de licitações e contratos” (Souza Pinheiro e Elbacha. 2023, p.15).

Destaca-se, dentre outras ações, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), cuja finalidade é centralizar e disponibilizar informações sobre todos os contratos celebrados no país. Trata-se de um avanço significativo, que possibilita o controle social, o acompanhamento pelos Tribunais de Contas e o cruzamento de dados por meio de inteligência artificial e análise preditiva, art. 174 (Brasil, 2021).

Esses dispositivos consagram uma mudança de paradigma: a fiscalização passa a ser parte da estratégia de gestão do contrato, e não apenas um apêndice operacional. A evolução legislativa com a Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços para a fiscalização, como maior responsabilização dos agentes públicos e maior transparência nos processos administrativos. A Lei nº 14.133/2021 representa um novo patamar normativo no que se refere à fiscalização dos contratos administrativos. Sua abordagem sistêmica, preventiva e orientada à

governança pública posiciona a fiscalização como instrumento estratégico de gestão pública eficiente, íntegra e responsável (Mello,2022).

Ao conferir papel central à atuação técnica, à gestão de riscos, à avaliação de desempenho e à integração com o controle externo, a nova legislação supera o antigo paradigma da fiscalização meramente formal, abrindo caminho para uma Administração Pública mais moderna, responsiva e comprometida com resultados. Contudo, seu sucesso prático dependerá da capacidade institucional dos entes públicos de absorver essa nova cultura de gestão contratual, superando as resistências burocráticas e investindo de forma efetiva na formação e valorização dos servidores responsáveis pela fiscalização (Justen Filho,2023).

Considerações finais

Ao longo das últimas décadas, a fiscalização de contratos públicos assumiu papel central na estrutura administrativa do Estado brasileiro. O caminho traçado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela consolidação trazida pela Lei nº 8.666/1993, até alcançar os modernos instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021, revela um processo contínuo de amadurecimento institucional e normativo, com forte ênfase no controle, na transparência e na eficiência da execução contratual.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma. Sob a inspiração do Estado Democrático de Direito e dos princípios da moralidade, legalidade e publicidade, consagrou o dever do poder público de agir com ética, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Ainda que a Constituição não tenha detalhado procedimentos contratuais, ela forneceu o alicerce normativo e

axiológico sobre o qual todas as leis infraconstitucionais foram e continuam sendo edificadas.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 8.666/1993 representou um marco de institucionalização dos procedimentos administrativos contratuais, incorporando a exigência de fiscalização formal e contínua da execução dos contratos públicos. Pela primeira vez, a legislação impôs ao gestor público o dever de designar um representante para acompanhar a execução contratual, introduzindo a figura do fiscal de contrato como ator permanente da engrenagem administrativa. A Lei nº 8.666/1993 padronizou práticas, conferiu segurança jurídica e profissionalizou o acompanhamento dos contratos administrativos, embora tenha gerado, com o tempo, um excessivo formalismo que dificultava a adaptação das contratações às complexidades da realidade.

A fiscalização não se limita à administração direta, pois a nova lei fortalece a atuação dos Tribunais de Contas, que passam a ter mais acesso a informações digitalizadas e podem atuar de forma preventiva. Destaca-se, entre algumas ações a possibilidade de suspensão cautelar de contratos com indícios de irregularidade; Maior integração com o Ministério Público, ampliando a capacidade investigativa e Controle sobre atos preparatórios, execução e resultados dos contratos públicos.

Foi exatamente diante dessas limitações que emergiu a necessidade de uma reforma legislativa abrangente. A promulgação da Lei nº 14.133/2021 não revogou o espírito de controle e legalidade instituído pelas normas anteriores, mas o aperfeiçoou e ampliou, ao incorporar conceitos de governança pública, gestão de riscos, avaliação de desempenho, planejamento e controle integrado. A fiscalização contratual deixou de ser um mero procedimento burocrático para se tornar um eixo central da moderna gestão pública, exigindo atuação estratégica, multidisciplinar e orientada a resultados concretos. A

fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021 é mais robusta e preventiva, com maior ênfase em tecnologia, responsabilização e transparência.

Essa trajetória normativa revela um importante ensinamento histórico: a fiscalização de contratos públicos é indissociável da evolução do próprio Estado brasileiro, pois reflete sua busca constante por legitimidade, eficiência e correção ética. O percurso que se inicia com os princípios constitucionais, consolida-se com a Lei 8.666/1993 e se projeta com a Lei 14.133/2021 demonstra que a fiscalização não é uma mera etapa do processo contratual, mas sim um instrumento de controle republicano, essencial à boa administração e à confiança da sociedade no poder público.

Ao final, o que se observa é a consolidação de um modelo de fiscalização que não apenas cumpre função de vigilância, mas que atua como vetor de melhoria contínua, de correção de rumos e de fortalecimento das instituições públicas. Trata-se, em última instância, de um mecanismo civilizatório, que impede retrocessos, combate desvios e assegura que o contrato administrativo, como expressão da vontade estatal, seja executado com integridade, eficiência e em consonância com o interesse público.

Portanto, compreender a evolução da fiscalização de contratos públicos é compreender a própria maturação do Estado brasileiro em sua dimensão administrativa. Trata-se de uma conquista que não pode ser banalizada, pois cada avanço, cada norma, cada prática consolidada representa um esforço histórico coletivo para que o interesse público não seja apenas uma retórica constitucional, mas uma realidade palpável na rotina da Administração Pública

Referências

BAPTISTA, Patrícia.; ACCIOLY, João. Pedro. A administração pública na Constituição de 1988. Trinta anos depois: disputas, derrotas e conquistas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 277, n. 2, p. 45–74, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.76704. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/76704>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20.mar.2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20.fev.2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009** (Lei da Transparência). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20.fev.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. 2015

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 20.mar.2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Administração pública brasileira e os 20 anos da Constituição de 1988: momento de predomínio das sujeições constitucionais em face do direito fundamental à boa administração pública**. Fórum Administrativo : Direito Público [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 9, n. 95, p. 23-34, jan. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5060>. Acesso em: 24 mar. 2025.

PINHEIRO, Paulo Sérgio Souza; NASCIMENTO, Carlos Lucas do; ELBACHA, Gustavo Campos. A nova lei de licitações e contratos: evolução e principais mudanças com a Lei 14.133/2021. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2023. DOI: 10.61164/rjnm.v6i1.1991. Disponível em: <https://revista.unipacto.com.br/index.php/juridica/article/view/1991>. Acesso em: 09 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Fiscalização de Contratos Públicos**. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 19.fev.2025.

6

O PAPEL DA LIDERANÇA NA REPUTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Bárbara Maria Amaral Carmelo*¹

*Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia*²

*Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso*³

1. Introdução

A Liderança é um tema amplamente estudado ao longo dos anos, sendo que a sua definição não é homogênea. Diferentes autores têm diferentes visões. Contudo, de uma forma geral pode dizer-se que a liderança é um sistema onde existe apenas um membro da organização que desenha as estratégias da mesma, pelo que, o líder tem um impacto significativo quer no clima organizacional, quer na forma como os seus seguidores se sentem dentro da organização. Neste sentido, fenómenos de *burnout* e *churning* podem ser desencadeados por consequência da uma má liderança (Chen & Yang, 2023).

No que toca à Administração Pública (AP), é importante entender que esta, tem assumido, um papel de relevância no quotidiano dos cidadãos, na medida em que, tem como principal objetivo satisfazer as necessidades mais prementes dos mesmos. Assim, a mesma encontra-se em constante mutação e evolução, com o propósito de responder cada

¹ Licenciada em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; Mestranda em Administração Público-Privada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Doutor em Ciências Sociais e Professor da Universidade de Coimbra, Portugal. Consultor do Ministério da Justiça de Portugal. Pesquisador em Administração Público-Privada e Políticas Públicas. pedrofuturos@gmail.com ; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

³ Professor do IF Goiano. Graduado em Administração (UFBA) e Direito (UniEvangélica), mestre e doutor em Administração (PUC-Minas/UnB-UJI). Docente dos mestrados em Administração (IF Goiano) e do ProfEPT. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1587-0597> ; flavio.cardoso@ifgoiano.edu.br.

vez melhor aos cidadãos e aos interesses inerentes aos mesmos (Maia et al, 2023; Leitão, 2020).

Por este motivo, a liderança tem um enfoque essencial na temática do presente trabalho, na medida em que, a mesma tem de ser suficientemente estratégica, de forma a dar respostas às necessidades que são exigidas pela sociedade (Leitão, 2020).

Nesta linha de raciocínio, é relevante perceber que os modelos de governação que têm vindo a caracterizar a Administração Pública nos últimos anos, têm um papel preponderante no tipo de liderança que a Administração Pública tem assumido ou deveria assumir, pois trouxeram inerentes a si legados relevantes neste contexto.

Desde logo é possível destacar um primeiro legado pertencente à burocracia onde se encaixa a questão da liderança servidora. Este estilo de liderança deve ser aquele que deve guiar a ação da Administração Pública, na medida em que, a liderança servidora tem como propósito o líder como um exemplo a seguir, com o objetivo de satisfazer as necessidades dos seus *stakeholders*. Ora, neste sentido, e tendo em conta o objetivo primordial da Administração Pública, que se coaduna com a satisfação das necessidades mais urgentes dos cidadãos, este tipo de liderança serve perfeitamente à AP, na medida em que, não se centra em objetivos alheios, senão servir aqueles que de alguma forma interagem com a organização (Araújo, 2007).

Neste sentido, importa entender, que o modelo Burocrático perspetiva uma sujeição hierárquica intrínseca à estabilidade, pelo que, há um considerável hábito de cumprir regradamente os regulamentos e normas. As características referidas, são vistas como largamente apropriadas às funções que a Administração Pública desempenha, pelo que, é relevante e fácil de entender que a liderança servidora encaixe-se de forma clara na representação de responsabilidade em resolver os

problemas da Administração Pública (Araújo, 2007; Virtanen & Tammeaid, 2020).

Seguidamente, é essencial destacar uma segunda herança. Esta está ligada à *New Public Management*, na medida em que, a partir da mesma percebe-se a necessidade de mais eficiência e eficácia na Administração Pública. Nesse mesmo sentido, foram adotados os modelos de excelência que deram competências mais gestionárias à Administração Pública (Pollitt & Boukaert, 2017; Maia et al., 2023; Mozzicafedo, 2001).

Não obstante estas heranças vindas da evolução dos modelos de governação, há que ter em conta que o homem (*lato sensu*) é *homo economicus* (Yamagishi et al, 2014).

Assim, muito embora o objetivo da AP seja a satisfação das necessidades do cidadão, o homem é quem lidera e conduz a mesma, pelo que, por vezes deixa-se corromper por caminhos menos éticos e menos idênticos aos reais objetivos da Administração Pública. Exemplo disso são os inúmeros casos de corrupção que estão ligados à Administração Pública (Den Hartog & Belschak, 2012).

Esta questão, faz com que o verdadeiro estilo de liderança que caracterize a Administração Pública seja a liderança maquiavélica, pois a mesma não olha a meios para atingir fins (Santos, 2020).

Neste sentido, a reputação da Administração Pública vai ficar comprometida com estas questões, pois a liderança compromete a essência da organização (neste caso Administração Pública) colocando em causa os seus valores fundacionais.

No que toca à relevância da presente investigação, esta assenta no entendimento de como a liderança na Administração Pública pode influenciar a reputação da mesma, pelo que, se dá a entender não só a teoria em que a assenta a liderança na Administração Pública, mas a

realidade. Isto é, aquilo que efetivamente acontece dentro da Administração Pública e de que forma impactam a mesma. É neste sentido, que ao longo do presente trabalho se pretende dar resposta à seguinte pergunta de investigação “A liderança tem impacto na reputação da Administração Pública?”.

2. Revisão de Literatura

2.1 Definições de liderança: Tipos e Estilos de Liderança

No contexto de uma organização pública ou privada, a liderança assume um papel de relevância na forma como a mesma alcança os seus objetivos. Tal acontece, pois, o líder é quem guia a organização, existindo, por isso, uma forte dependência da figura em causa (Costa e Correia, 2022).

Pelo facto de o conceito de liderança ser amplamente estudado, existem uma variedade de definições.

Para Hogan & Kaise (2005), um líder é alguém com características de personalidade pertencentes às *soft skills*, pelo que, se destaca dos restantes indivíduos da organização, ocupando assim cargos de elevada relevância na mesma, como por exemplo, CEO, Presidentes, Administradores, entre outros.

Noutro ângulo, a liderança é vista como uma interdependência entre o líder, os seus seguidores e o ambiente/contexto onde a organização e os seus membros então inseridos, funcionando, assim como um triângulo onde todos os lados são iguais, e por isso têm igual importância (Fraga, 2018).

Liderança, é ainda definida como um sistema onde somente um membro da organização desenha as estratégias da organização. Nesta definição entende-se que o líder tem um forte impacto na motivação

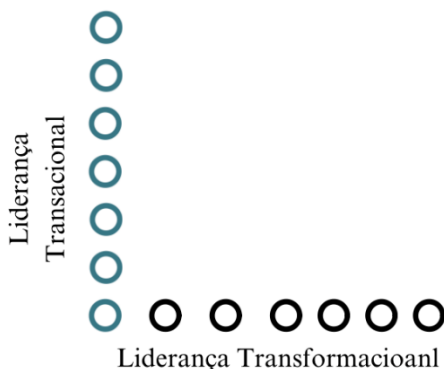
dos próprios membros da organização, pois tem a capacidade de influenciar de forma positiva ou negativa os restantes membros e por isso, o rumo que a mesma toma (Chen & Yang, 2023).

Assim, dando seguimento ao raciocínio anterior, a liderança pode ser vista como um instrumento de poder, sendo então autoritária, individualista e até mesmo solitária. A esta lógica de liderança, dá-se o nome de liderança vertical. Em contraste, por vezes, a liderança pode ser horizontal, onde existe uma partilha da liderança e das tomadas de decisões entre o líder e os seus seguidores (Aviolo et al., 2009).

De acordo com as visões aduzidas, entende-se que liderança tem múltiplas definições, contudo todas partilham da ideia de que o líder é um guia com a capacidade de motivar e conduzir os seguidores e a organização a alcançar os seus objetivos (Bryman, 1991; Popa, 2012).

Complementando a noção de liderança, assim como as duas lógicas apresentadas no parágrafo anterior, há a necessidade de explicar os tipos de liderança. Existem dois tipos de liderança, a transformacional e a transacional, como se pode observar na figura 1.

Figura 1. Liderança vertical e Horizontal associada aos tipos de liderança



Na liderança transformacional há uma preocupação acrescida por parte do líder em relação ao Contrato Psicológico intrínseco aos seus funcionários, pelo que, há um envolvimento entre o líder o seguidor numa lógica de alcance de objetivos (Paulino, 2012).

Por sua vez, a liderança transacional assume uma lógica bastante regrada e linear, onde o líder exerce influencia máxima sobre os funcionários e delimita objetivos através de uma lógica de recompensas, ou seja, o colaborador é compensado por cumprir os objetivos e não recompensado por não os cumprir (Paulino, 2012).

Inerente aos tipos de liderança, devem esclarecer-se os estilos de liderança que derivam dos tipos de liderança aduzidos.

Os estilos de liderança vão estar intrínsecos à personalidade do líder, visto que, o líder assume o papel de liderar, ou seja, incorpora e personifica a ação de liderar (Maia et al., 2023; Soares, 2021).

Neste sentido, de acordo com o quadro 2, é possível destacar alguns estilos de liderança características quer do setor público quer do setor privado.

Quadro 1. Os diferentes Estilos de Liderança associados aos tipos e Lógica de Liderança			
Estilos de Liderança	Tipos de Liderança	Lógica Horizontal	Lógica vertical
Democrática	Liderança Transformacional	X	
Autoritária	Liderança Transacional		X
Servidora	Liderança Transformacional	X	
Liberal	Liderança Transformacional	X	
Autêntica	Liderança Transacional		X
Maquiavélica	Liderança Transacional		X

Fonte: Autoria própria adaptada de Aviolo (2009); Fraga (2018); Borges e Mendes (2014)

O líder democrático associa-se a um tipo de liderança transformacional, pelo que, dá abertura a que os seus subordinados façam parte das tomadas de decisão, tendo assim autonomia dentro da organização. Por um lado, este líder proporciona um clima organizacional favorável à maximização das relações interpessoais (Popa, 2012).

Por sua vez, o líder autoritário não aceita que o subordinado seja um participante nas tomadas de decisão da organização, pelo que, existe um distanciamento entre líder e funcionário, potenciado a hierarquia da organização, associando-se assim a um tipo de liderança transaccional e uma lógica vertical. Por consequência, este estilo de liderança desencadeia, por vezes, um clima de mau estar organizacional, o que potencia não só a quebra do contrato psicológico, mas, também, a desobediência ou desleixo por parte dos funcionários (Popa, 2012).

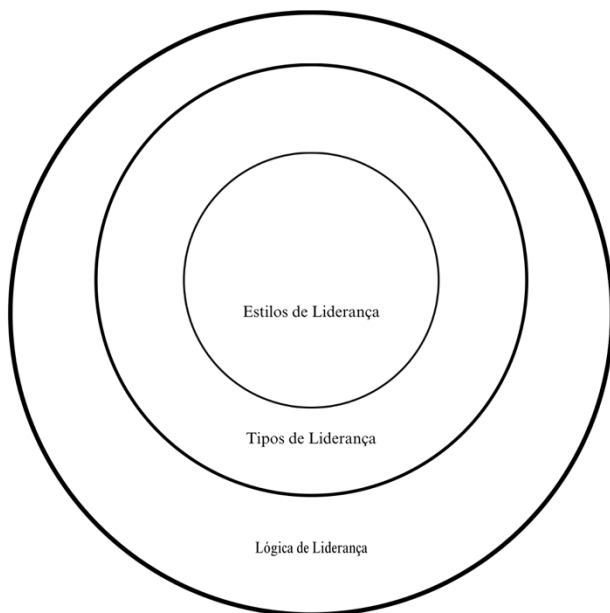
Seguidamente, importa destacar a liderança servidora, na medida em que, a mesma centra-se no facto de o líder ter como objetivo servir as necessidades dos seus seguidores e dos *stakeholders*. Ou seja, este estilo de liderança promove um interesse sincero em ajudar o outro, pelo que, se aplica perfeitamente aos objetivos centrais da Administração Pública. Neste sentido, é possível encaixar a liderança servidora num tipo de liderança transformacional e por isso numa lógica horizontal, pois a mesma foca-se em ajudar e estar ao serviço das pessoas (Virtanem & Tammeid, 2020; Barreto & Sousa, 2021).

No que toca à liderança liberal, interessa saber que esta pertence a uma abordagem transformacional, e por isso a uma lógica horizontal, pois o mesmo dá total autonomia aos seus subordinados, pelo que, não toma qualquer tipo de iniciativa de liderança (Popa, 2012).

Há, ainda, a importância de falar de liderança autêntica. Esta tem como base a psicologia positiva, pelo que se fundamenta nas ideias e atitudes e nos comportamentos da liderança, de modo a influenciarem de forma positiva os seus funcionários. Através deste estilo de liderança é possível alcançar-se o comportamento organizacional positivo. Tendo em conta a definição de liderança autêntica, é possível encaixar esta liderança numa lógica horizontal e, por isso, é caracterizada por ser uma liderança transformacional (Gardner et al., 2005; Gardner et al., 2011).

Por fim, há que destacar liderança maquiavélica. Este estilo de liderança está intrinsecamente ligado ao lado “negro” e “sombrio” das organizações e daqueles que as mesmas fazem parte. Neste sentido, esta liderança versa sobre traços de personalidade associados ao líder mais autoritários e narcisistas, tal como Maquiavel exponha na sua obra *“Il Prince”*. O líder maquiavélico é tido como manipulador e oportunista, com capacidade de não olhar a meios para atingir fins. Assim, esta liderança vai estar amplamente associada uma lógica vertical e a uma liderança transacional (Rego et al., 2017; Machiavelli, 1532).

Ao definir-se o conceito de liderança, entende-se que, efetivamente, são inúmeras as definições, não obstante, todas elas estão inerentes a uma lógica de liderança, que por sua vez se aplica a um tipo de liderança, que se traduz um estilo de liderança. Passando-se de uma perspetiva mais ampla a uma perspetiva mais específica, desencadeando as diversas definições que liderança abarca. A figura 2, revela exatamente a relação de interligação que existe entre lógicas tipos e estilos de liderança.

Figura 2. Relação entre Estilos de Liderança, Tipos de Liderança e Lógicas de Liderança

Fonte: Elaboração Própria adaptado de Maia et al., (2023); Soares, (2021); Popa, (2012); Paulino, (2012)

Em destaque, é necessário referenciar, que a liderança está intimamente ligada com os fenómenos de *burnout* e *churning* que existem dentro de uma determinada organização. Tal acontece, quando o funcionário sente que o contrato psicológico foi quebrado, vindo por consequência, os seus objetivos não serem cumpridos, devido ao estilo de liderança que o líder assume.

O fenómeno de *burnout* resulta da elevada exposição ao *stress* laboral potenciado por situações laborais que desfavorecem o clima organizacional (Costa & Correia, 2022; Pirrolas & Correia, 2023).

Por sua vez, *churning* é a consequência do *turnover* em massa de funcionários de importância extrema para a organização. Este *turnover*, centra-se no facto de as condições laborais inerentes, mais uma vez, ao

clima organizacional, assim como à falta de reconhecimento e, por isso, à falta de recompensas e progressão na carreira (Pirrolas & Correia, 2020; Pirrolas & Correia, 2022).

Neste sentido, ao entendermos as consequências negativas que uma má liderança pode desencadear à organização manchando a sua reputação, entendemos que a mesma tem uma importância de relevância dentro da organização, pelo que, entende-se a necessidade de o líder agir de acordo a manter um clima organizacional favorável, de modo que casos de *churning* e *burnout* não existam descartando assim, as probabilidades de a reputação da organização seja manchada. Se tal lógica acontecer, todos os lados da moeda ficam a ganhar, na medida em que, os objetivos quer do funcionário quer da organização são alcançados, mantendo-se a boa imagem da organização. A isto chama-se uma lógica *Win-Win* (Chiavenato, 2014; Pirrolas & Correia, 2022).

3. Definição de Reputação

O conceito de Reputação está intimamente ligado com a percepção que os *stakeholdres* (clientes, colaboradores, utentes investidores e/ou público em geral) têm em relação a determinado produto ou serviço, pelo que, são caracterizadas por três propriedades diferentes, mas interligadas. Desde logo, o fato de ser desenvolvida através do tempo, ou seja, cria-se com o tempo e não num instante imediato; uma segunda propriedade prende-se com a multidimensionalidade, na medida em que, uma determinada organização não constrói a sua reputação através de uma só dimensão da organização, mas sim a través das várias dimensões que compõe a mesma; por fim, uma terceira dimensão assenta na percepção que os *stakeholders* têm da organização, tendo em conta que esta percepção é formada através de diversos fatores,

nomeadamente a performance, o mercado, as estratégias e informação institucional utilizadas, assim como, a postura perante situações de risco (Frumbom & Shanley, 1990; Fromuom & Riel, 1997).

Neste sentido, é importante entender que a reputação é um elemento diferenciador das várias organizações no que diz respeito aos diferentes serviços, produtos ou estratégias que as mesmas utilizam para se diferenciar o mercado (Frumbom, 2017).

A reputação das organizações deve ser avaliada segundo nove critérios: um primeiro inerente à inovação, o segundo diz respeito à gestão de recursos humanos, em terceiro lugar, situam-se os usos dos ativos da empresa, no quarto critério encontra-se a responsabilidade social, em quinto a qualidade da gestão, em sexto a solidez financeira, em sétimo o investimento a longo prazo, o oitavo critério diz respeito à qualidade dos produtos e ou serviços e, por fim, em no nono critério está inerente a competitividade global (Santos & Correia, 2018).

De acordo com a definição aduzida no parágrafo anterior, entende-se que a reputação pode estar associada a diversos fatores intrínsecos a uma determinada organização, não obstante, para muitos autores a reputação de uma organização pode estar apenas ligada a um ou dois fatores, como a competitividade de preços ou a máxima qualidade dos produtos ou serviços (Henard & Dacin, 2010).

No seguimento, na perspectiva de outros autores a inovação é um elemento importante no que diz respeito à reputação de uma organização, na medida em que maximiza a vantagem competitiva, podendo ser um fator decisivo para o crescimento económico e desenvolvimento de uma determinada organização

De uma forma geral, inovação abarca mudanças grandes (por vezes radicais) ou mudanças pequenas, feitas a longo prazo (mudanças incrementais). Ambas têm um impacto importante quer na

singularidade da empresa, quer na presença da mesma no mercado (Johannessen, 2009).

Nesta linha de raciocínio, entende-se que existe uma relação entre inovação e reputação, levando alguns autores a considerarem um tipo de reputação associada à inovação. Sendo esta a reputação por inovação. Assim, uma organização que seja inovadora é uma organização que aplica uma melhoria de relevância, dando origem a um produto ou serviço de melhorado, ou seja, inovador (OCDE & EUROSTAT, 2018).

3.1 Impactos da Reputação

Importa entender que a reputação causa impactos. Estes surgem, pois existe a ideia de que este conceito desenvolve um mecanismo de influência de indivíduos, descrevendo a direção que norteia a organização (Henard & Dacin, 2010).

Exemplificando, a reputação intrínseca ao setor público vai influenciar diretamente a forma como os utentes veem e encaram os serviços públicos. Isto é, se a Administração Pública não tiver inerente a si fenómenos de corrupção, vai passar uma imagem de mais credibilidade ao cidadão. Pelo contrário, o mesmo não se verifica aquando de escândalos associados à AP, tal como se pode verificar através do quadro 2.

Quadro 2. Impactos da reputação de acordo com as decisões de uma determinada organização

Hipótese 1 (Impactos positivos)	AP isenta de corrupção	Potencial de maximizar a sua reputação.
Hipótese 2 (Impactos negativos)	AP marcada por momentos e casos de corrupção	Baixa a probabilidade de alcançar uma boa reputação.

Fonte: Elaboração própria adaptado de Santos & Correia (2018)

Neste sentido, entende-se que o quinto critério⁴, inerente à qualidade da gestão, como referida anteriormente, tem um papel importante para que exista competitividade e comercialização de um produto ou serviço, abrindo o espectro de probabilidades de a organização (neste Administração Pública) alcançar uma reputação de significância (Correia & Mendes, 2018).

4. Um paradigma evolutivo dos Modelos de Governação: O Legado da Burocracia e da *New Public Management* na liderança

O conceito de liderança, tal como se verificou anteriormente, é significativamente estudado, pelo que, não existe um único conceito que o defina. Não obstante, reconhece-se que este conceito envolve um processo de influência social perante uma determinada pessoa ou grupo de pessoas (Maia et al., 2023).

No que toca à liderança no setor público é relevante entender que o estudo deste tema tem um destaque significativo quando se estuda o conceito intente ao exercício de cargos políticos, mas quando o tema é debruçado sobre a lógica da liderança administrativa, entende-se que existe uma carência do estudo do mesmo (Barreto e Sousa, 2021).

Tal acontece, em primeiro lugar, devido ao facto de se entender que a liderança no setor público só existe como um instrumento do poder político. Esta crença está intimamente ligada ao legado da administração científica tecnocrática. Em segundo lugar, devido às burocracias, que se sobrepõem aos próprios líderes, anulando o seu efeito ou força (Wart & Dicke 2008).

Seguidamente, em terceiro lugar, entende-se que a cultura organizacional inerente à Administração Pública é expressivamente

⁴ Consultar capítulo 3

incapaz de proporcionar um modelo de liderança democrático, isto é, transformacional, pelo que, consequentemente se torna incapaz de inovar o setor em causa. Acontece que, este tipo de liderança transformacional, é de importância no desempenho do setor público, na medida em que, maximiza o desempenho dos objetivos da organização e, consequentemente, aumenta a satisfação dos utentes (Moussa et al., 2018).

Neste sentido, é importante destacar alguns modelos de governação, na medida em que, os mesmos têm um impacto significativo nas estratégias que as organizações utilizam, consequentemente, a forma que os líderes usam para liderar as organizações vai sofrer consequências, que no setor privado, quer no setor público (Christensen & Lægreid, 2011a).

Assim, tendo em conta o paradigma europeu continental em que Portugal se insere, é relevante falar sobre o modelo de governação Burocrático (Modelo tradicional), o modelo da *New Public Management* e a *Public Governance* pois os mesmos caracterizam a forma como o setor público tem vindo a ser governado nas últimas décadas (Bilhim et al., 2015; Christensen & Laegreid, 2011b).

Os novos modos e formas de governação divergem dos modos tradicionais, na medida em que, os últimos se baseiam numa governação tradicional, em processos de controlo unicêntricos. Assim o modelo burocrático é amplamente associado ao modelo de Estado-Social/ Estado de Bem-Estar. Esta forma de governação, está ligada a um crescimento da “Máquina do Estado”, visto que, o Estado caracterizou-se por uma forte intervenção económica e social, o que implicou uma enorme expansão do setor público, quer em número de funcionários, quer no controlo do Estado nas diversas áreas de controlo e planeamento Estatal. Percebe-se, então, que de acordo com esta forma de governação, a estrutura do contexto organizacional é caracterizada

por uma divisão vertical, comandada sempre por uma autoridade máxima, onde esta dita as tarefas e as regras que devem ser cumpridas, pelo que, as mesmas são assentes numa lógica legalista e de forte foco nos cidadãos, com o propósito de garantir congruência e conformidade nos serviços que são prestados ao cidadão (Mota, 2022).

Esta forma de governação, coaduna-se com o modelo burocrático de Weber, na medida em que, há um grande controlo estatal perante as diferentes áreas e serviços que podem ser prestados pelo Estado (Mota, 2022).

Neste contexto de liderança na administração pública, é relevante destacar a liderança servidora, visto que, a mesma centra-se no carácter servidor da administração pública, onde se prevê um empenho acrescido no interesse público. Esta liderança, pressupõe que o líder se foca em “servir” as necessidades mais prementes dos utentes/ utilizadores do setor público (Virtanen & Tammeaid, 2020).

Pode então dizer-se que este estilo de liderança (leia-se liderança servidora) está intimamente ligada ao modelo de Weber (Burocrático), na medida em que, este modelo não tem como enfoque os resultados a nível quantitativo, que são apresentados tornando-se assim pouco eficiente e significativamente profissional e mecanicista, onde se vê o Estado como o responsável por resolver todos e quaisquer problemas sociais (Araújo, 2007).

Importa, ainda, entender que este modelo Burocrático enfatiza um controlo hierárquico inerente à estabilidade, pelo que, há uma significativa tradição de seguir à risca os regulamentos e normas. Estas características são vistas como amplamente adequadas às funções que a AP desempenha, pelo que, é propício entender que a liderança servidora se encaixa neste quadro de responsabilidade em resolver os problemas da Administração Pública (Araújo, 2007; Virtanen & Tammeaid, 2020).

Acontece que, o Estado e a Administração Pública, ao longo das décadas, têm desencadeado um debate no que toca ao peso que estes têm na economia e no funcionamento das organizações. Regra geral, entende-se que os países mais desenvolvidos têm adotado caminhos que proporcionem um aumento da eficiência das organizações públicas, melhorando as relações entre o cidadão e a AP, adotando planos que diminuam o peso do estado quer na economia quer na sociedade, pois preconizava-se que menos Estado resultaria num melhor Estado (Pollitt & Boukaert, 2017).

Com a crise de 1929, o Estado-Social sofreu algumas críticas, pelo que, se entendeu que deveria haver uma reforma no setor público, para que não voltassem a acontecer crises idênticas. Surge, assim a *New Public Management*, que tem como propósito uma maior eficiência e eficácia nas tarefas que são desempenhadas pelo setor público. Assim, entendeu-se que o Estado devia adotar práticas da gestão privada, com o propósito de reduzir as despesas do setor público e assim permitir um melhor desempenho do mesmo. Neste sentido, a privatização foi uma das características mais marcantes desta reforma (Pollit & Bouckaert, 2017). Neste sentido, como aduzido, a maioria das mudanças surgiram no seio de um período em que a despesa pública aumentava exponencialmente, em relação ao crescimento económico. Assim, é possível afirmar que a reforma inerente à AP se desencadeou segundo um conjunto de fatores e motivações, como por exemplo, o peso dos gastos sociais derivados do modelo do Estado Social; devido à dificuldade de gestão da máquina administrativa; devido à mudança de visão e aumento de expectativas que a sociedade tem; assim como, à evolução e transformação intrínseca à estrutura estatal, baseada num estado mais flexível e transparente (Mozzicafredo & Gomes, 2001).

De acordo com o parágrafo aduzido, é essencial entender que o conceito de reforma administrativa propôs aquilo a que se chama de passagem do Estado administrativo pelo Estado Gestonário (Madureira, 2015).

Importa entender que, no âmbito administrativo esta reforma do setor público preconizou uma clara separação entre a formulação e a implementação, bem como, uma gestão por objetivos e resultados, em contraponto à gestão de processos preconizada por Weber (Hood, 1991). Esta troca e passagem, dá-se devido à ineficácia e ineficiência, burocrática e consumista de elevados volumes de recursos, da Administração Pública. Tudo estas características, inerentes a uma panóplia imensa de regras excessivas, de formalismos significativos, deu origem a críticas desencadeadas pelas teorias gestionárias, associadas ao Estado Neoliberal, baseado na conceção de que a gestão do setor privado se sobreponha a administração do setor público (Maia et al., 2023).

Assim, o modelo de governação *New Public Management* (NPM), nascido do pensamento de Hood (1991), com o artigo “*A Public Management for all Seasons?*” é a tradução mais marcante das teorias managerialistas, pelo que preconiza o poder da gestão privada e profissional no setor público ao mesmo tempo que defende que deve existir uma desagregação das medidas uniformes e padronizadas do modelo Burocrático, com o propósito de fazer crescer a competição no setor público.

Assim, o aparecimento da *New Public Management*, desencadeou uma crescente preocupação com os objetivos das organizações inerentes ao setor público, pelo que, os modelos de excelência começaram a ter relevância no setor público. Exemplificando, o modelo EFQM (*European Foundation for Quality Management*) defende que a liderança deve ser concretizada em todos os níveis da organização, pelo que, deve existir um

trabalho de equipa que resulte na excelência e, assim, consiga dar resposta a todas as necessidades dos *stakeholders* (Maia et al., 2023).

No quadro 3, estão descritas algumas organizações do setor público que foram destacadas com alguns níveis de excelência EFQM, o que demonstra de forma clara o legado que a NPM trouxe ao setor público (Maia et al., 2023).

Quadro 3. Organizações do setor público que ganharam prémios de excelência		
Instituição	Ano	Nível de distinção
Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.	2006	<i>Committed to Excellence</i>
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.	2007	<i>Committed to Excellence</i>
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	2009	5 estrelas - <i>Recognised for Excellence</i>
Instituto de Informática, I.P.	2009	4 estrelas - <i>Recognised for Excellence</i>
Direcção Regional para a Administração Pública do Porto Santo	2011	<i>Committed to Excellence</i>
Instituto de Informática, I.P.	2016	3 estrelas - <i>Recognised for Excellence</i>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de APQ

Através do Quadro 3, entende-se o legado da eficácia e da eficiência, inerente ao controlo por resultado e qualidade que a NPM deixou na Administração Pública.

Muito embora a NPM ainda seja, nos dias de hoje, um movimento reformista inerente à AP, importa perceber que o mesmo tem sofrido críticas, na medida em que, que se argumenta que a NPM descartou e ignorou as especificidades do setor público, assumindo que o setor privado é significativamente superior (Mota, 2022).

Não obstante este legado que é importante para a reputação da AP em Portugal, há a necessidade de destacar que, embora, esta teoria tenha sido vista como uma inovação e renovação, de onde emanavam

todas as fórmulas e soluções possíveis para o setor público, é necessário ter em consideração que a relação entre cidadãos e Administração Pública se reduz a uma relação de mercado (Maia & Correia, 2022).

Perante estas críticas, nos anos 90 do século XX começou a surgir a *Public Governance*, com o propósito de reverter alguns problemas da NPM através da coordenação entre atores quer na dimensão horizontal quer vertical (Osborne, 2010).

Nesta modelo de governação prevê-se uma aposta na atuação em redes entre os diversos atores governamentais, pelo que, se prevê uma grande interdependência entre atores e, por isso, deve existir uma coordenação significativa (Magone, 2011).

Nesta linha de raciocínio, é possível de destacar, também neste modelo de governação, algumas críticas, desde logo a difícil forma de coordenar diversos atores envolvidos e, consequentemente, há uma grande problemática inerente à *accountability*, tornando o Estado oco (Mota, 2022).

Tabela 1. Comparação entre Burocracia, *New Public Management* e *Public Governance*

Modelo de Administração Pública	Administração Pública Tradicional	Nova Gestão Pública	(Nova) Governação Pública
Agenda Política	Disponibilizar amplos programas públicos	Promover a redução do Estado	Solucionar questões transversais
Tipo de relação	Hierárquica	Autónomas	Interdependentes
Gestão de relações	Clareza nas tarefas e nas funções e garantia de recursos suficientes (<i>gestão via inputs</i>)	Padrões de desempenho e cumprimento de contratos (<i>gestão via outputs</i>)	Ativação e gestão de parcerias e prossecução de objetivos (<i>gestão via outcomes</i>)
Principais virtudes	- Firmeza - Equidade, confiança e objetividade	- Responsabilidades claras - Orientação para os custos e incentivos à eficiência	- Decisões legitimadas e validadas - Sinergias e promoção de aprendizagem
Problemas recorrentes	- Falta de flexibilidade - Ineficácia	- Demasiada ênfase no autointeresse organizacional - Instabilidade do sistema - Desequilíbrio de informação	- Lentidão e morosidade de processos de tomada de decisão - Falta de clareza de responsabilidades - Falta de capacidade de <i>enforcement</i>

Fonte: Mota, (2022)

Na tabela 1, de forma sucinta, é possível comparar de forma sucinta os diversos modelos de governação descritos neste capítulo, pelo que, é possível entender que embora estes três modelos tenham diferentes formas de governação, ambos têm potencialidades, mas também fragilidades que carecem de os tornarem perfeitos. São as diversas imperfeições e perfeições inerentes às geografias e culturas em que eles se inserem que fazem com que eles não desapareçam por completo (Bilhim et al., 2015).

5. Metodologia

O presente trabalho tem como objetivo perceber de que forma o papel da liderança influencia a reputação da Administração Pública.

Neste sentido, a metodologia de investigação adotada assenta num método qualitativo, assente numa análise documental, de análise de dados e de conteúdo (Van Thiel, 2022).

É relevante destacar a análise documental de publicações e artigos, com o propósito de estruturar e desenvolver uma análise documental completa e organizada. Assim, foram recorridas plataformas de pesquisa como o Google Académico, *B-on*, *Researchgate* entre outros, pelo que, foram inseridas *Key-Words* como “reputação”, “liderança” e “administração pública”.

Numa fase principal da presente investigação, são abordados conceitos base para a compreensão do mesmo. Sendo os referidos o conceito de Liderança, de Reputação e de Administração Pública, onde neste último se faz uma contextualização aos modelos de governação Burocrático e ao modelo de governação da *New Public Management* (NPM), com o propósito de entender o legado que os mesmos trouxeram à Administração Pública. Numa segunda fase, são analisados os

resultados, ou seja, é feita uma interligação dos conceitos referidos, pelo que, se faz um destaque significativa à liderança autêntica e maquiavélica como os dois estilos de liderança que se encaixam no perfil de um líder da Administração Pública. Contudo, os dois contrapõem-se, moldando dessa forma a Administração Pública em Portugal.

Deste modo, ao longo do presente capítulo pretende dar-se resposta à questão de investigação “A liderança tem impacto na reputação da Administração Pública?”.

6. Análise e Discussão de Resultados

6.1 O impacto da liderança na reputação da Administração Pública

Como se tem vindo fazer entender, a liderança é importante para uma determinada organização alcançar os seus objetivos (Costa & Correia, 2022).

No caso do setor público, é importante entender que a mesma tem inerente a si tratar e satisfazer as necessidades mais prementes de uma comunidade, através de implementação de política públicas (Bilhim et al., 2015; Maia et al., 2023).

Neste sentido, os modelos de governação, com todas as características que têm inerentes a si, vão moldando o tipo de líder que a Administração Pública requer. Há, então, a importância de abordar a Burocracia e a NPM, na medida em que, estes dois modelos têm, inerentes a si, papéis importantes na Administração Pública em Portugal, pois têm vindo a formatar a forma como se governa à AP (Christensen & Lægreid, 2011)

É nesta linha de raciocínio que a liderança assume um papel primordial na gestão da coisa pública, pois, cabe à mesma lidar com o dilema aduzido e conseguir articular as duas faces da moeda: por um

lado a obtenção de lucros, mas por outro manter a essência da AP e satisfazer as necessidades da sociedade (Maia et al., 2023).

Ao observar-se os tipos de liderança que referidos em capítulos⁵ anteriores, entende-se que os diferentes estilos de liderança vão ter formas de liderança diferenciadas.

Quadro 3. Formas de liderança inerentes aos estilos de liderança

Estilos de Liderança	Formas de liderança
Democrática	O líder concebe abertura suficiente para que os seus subordinados façam parte das tomadas de decisão, pelo que, lhes concede autonomia.
Autoritária	O líder não aceita que o subordinado seja um ator participante nas tomadas de decisão da organização. Existe um potenciar da hierarquia organizacional, pois há um distanciamento entre líder e funcionário.
Servidora	O líder promove um interesse sincero em ajudar o outro. Este líder é aplicável à AP.
Liberal	Este líder confere total autonomia aos seus subordinados, caracterizando-se um líder pouco proactivo e sem iniciativa.
Autêntica	Líder que tem como base a psicologia positiva, fundamentando os seus ideias e atitudes numa ótica de influenciar positivamente os seus seguidores
Maquiavélica	Líder autoritário e narcisista, que não olha a meios para atingir os fins

Fonte: Autoria própria adaptada de Aviolo (2009); Fraga (2018); Borges e Mendes (2014)

Ao analisar-se o quadro 3, entende-se que existe uma ligação entre a liderança e o grau de autonomia que é concedido ao subordinado, pelo que, o grau de autonomia pode ser positivo ou negativo para a organização, na medida em que, pode condicionar os objetivos da mesma (Almeida, 2004).

Tendo em conta o cerne do presente capítulo, importa entender qual o tipo liderança que se encaixa melhor no setor público. Assim, há

⁵ Consultar capítulo 2 do presente trabalho: “Definição de liderança: Tipos e Estilos de Liderança”

que destacar o líder servidor, na medida em que, o mesmo é voltado para concretizar as necessidades de outrem (Virtanem & Tammeid, 2020; Barreto & Sousa, 2021).

O enfoque da liderança servidora está voltado para os outros e não para o interesse pessoal do líder, pelo que, se percebe que o líder é um servidor. Esta ideia justifica-se pelo facto de o exemplo vir sempre de cima, ou seja, o líder deve servir a organização com o propósito da mesma alcançar os seus objetivos. Objetivos esses, que no caso do setor público não é a maximização do lucro, mas sim a satisfação das necessidades mais prementes de uma determinada sociedade (Antunes, 2018).

Acontece que esta é uma ideia significativamente utópica, na medida em que, o homem é quem lidera a Administração Pública, pelo que a sua essência é marcada pelo *homo economicus*, isto é, coloca em primeiro lugar os seus interesses pessoais, colocando na borda do prato o interesse comum (Yamagishi et al., 2014).

Prova disso são os bombardeamentos de escândalos inerentes à AP, como se pode observar a partir do quadro 4.

Quadro 4. Investigações onde estão envolvidas figuras políticas da Administração Pública			
Operação	Ano	Principais envolvidos	Principais delitos
Operação Marquês	2014	José Sócrates / Ricardo Salgado / Carlos Santos Silva ...	Investigação por corrupção, branqueamento de capitais e fraude fiscal
Operação Tuti-Fruiti	2015	Fernando Medina / Duarte Cordeiro...	Tráfico de Influências
Operação Influencer	2023	João Galamba/ António Costa e Silva / Diogo Lacerda Machado / Vítor Escária ...	Corrupção e Tráfico de Influências

Fonte: Elaboração Própria adaptado de Expresso (2023), Público (2016), RTP (2017) & Sábado (2023).

Ora, a má conduta tem vindo a chamar à atenção a importância do comportamento ético, pelo que, há a necessidade de destacar a liderança maquiavélica como o estilo de liderança que efetivamente caracteriza a AP, na medida em que, não se olha a meios para atingir os fins (Den Hartog & Belschak, 2012).

Estas questões têm um impacto negativo no desempenho dos funcionários e colaboradores, podendo levar a fenómenos de *churning* e *bornout* dentro das instituições públicas, mas tem, também, um impacto acrescido na reputação da AP, pois a mesma vai ficar conotada por ser corrupta, sem eficiência e eficácia. Não sendo capaz de cumprir com o seu objetivo (Pirrolas & Correia, 2020; Pirrolas & Correia, 2022).

Neste sentido, é possível afirmar que a liderança servidora, embora deva ser considerada como a mais adequada à AP não é suficiente. Do mesmo modo, a qualidade que os modelos de excelência querem trazer para a AP não é chega para fazer cumprir os objetivos primários do setor público.

Estes legados da burocracia e da NPM, acabam por ser enfraquecidos pela ganância dos líderes, tornando a liderança maquiavélica a verdadeira liderança que caracteriza a AP. Assim, tendo em conta o quadro 2⁶, pode-se dizer que a hipótese que está inerente à AP em Portugal é a hipótese 2, na medida em que, os diversos escândalos têm vindo a marcar negativamente à reputação que a Administração Pública tem inerente a si.

Neste sentido, uma possível solução passível de ser aplicada, está inerente à *Public Governance*, na medida em que a mesma preconiza uma atuação em redes que permite uma maior abertura. Ou seja, uma liderança mais transformacional, intrínseca ao estilo de liderança

⁶ Consultar capítulo 3.1

democrático que permitisse que os seguidores participassem, através de uma lógica de coordenação horizontal, também eles, nas tomadas de decisão. Tal permitiria uma maior transparência, evitando casos de corrupção como os aduzidos, pois a governação em rede poderá trazer novos rumos, com o objetivo de os atores pensarem e deliberarem entre si, sem que o poder se concentre única e exclusivamente na figura do líder (Correia et al., 2021; Fraga, 2018; Magone, 2011).

Conclusão

O objetivo do presente trabalho foi entender de que forma a liderança tem um impacto na reputação da Administração Pública.

Neste sentido, o mesmo, possibilitou um aprofundamento desta temática, permitindo dar resposta à questão de investigação “A liderança impacta a reputação da Administração Pública?”.

A resposta à questão aduzida passa, necessariamente, por destacar dois legados inerentes ao modelo Burocrático e ao modelo da *New Public Management*. Isto porque, o modelo burocrático está ligado a uma lógica de liderança servidora, onde o líder deve trabalhar em prol da satisfação das necessidades dos utentes da Administração Pública, dando assim o exemplo aos seus funcionários de como é que se deve agir e trabalhar no setor público. Por outro lado, a NPM deixou a presença da excelência e eficácia inerente aos modelos de excelência. Efetivamente, esta herança trouxe frutos, na medida em que, várias instituições do setor público foram distinguidas com prémios de excelência.

A lógica e a teoria abordam que a Administração Pública deve ser liderada segundo uma ótica de serventia (ligada à liderança servidora), aprimorando as suas instituições através do legado deixado pela NPM, onde os modelos de excelência se destacam, pois avaliam o bom

desempenho que o serviço público prestou. Contudo, o que acontece na prática é destoante. Destoa, pois os escândalos inerentes à Administração Pública são cada vez mais, o que permite entender que, efetivamente a liderança maquiavélica, inerente ao lado negro do homem, onde se rege pela noção de *homo economicus*, não olhando a meios para atingir os fins mais adequados ao seu interesse próprio. Esta noção, prevalece sobre a lógica gestonária onde deve haver eficácia e qualidade e destoa da liderança servidora inerente a *Weber*, onde as substâncias e as realidades têm de ser executadas de acordo com o propósito para o qual foram criadas (neste caso, satisfazer as necessidades mais prementes de uma determinada sociedade).

Assim, neste sentido, a reputação da AP vai ficar marcada por um panorama menos bom, ligada a várias investigações, manchando assim o papel da mesma.

É neste sentido, que se salienta o papel da *Public Governance*, como modelo capaz de ressaltar a importância da liderança democrática, na medida em que, a mesma tem como enfoque a participação de todos nas tomadas de decisão, através de uma lógica de coordenação horizontal, permitindo que a reputação da Administração Pública fosse significativamente mais positiva, pois existiria mais transparência.

Assim, pode dizer-se que sim, efetivamente a liderança tem capacidades para influenciar a reputação da Administração Pública.

Por fim, a elaboração deste capítulo possibilita um aprofundamento da temática em causa, em especial numa perspetiva teórica, pois interliga o conceito de liderança e reputação, ao mesmo tempo que engloba algumas heranças ligadas à Burocracia e à NPM que têm impacto direto na reputação da AP.

Assim, a relevância do capítulo encontra-se no facto de permitir que futuros estudos vejam o presente como o ponto de partida para uma possível investigação mais aprofundada na ótica desta temática.

Referencias

- Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. (2009). Leadership: Current theories, research, and future directions. *Annual Review of Psychology*, 60, 421–449. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163621>
- Associação portuguesa para a Qualidade (APQ). (2023). Níveis de Excelência. https://apq.pt/wp-content/uploads/2023/12/Lista-de-reconhecimentos-atribuidos-pela-APQ_Jan23.pdf
- Barreto, A., & Sousa. (2021). Modelos e estilos de liderança na administração pública em contexto de teletrabalho. *Social Review*, 10(2), 165–178. <https://doi.org/10.37467/gka-revsocial.v10.2636>
- Bilhim, J., Ramos, R., & Pereira, L. M. (2015). Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 91. <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.07>
- Bryman, A. (1991). *Charisma and Leadership in Organizations*. Sage Publications. <https://doi.org/10.1177/0170840693014003>
- Chiavenato, I. (2014). *Gestão de Pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações*(4ª edição). Editora Manole.
- Chen, X. & Yang, B. (2023) A Review of Paradoxical Leadership Research. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies*, 11, 871–886. <https://doi.org/10.4236/jhrss.2023.114050>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011a). *The Ashgate research companion to new public management* (5th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315613321>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011b). *Complexity and Hybrid public Administration*

- Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
<https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>.
- Costa, C., & Correia, P. (2022). O Contrato Psicológico e o Desenvolvimento de Burnout. In Correia, P. M. A. R (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp. 405-424). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Costa, C., & Correia, P. (2022). O Contrato Psicológico e o Desenvolvimento de Burnout. *Revista FAE*, 25(1), e 072. <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/721>
- Correia, P., & Mendes, I. (2018). O impacto dos determinantes da inovação na geração de ideias no Ensino Superior: a percepção dos estudantes como evidência. *Sociologia: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, 35, 109-133.
<https://doi.org/10.21747/08723419/soc35a5>
- Correia, P., & Santos, S. (2018). O Impacto da Reputação por Inovação nos Consumidores. *Revista Da FAE*, 21(2), 21-36. Recuperado de <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/613>
- Correia, P. & Santos, S. (2018). O Impacto da Reputação por Inovação nos Consumidores In Correia, P. M. A. R (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp 517-536). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Correia, P., Mendes, I. & Bilhim, J. (2020). As Redes de Colaboração como Fator Inovador na Implementação de Políticas Públicas : Um Enquadramento Teórico com base na Nova Governação Pública. *Lex Humana*, 11(2), 143-162. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1619>
- Correia, P., Mendes, I. & Bilhim, J. (2020). As Redes de Colaboração como Fator Inovador na Implementação de Políticas Públicas : Um Enquadramento Teórico com base na Nova Governação Pública In Correia, P. M. A. R (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp 186-203). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Den Hartog, D. N., & Belschak, F. D. (2012). Work Engagement and Machiavellianism in the Ethical Leadership Process. *Journal of Business Ethics*, 107(1), 35-47.
<https://doi.org/10.1007/s10551-012-1296-4>

- Expresso. (2023, November 9). *Operação Influencer: quem são os 10 suspeitos na mira do Ministério Público e que ligações têm entre eles?* <https://expresso.pt/politica/crise/2023-11-09-Operacao-Influencer-quem-sao-os-10-suspeitos-na-mira-do-Ministerio-Publico-e-que-ligacoes-tem-entre-eles--30afae60>
- Gardner, W. L., Avolio, B. J., Luthans, F., May, D. R., & Walumbwa, F. (2005). "Can you see the real me?" A self-based model of authentic leader and follower development. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 343–372. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.03.003>
- Gardner, W. L., Coglisier, C. C., Davis, K. M., & Dickens, M. P. (2011). Authentic leadership: a Review of the Literature and Research Agenda. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1120–1145. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2011.09.00>
- Filipe, A. (2007). Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. *Repositório Universidade Do Minho* . <https://hdl.handle.net/1822/8309>
- Fraga, R. (2018). *O Impacto da Liderança na Performance Organizacional*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/27830>
- Fombrun, C. (2017). Corporate Reputations as Economic Assets. In *The Blackwell Handbook of Strategic Management* (pp. 285–308). <https://doi.org/10.1111/b.9780631218616.2006.00011.x>
- Fombrun, C., & Shanley, M. (1990). What's in a Name? Reputation Building and Corporate Strategy. *Academy of Management Journal*, 33(2), 233–258. <https://doi.org/10.5465/256324>
- Fombrun, C., & Van Riel, C. (1997). The Reputational Landscape. *Corporate Reputation Review*, 1(1), 5–13. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1540008>
- Henard, D. H., & Dacin, P. (2010). Reputation for Product Innovation: Its Impact on Consumers. *Journal of Product Innovation Management*, 27(3), 321–335. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5885.2010.00719.x>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. [doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x)

- Hogan, R. & Kaiser, R. B. (2005). What we know about leadership. *Review of General Psychology*, 9(2), 169–180. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.9.2.169>
- Johannessen, J. (2009). A systemic approach to innovation: the interactive innovation model. *Kybernetes*, 38(1/2), 158–176. <https://doi.org/10.1108/03684920910930330>
- Leitão, A. (2020). Novos modelos organizativos na Administração Pública: em especial, Centros de Competências e Centrais de Compras. *Revista de Direito Comercial*. <https://www.revistadedireitocomercial.com/novos-modelos-organizativos-na-administracao-publica>
- Machiavelli, N. (2021). *Il Principe*.(José Lima, Trad.). Relógio D'Água. (Obra original publicada em 1532)
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Magone, J. (2011). The difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal: Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756–782. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01913.x>.
- Maia, T., Correia, P. & Resende, S. (2023). O Papel da Liderança na Administração Pública: Desafios Emergentes da Nova Gestão Pública. *Lex Humana*, 15(4),17-35. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2499>
- Maia, T., Correia, P. & Resende, S. (2023). O Papel da Liderança na Administração Pública: Desafios Emergentes da Nova Gestão Pública. In Correia, P. M. A. R. (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp. 161-181). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Mota, L. (2022). Desafios da Governação e Metagovernação Pública: de uma análise teórico-histórica à sua aplicação ao caso português. *Ciências E Políticas Públicas*.
<https://10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.2>
- Moussa, M., McMurray, A., & Muenjohn, N. (2018). Innovation and Leadership in Public Sector Organizations. *Journal of Management Research*, 10(3), 14. <https://doi.org/10.5296/jmr.v10i3.13101>

- Mozzicafredo, J. & Gomes, J. (2001). *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Celta Editora
- Osborne, S. (2010). Introduction – The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Routledge.
- OECD, & Eurostat. (2018). Oslo Manual 2018. In *The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>
- Paulino, M. (2012). Liderança e estratégias de gestão de conflitos. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Évora]. Repositório Universidade de Évora. <http://hdl.handle.net/10174/12368>
- Pirrolas , O., & Correia , P. (2020a). O churning aplicado à gestão de recursos humanos: a importância de um modelo de previsão. *Lex Humana*, 12(1), 59–68. <http://hdl.handle.net/10400.5/29431>
- Pirrolas , O., & Correia , P. (2020b). O churning aplicado à gestão de recursos humanos: a importância de um modelo de previsão. In Correia, P. M. A. R. (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp. 345-353). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Pirrolas, O., & Correia , P. (2023). Human Resources Churning Management and its Articulation with Organisational Policies. *Simbiótica* , 10(1), 1–14. <https://doi.org/10.47456/simbitica.v10i1.38620>
- Pirrolas, O., & Correia, P. (2022). Literature Review on Human Resource Churning—Theoretical Framework, Costs and Proposed Solutions. *Social Sciences*, 11(10), 489. <https://doi.org/10.3390/socsci11100489>
- Popa, M. (2012). The Relationship Between Leadership Effectiveness and Organizational Performance. *Jornal of Defense Resources Manegement* 1(4), 123-127. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=21338>

- Pollit , C., & Bouckaert , G. (2017). *Public Management Reform* (Oxford University Press, Ed.). 4° ed. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf>
- Público. (2016). *Sócrates acusado de receber seis milhões de Salgado para travar OPA da Sonae à PT*. Público. <https://www.publico.pt/2017/10/12/sociedade/noticia/salgado-pagou-seis-milhoes-a-socrates-para-se-opor-a-opa-da-sonae-diz-acusacao-1788587>
- Rego, P, Lopes, M. P, & Simpson, A. (2017). The Authentic-Machiavellian Leadership Grid: A Typology of Leadership Styles. *Journal of Leadership Studies*, 11(2), 48–51. <https://doi.org/10.1002/jls.21524>
- RTP. (2017, February 24). Granadeiro E Bava Arguidos Na “Operação Marquês.” https://www.rtp.pt/noticias/pais/granadeiro-e-bava-arguidos-na-operacao-marques_n985121
- Sábado. (2023). *Tutti Frutti. Esquema em Lisboa pagou dezenas de avencas a “boys” do PSD*. <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/tutti-frutti-esquema-em-lisboa-pagou-dezenas-de-avencas-a-boys-do-psd>
- Santos, L. (2020). *Liderança autêntica, maquiavélica e maquiavelicamente autêntica: impactos na motivação intrínseca e extrínseca dos seguidores* [Tese de Mestrado Universidade de Lisboa]. Repositório Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/20426>
- Santo, S. & Correia, P. (2018). O Impacto da Reputação por Inovação nos Consumidores. *Revista da FAE*, 21(2), 21-36 <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/613>
- Santo, S. & Correia, P. (2018). O Impacto da Reputação por Inovação nos Consumidores. In Correia, P. M. A. R. (Cord.), *FDUC Handbook de Administração Público-Privada* (pp. 517-536). Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.
- Sofia, M., & Pedro, C. (2022). Desafio da Implementação da Nova Gestão Pública . *Lex Humana (ISSN 2175-0947)*, 14(2), 121–138. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2189>

- Soares, M. (2021). O papel da liderança situacional e sua influência na gestão de dilemas, estratégias e possibilidades nas organizações. *Revista Científica Multidisciplinar O Saber*, 01-12. <https://doi.org/10.51473/rcmos.v1i1.2022.24>
- Van Thiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management: an introduction*. Routledge.
- Van, & Dicke, L. (2016). Administrative Leadership in the Public Sector. In *Routledge eBooks*. Informa. <https://doi.org/10.4324/9781315497976>
- Virtanen, P., & Tammeaid, M. (2020). *Developing Public Sector Leadership*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42311-7>
- Yamagishi, T., Li, Y., Takagishi, H., Matsumoto, Y., & Kiyonari, T. (2014). In Search of Homo economicus. *Psychological Science*, 25(9), 1699–1711. <https://doi.org/10.1177/0956797614538065>

O IMPACTO DA TERCEIRIZAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE UFMS E UFSC

*Danielle Santiago Nepomuceno de Souza Pavei*¹

*Bernardo Meyer*²

*Nairon Nicolás da Silva Gomes*³

1. Introdução

Os estudiosos da área da administração têm dedicado especial atenção à compreensão das relações entre atores públicos e privados (Moore, 2000; 2021; Hodge; Greve, 2009; 2023; Meyer; Meyer Jr., 2013; Quélin, Kivleniece e Lazzarini, 2017; Matos e Gonçalves, 2020; Meyer, 2021; Meyer Jr., 2021). Apesar de tradicionalmente as organizações públicas e privadas serem tratadas como se seus interesses fossem excludentes ou conflitantes, alguns exemplos demonstram que os interesses públicos e privados são, na verdade, interdependentes (Mahoney; McGahan; Pitelis, 2009).

Pela perspectiva da interdependência é que as estratégias colaborativas entre atores públicos e privados são fortalecidas. A estratégia colaborativa permite que alguns serviços governamentais sejam executados por intermédio da iniciativa privada, sendo uma dessas estratégias utilizadas a terceirização. A terceirização é um

¹ Administradora na FACH/UFMS. Graduada em Administração (Anhanguera-Uniderp), Tecnóloga em Processos Gerenciais (UFMS). Mestre e doutoranda em Administração (UFSC/UFMS), especialista em Gestão Pública e Estratégica. danielle.nepomuceno@ufms.br

² Professor da UFSC nos programas de pós-graduação em Administração. Doutor em Administração (UFPR), mestre (DePaul University) e bacharel (ESAG/UDESC). Pesquisador em estratégia e administração, é Chefe de Gabinete do Reitor da UFSC.

³ Doutorando em Administração pela UFSC, mestre em TIC (UFSC) e especialista em Gestão Pública (UFSC). Graduado em Administração. Atua em Parcerias Público-Privadas, Gestão Universitária e Inovação Tecnológica.

fenômeno presente na maioria das organizações; seu objetivo é transferir algumas atividades às organizações privadas, possibilitando concentrar maiores recursos e energia em suas atividades-fim e consequentemente, tornando a administração pública mais eficiente, otimizando a estrutura operacional e simplificando os trâmites burocráticos das relações trabalhistas (Martins, 2010). A terceirização pode, inclusive, vir a tornar-se inovadora sempre que permitir o alcance de ganhos de eficiência e eficácia para as organizações que adotam esta estratégia (Metcalf; Richards, 1987).

No Brasil, a terceirização foi largamente utilizada após a modernização da administração pública, propiciada pela reforma gerencial, em meados da década de 1990, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Na administração pública, a terceirização tem sido bastante empregada para cobrir a carência de mão de obra, principalmente nas atividades de menor complexidade e qualificação que não estejam relacionadas com a atividade fim da organização.

Na administração universitária essa realidade não é distinta. Em face das pressões para o aumento da eficiência na operação das universidades públicas e as constantes restrições e cortes orçamentários, a terceirização acaba por tornar-se uma alternativa para o alcance de resultados desejados, fazendo o uso mais racional dos recursos. Nesse sentido, faz-se necessário elucidar os efeitos da terceirização na administração de universidades públicas no sentido de melhorar a prestação de serviços à sociedade.

Com base nesses apontamentos, esta pesquisa investigou o impacto da terceirização na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e na Universidade Federal de Santa Catarina, organizações as quais a prática de terceirização vem sendo inserida de forma progressiva.

Este estudo concentrou sua análise em contratos de limpeza

pelo fato de ser o maior contrato em termos de investimento de recursos financeiros nas duas instituições. Realizou-se uma comparação entre essas duas instituições de ensino superior a partir dos dados e informações levantadas em entrevistas semi-estruturadas e na análise documental (legislação e contratos) por meio da análise de conteúdo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e o método que foi utilizado para realização deste trabalho foi um estudo de multicaso. O trabalho está alicerçado nas bases teóricas da teoria da estratégia organizacional, administração pública, assim como de administração universitária e terceirização.

Como contribuição prática dessa pesquisa, buscou-se produzir um diagnóstico acerca do impacto da gestão de serviços terceirizados na gestão de IES, com o intuito de subsidiar a tomada de decisões dos gestores de ambas as universidades estudadas.

2. Terceirização na administração universitária

A terceirização de atividades é cada vez mais presente na administração pública. Nas universidades públicas, essa realidade não é diferente. As relações colaborativas e modos de organização por meio do entrelaçamento das fronteiras dos setores público e privado estão cada vez mais presentes (Moore, 2000; 2021; Hodge; Greve, 2009; 2023; Quélin, Kivleniece e Lazzarini, 2017; Matos e Gonçalves, 2020; Meyer, 2021) inclusive na gestão universitária. A terceirização, foco deste trabalho, é um fenômeno que manifesta-se quando uma instituição de educação superior contrata uma parte externa à sua estrutura para fornecer um serviço ou função (Caldeira; Caldeira, 2019).

Essa prática parte da premissa de que gerenciar serviços de apoio não é a principal missão da educação superior e, portanto, a terceirização de

serviços de apoio permite que uma instituição de educação superior se concentre em sua missão principal, ou seja, ensino, pesquisa e extensão (Caldeira; Caldeira, 2019; Ikediashi; Aigbavboa, 2019).

No passado, as instituições de educação superior terceirizavam poucos serviços, alguns dos casos mais frequentes eram as operações de livrarias, serviços de restauração e serviços de manutenção (Ikediashi; Aigbavboa, 2019). No momento, entretanto, muitos outros serviços de apoio têm sido terceirizados nas universidades, como serviços de correio, saúde, dormitórios, informática e tecnologia da informação, hospitais-escola, manutenção de ventilação e ar-condicionado, gestão de edifícios e terrenos, creche, arrecadação de fundos, serviços de lavanderia, impressão, segurança e estacionamento (Ikediashi; Aigbavboa, 2019).

Nesse sentido, a compreensão do que seja competência essencial é importante. Prahalad e Hamel (1990) definiram competências essenciais como o total de recursos e habilidades de uma organização que a diferencia do mercado. Essa abordagem auxiliou no passado as organizações a protegerem suas competências essenciais para evitar a perda de vantagem competitiva. A abordagem das competências essenciais tem sido empregada para desenvolver e testar estruturas de decisão de terceirização; essas estruturas são compostas pelas etapas de preparação, seleção de fornecedores, transição, gerenciamento de relacionamento e reconsideração (Willcocks et al., 1995; Baden-Fuller et al., 2000).

Cada uma das etapas deve fornecer resposta a várias questões, enfatizando assim a complexidade do processo de terceirização e revelando a necessidade de que seja gerenciada com cuidado durante todo o seu ciclo de vida (Perunovic; Pedersen, 2007). A aplicação do conceito de competências essenciais na terceirização tornou-se muito popular entre pesquisadores; os defensores desse conceito argumentam

que as atividades principais devem permanecer internas (Javidan, 1998; Perunovic; Pedersen, 2007).

A terceirização de uma atividade relacionada às competências essenciais organizacionais e a altos níveis de especificidade de ativos (Prahalad; Hamel, 1990; Williamson, 1991) pode prejudicar a eficiência organizacional, entre outros fatores, pois, neste caso, é mais difícil encontrar fornecedores para realizar a atividade (Cabral; Azevedo, 2008). A complexidade de alguns contratos pode levar a um crescimento significativo no custo de sua gestão e das atividades principais (Cabral; Quelín; Maia, 2014).

Isso revela que a adoção da terceirização na gestão de universidades pode ser contemplada de forma mais ampla ou de forma mais restrita. A forma mais ampla envolveria a terceirização das atividades centrais ou finalísticas, enquanto a forma mais restrita está relacionada somente a serviços acessórios de apoio e suporte às competências essenciais (Barati et al., 2019). Esse dilema é um dos principais que rondam a terceirização em organizações.

Porém, o que tem sido mais habitual é que as universidades têm optado por terceirizar atividades não essenciais (Ikediashi; Aigbavboa, 2019). Universidades em diferentes partes do mundo estão terceirizando cada vez mais seus serviços de suporte de modo a reduzir custos, aumentar a eficiência dos serviços e aumentar sua receita (Caldeira; Caldeira, 2019; Ikediashi; Aigbavboa, 2019).

Além da terceirização promover benefícios operacionais (aumento da qualidade, eficiência) e financeiros (economia de custos), outra vantagem que pode ser destacada com a terceirização nas universidades é o aumento do controle, uma vez que se passa a ter um único ponto de responsabilidade e com custos previsíveis (Ikediashi; Aigbavboa, 2019).

Por meio de contrato, os administradores universitários podem ainda vincular mais diretamente remuneração com qualidade e cumprimento da tarefa desempenhada por terceiros, afirmam os mesmos autores. Ao firmar um contrato, os administradores precisam reconhecer claramente as expectativas da terceirização. Os gestores têm que avaliar os resultados finais com as expectativas de fazer os pagamentos e o que levará a uma melhor gestão dos serviços de suporte (Barati et al., 2019). Nesse sentido, a incapacidade de especificar necessidades contratuais impede as empresas de explorar os benefícios da terceirização (Robinson, 2001).

Segundo Quélin e Duhamel (2003), os gestores devem detalhar nos contratos de terceirização: (a) o escopo de serviços a serem entregues; (b) níveis de serviço e instrumentos para medir o desempenho; (c) recompensas; e (d) disposições de rescisão e as consequências da rescisão. Caso esses itens não sejam observados, a terceirização provavelmente falhará e ocorrerá a reintegração (Cabral; Quélin; Maia, 2014).

Os tomadores de decisão preocupados com a terceirização devem principalmente ter em conta as vantagens e desvantagens da terceirização, certificando-se da plausibilidade da estratégia, considerando as idiossincrasias de uma organização complexa como as universidades. Trata-se claramente de uma decisão que precisa levar em consideração os objetivos institucionais mais amplos (Cabral; Lazzarini; Azevedo, 2013).

Sobretudo, a implantação de uma estratégia de terceirização em uma universidade precisa ser acompanhada de modelos adequados com a realidade *sui generis* desse tipo de organização (Meyer; Meyer Jr., 2013; Meyer Jr., 2021). Deve também permitir que seus resultados sejam sentidos por seus usuários finais (Wekullo, 2017).

Não obstante à existência de potencialidades, é preciso também reconhecer que a terceirização oferece riscos à administração, dentre as principais pode-se gizar: (a) perda de controle das atividades; (b) perda de inteligência organizacional e erosão das capacidades internas (Mazzucatto, 2022) ; (c) aumento de custos das operações terceirizadas (Mazzucatto, 2022).

A presença de equipes e processos estruturados de controle e gestão pode prevenir a administração pública de resultados inesperados em contratos com setor privado (Meyer, 2021). Neste sentido, inclusive, Lazzarini (2023) alerta para os pecados que podem surgir da medição de resultados na administração pública sem que se tome os cuidados para as especificidades e os objetivos estratégicos do setor.

3. Metodologia

O percurso metodológico para a coleta e o tratamento dos dados seguiu quatro fases: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, análise de conteúdo e discussão dos resultados.

Na primeira e segunda fase realizou-se revisão bibliográfica e consultas às legislações e normas institucionais relacionadas aos serviços de terceirização, entendendo seu funcionamento, abordagem, impactos, oportunidades e desafios para as comunidades envolvidas e para sociedade como um todo. Com os resultados da pesquisa documental foi realizada síntese do contexto organizacional das instituições pesquisadas, trazendo informações sobre a estrutura e funcionamento da UFMS e da UFSC, em especial sobre os setores identificados como atuantes na área de terceirização. Essas etapas foram fundamentais para a elaboração dos instrumentos de coleta de dados.

Ainda na segunda fase, para entender o contexto das universidades públicas brasileiras, foi elaborado o roteiro para entrevista semi estruturada para orientar a coleta de informações de acordo com as categorias do estudo. As entrevistas foram realizadas com agentes envolvidos com terceirização dentro das instituições, identificando a satisfação e os pontos de melhoria em relação aos serviços prestados pelas empresas terceirizadas. Com o intuito de compreender melhor o fenômeno estudado, também foram entrevistados dirigentes de empresas prestadoras de serviços e especialistas em terceirização buscando as suas percepções sobre a terceirização. Os especialistas serviram para apresentar elementos que melhorassem a compreensão do fenômeno da terceirização e apontassem as principais tendências existentes no setor. O Quadro 1 exibe os sujeitos da pesquisa.

Quadro 1 - Sujeitos da pesquisa

UFMS	UFSC
Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura	Pró-Reitor de Administração
Diretor de Gestão de Contratações	Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios
Servidor da Secretaria de Contratos e Convênios	Servidor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios
Gestor do contrato de limpeza	Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados
Diretor da Diretoria de Gestão Orçamentária	Secretário de Planejamento
Fiscal do contrato terceirizado de limpeza	Fiscal do contrato terceirizado de limpeza
Membros Externos	
Representantes das empresas terceirizadas Especialistas em terceirização	

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Para assegurar a proteção e integridade física dos respondentes nas entrevistas, dada a situação de pandemia ocasionada pela doença

infecciosa causada pelo coronavírus, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas de maneira virtual por meio de vídeo conferências.

As entrevistas foram realizadas no período de outubro de 2021 a janeiro de 2022 e contaram com o apoio de roteiro de entrevistas. Foram elaborados 3 roteiros diferenciados para serem aplicados em cada um dos 3 públicos distintos que foram entrevistados. Mediante a autorização dos participantes, as entrevistas foram gravadas e transcritas, totalizando 762 (setecentos e sessenta e dois) minutos de áudio, o que corresponde a 12h e 42min, e 155 (cento e cinquenta e cinco) páginas de materiais transcritos.

Na terceira fase foi realizada a integração dos dados primários e secundários, utilizando-se da ferramenta da análise de conteúdo (Bardin, 1977) como procedimento para tratamento de dados, fazendo a codificação de forma dedutiva os fragmentos dos textos transcritos das entrevistas, isso é, baseados nos conceitos apresentados no referencial teórico. Nessa etapa também foi realizada a categorização pelo critério semântico, agrupando os códigos identificados por similaridade e identificado o relacionamento entre as categorias e subcategorias.

Na quarta e última fase foi realizada a discussão dos resultados comparando as categorias e subcategorias identificadas nos dados coletados com os estudos relevantes listados no referencial teórico. Além disso, foi redigido o relatório final, apresentando as discussões e sugestões de futuras pesquisas.

A unidade de análise deste estudo é organizacional e visa contribuir com o incremento de conhecimentos teóricos e aplicados no que tange a terceirização de serviços em universidades públicas federais brasileiras. Tendo em vista a abordagem organizacional, utilizada neste trabalho, foram considerados alguns fatores como: a complexidade, a sistematicidade, a pluralidade das organizações, os cenários

organizacionais e a tangibilidade de tais cenários com os planejamentos das ações futuras. A constatação de que as instituições públicas que atenderiam aos parâmetros comparativos ainda considerou as instituições que estão submetidas à mesma legislação que rege as demais instituições federais brasileiras, o segmento de atuação (Universidade Federal), a relevância dentro dos Estados atuantes (maiores universidades federais de cada Estado), quantitativo de terceirizados em relação ao servidores técnicos-administrativos que corresponde a aproximadamente 30% (trinta por cento) da força de trabalho administrativa em ambas as instituições e a representatividade das instituições nas macrorregiões de cada Estado.

As instituições que atenderam as especificações acima consideradas foram: a UFSC no Estado de Santa Catarina e a UFMS no Estado de Mato Grosso do Sul. Ambas as IES, assim como outras universidades públicas federais brasileiras, possuem contratos que abrangem tipos equivalentes de serviços, como é o caso do serviço de limpeza. Nas duas instituições, UFMS e UFSC, representa inclusive o maior contrato de terceirização.

4. Percepções sobre a gestão da terceirização na UFMS e na UFSC

A terceirização é um dos mecanismos de mercado utilizado para alcançar os objetivos da administração pública gerencial, que permite a participação do setor privado na prestação de serviços públicos. Na UFMS e na UFSC essa prática é amplamente utilizada. Segundo dados extraídos do portal da transparência do governo federal (2022) a UFSC possui 265 contratos de serviços terceirizados ativos e a UFMS possui 69.

O aumento da terceirização nas universidades públicas brasileiras é também decorrente da política de extinção de carreiras e funções

públicas e a vedação de contratação de servidores públicos que vem ocorrendo no Brasil desde a década de 90 e afetando milhares de postos de trabalho. Isso é descrito claramente em matéria jornalística de Máximo (2019).

O primeiro passo para a adequada contratação pública de serviços terceirizados é o planejamento da contratação; essa é uma etapa fundamental para que uma terceirização seja exitosa (Brasil, 2017). Quanto a esse aspecto, os resultados revelam que tanto na UFSC quanto na UFMS essas orientações são devidamente seguidas. Isso pode ser compreendido, pois a maioria dos entrevistados relatou que, na fase de planejamento, são realizadas diversas reuniões a fim de entender a demanda, elaborar o termo de referência, definir as obrigações da contratada e da contratante, conhecer as especificidades do serviço a ser contratado, de forma a subsidiar a tomada de decisão pelos gestores universitários. Essas ações de planejamento e organização refletem práticas gerenciais típicas do governo empreendedor, onde se foca na busca de resultados com efetividade e se atinge o objetivo de maneira proativa; utiliza-se do planejamento como forma de aumentar a previsibilidade e antecipar possíveis problemas que poderiam vir a surgir (Osborne; Gaebler, 1992).

Os participantes E3 e E9, por exemplo, explicam como funciona o planejamento da terceirização em cada uma das instituições:

(...) essa reunião [de planejamento] ela tem que levar todas essas coisas em consideração, se está dentro do orçamento, se atende as necessidades da universidade, se o mercado tem condição de prover esse serviço que a UFSC demanda, enfim, tem que fazer a pesquisa de preço, tem que avaliar todas essas possibilidades. (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios na UFSC).

(...) na terceirização eu tenho que ter um estudo técnico preliminar que é o tal do ETP, eu tenho que fazer um termo de referência que é pra dizer do que é que eu preciso, que serviço que eu preciso, qual a periodicidade do serviço, qual o risco do serviço. Existe uma previsão legal, a constituição de uma comissão exatamente para compra de bens e serviços. (E9 - Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS).

Essas etapas mencionadas pelos referidos entrevistados corroboram o que está especificado no Art. 20 da IN nº 5, de 2017, no qual traz que o planejamento da contratação será composto pelas seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Com base nos depoimentos da maioria dos entrevistados, percebeu-se que a atividade de planejamento é apropriadamente desenvolvida tanto na UFMS quanto na UFSC, entretanto o modo como é operacionalizado esse planejamento se distingue em função das características organizacionais de cada instituição, contudo não foi percebida grande vantagem ou problema numa forma ou na outra.

Outro ponto questionado aos entrevistados foi acerca dos resultados objetivados por meio da terceirização. As respostas, bem como a frequência de menção, estão especificadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Resultados obtidos a partir da terceirização

Resultados	Menção pelos entrevistados	Frequência
Redução de custos	E1, E3, E6, E9, E1, E12	6
Compartilhamento e mitigação de riscos	E1, E7, E11	3
Foco na atividade principal	E1, E3, E4, E7, E13, E14, E16	7
Aumento da qualidade	E1, E2, E3, E5, E6, E7, E8, E10, E11, E12, E13	11
Inovação e aprendizagem	E1, E2, E3, E5, E8, E10, E13	7
Eficiência operacional	E2, E4, E5, E6, E8, E13, E15	7
Despolitização	E3, E5, E7	3

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Nas respostas dos entrevistados da UFSC, dois resultados alcançados por meio da terceirização tiveram destaque: o de aumento na qualidade (6 menções) e a inovação e aprendizagem (5 menções). Quanto ao aumento na qualidade, os respondentes afirmaram que, de forma geral, os serviços entregues pela terceirização têm sido de muita qualidade, a maioria mostrou-se satisfeita nesse quesito. A inovação é outro fator que eles consideram como ganho trazido pela terceirização. Segundo os entrevistados a empresa terceirizada traz consigo inovação, modernidade, tecnologia de mercado, capacidade técnica e com isso os servidores acabam adquirindo conhecimento, há um compartilhamento de aprendizados. Um dos objetivos do processo licitatório é justamente incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Os dois resultados obtidos por meio da terceirização que tiveram maior evidência na UFMS foram o da qualidade e o da eficiência operacional (ambos com 4 menções). Quanto à qualidade, os respondentes alegam que a qualidade dos serviços prestados é facilmente percebida e que as empresas estão se adequando cada vez mais para fornecerem serviços de qualidade. Quanto à eficiência operacional, os respondentes da UFMS alegaram que a terceirização oferece uma mão de obra mais ágil, que o trabalhador já se apresenta pronto para começar a trabalhar, ou seja, já possui experiência, não sendo necessário nenhum treinamento. Assim, há também maior flexibilidade, pois caso esse trabalhador terceirizado entre de férias, apresente atestado ou tenha qualquer contratempo ele pode ser substituído por um trabalhador volante, o mesmo não ocorre com um servidor concursado.

Esses achados corroboram a argumentação dos autores Barati et al. (2019), que afirmaram que em períodos anteriores, os motivos mais

comuns para se terceirizar era a redução de custos ou de pessoal, mas que, atualmente, os motivos para o uso da terceirização passaram a ser mais estratégicos, ligados a agregação de valor interno nas organizações. Como exposto por Barney (2005) faz-se necessário integrar a gestão estratégica ao dia a dia da organização de modo a elevar o desempenho do setor público e a entrega de serviços satisfatórios à sociedade.

Portanto, com base no exposto, pode-se inferir que o aumento da qualidade tanto na UFSC quanto na UFMS é o resultado predominante que os respondentes julgam como obtido a partir da terceirização. Chama a atenção que, na UFSC, o segundo resultado mais mencionado foi o de inovação e aprendizagem, enquanto na UFMS foi o de eficiência operacional. Acredita-se que essa diferença se dê por conta da UFSC estar mais inserida no contexto de inovação tecnológica. A terceirização possibilita que os contratos sejam estruturados de maneira que os fornecedores fiquem responsáveis pelos custos de adquirir novos equipamentos e de investir em tecnologia (Bonelli; Cabral, 2018).

Na UFMS o segundo motivo mais mencionado foi o de eficiência operacional, a UFMS possui campus em nove cidades no interior de Mato Grosso do Sul, acredita-se que isso pode justificar o fato dos gestores da UFMS estarem mais preocupados com a operacionalização de todas as atividades nessas unidades, o entrevistado E12 (Gestor do contrato de limpeza na UFMS) relatou a dificuldade logística que a terceirizada tem que considerar ao adentrar ao certame, uma vez que as licitações são para atender as demandas de determinado serviço em todos os 9 campus da UFMS. Assim, a terceirizada precisa cumprir o contrato em todas as unidades com a mesma eficácia e empenho.

Deste modo conclui-se que tanto na UFMS como na UFSC o resultado predominante obtido por meio da terceirização é o de

aumento na qualidade, o segundo resultado mais citado diverge entre as duas instituições devido às explicações citadas anteriormente.

Quanto à gestão e à fiscalização dos contratos terceirizados na UFSC e na UFMS, observou-se que as IES se assemelham quanto à prática de uma gestão de contratos centralizada e uma fiscalização descentralizada. Porém, há lacunas significativas nos mecanismos de monitoramento e fiscalização de contratos. Problemas de coordenação e gestão e a verificação da eficácia do serviço entregue pela terceirizada são aspectos importantes que devem ser observados por gestores públicos com relação aos serviços terceirizados, pois, caso não sejam verificados, podem gerar descontinuidade de fornecimento (Cabral; Ménard, 2019).

Em ambas as instituições, verifica-se a necessidade de incremento na capacitação dos servidores designados como gestores e fiscais de contratos, a necessidade de criação de setor especializado em fiscalização, bem como a elaboração de um manual próprio de fiscalização na UFSC. Além disso, há o acúmulo de funções e a ausência de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado. Na próxima seção, cada um desses gargalos é detalhado com mais clareza. Também são descritas cinco ações com o intuito de solucionar cada uma dessas inconformidades. Vale considerar que a implantação de uma estratégia de terceirização em uma universidade precisa ser acompanhada de modelos adequados com a realidade e localidade desse tipo de organização (Meyer; Meyer Jr., 2013; Meyer Jr., 2021).

5. Sugestões para aperfeiçoamento da terceirização na UFMS e na UFSC

5.1 Treinamento e capacitação continuados de Gestores e Fiscais de contratos

Partindo das informações obtidas com a pesquisa de campo, observa-se que ambas instituições, UFSC e UFMS, informaram ter

gestores e fiscais designados para cada um de seus contratos terceirizados. A designação de pessoas do setor público para exercerem funções de fiscalização e gestão dos contratos são incipientes, perante a necessidade de experiência e acurácia na execução de tais funções.

A maioria dos designados não possuem pleno conhecimento de suas atribuições, funções e responsabilidades intrínsecas à sua atividade, conforme observamos em parte do relato do fiscal do contrato de limpeza na UFMS (E13) que cita:

Eu não recebi treinamento para fiscalizar esse contrato específico, a gente recebe aqueles treinamentos genéricos, que às vezes vem uma pessoa de fora, ministra um curso sobre gestão de contratos e tal. Agora, voltado especificamente para o contrato de limpeza ao qual sou fiscal, com as especificações técnicas daquele serviço, eu não recebi treinamento para fiscalizar o contrato .

Considerando que a UFMS já possui um instrumento de orientações para os fiscais e gestores de contratos, muitos dos gestores e fiscais foram apenas formalmente designados. Nesse sentido, foi solicitada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, informações acerca das ações de capacitação e treinamento que foram ofertadas pela UFMS aos gestores e fiscais de contratos. Verificou-se que a última capacitação foi oferecida em 2018, mesmo com a quantidade de pessoas e recursos envolvidos na terceirização, não houve nenhuma capacitação realizada no exercício de 2019 a 2022.

Assim, verifica-se a necessidade de que os servidores designados para tais funções, bem como seus eventuais substitutos, recebam treinamentos e capacitações para sanar suas dúvidas quanto às suas atribuições e competências específicas.

O Pró-reitor de Administração e Infraestrutura na UFMS (E9) e o Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS (E4) enfatizam

que entendem a necessidade de treinamento mais intensivo para os fiscais e gestores dos contratos terceirizados, *"a ideia é fazer capacitações, conversas técnicas contínuas com eles, porque a gente ainda carece de bastante evolução* (E4 - Diretor da Diretoria de Gestão de Contratações na UFMS).

Por meio da fala de alguns entrevistados percebe-se que na UFSC essa é uma situação que precisa de um olhar mais cuidadoso *"o desempenho das terceirizadas poderia ser melhor controlado se todos os servidores fiscais da universidade recebessem mais treinamento para desempenhar seus papéis"* E1 (Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados). Em consulta à Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, foi informado que a última capacitação para gestores e fiscais de contratos foi realizada em 2020 de forma *online*. É preciso se atentar a todos os contratos terceirizados da UFSC, se os gestores e fiscais forem devidamente orientados e bem capacitados a instituição ganhará muito com isso (E7 Secretário de Planejamento da UFSC).

Quanto à fiscalização dos contratos terceirizados na UFSC e na UFMS, verifica-se a necessidade de desenvolvimento de capacitações aos servidores designados como gestores e fiscais de contratos, de modo a aperfeiçoar o modelo de gestão e fiscalização de contratos de terceirização e certificar a execução contratual. Assim, é imprescindível que a administração superior das instituições forneça aos servidores indicados para tais postos ferramentas para o adequado desempenho de sua função, o que evidencia a necessidade de capacitação desses profissionais. A gestão e fiscalização de maneira eficaz só podem ser realizadas quando há o estabelecimento de critérios precisos e apropriados subsidiando a tomada de decisão dos atores envolvidos (Kiani et al., 2019).

Ressalta-se que o aprimoramento controle das atividades terceirizadas nas universidades públicas estudadas permitiria também avaliações mais acuradas de desempenho das empresas contratadas e dos benefícios gerados, buscando prevenir os riscos apontados por Mazzucatto (2022).

5.2 Criação de setor especializado em fiscalização de contratos

A contratação de serviços terceirizados pela administração pública compõe um trabalho complexo e dedicado para acompanhar e monitorar os processos dos contratos existentes. Principalmente, no que tange ao cumprimento das legislações e normas nacionais, estaduais e municipais, com responsabilização ao órgão público, caso não sejam atendidas.

Observa-se a necessidade de desenvolvimento e manutenção de um setor de apoio específico para a fiscalização de contratos, atendendo as necessidades do dinamismo contratual da terceirização atualmente exigidos do setor público, conforme destacado por Meyer (2021). Nas entrevistas realizadas, fica evidenciada a ausência destes setores em ambas instituições abordadas nesta pesquisa.

A gente chegou no ponto que o nosso próximo passo, é possuir um setor de fiscalização, senão tu vais começar a ter inúmeros problemas na prestação de serviços (E3 - Diretor do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios da UFSC).

Não tem um setor específico para dar suporte para os fiscais. Ele toma conhecimento formalmente pelo SEI, recebe o manual de contratos da UFMS, quais as funções que vai exercer, recebe a instrução de serviço para o que foi nomeado, as orientações, as referências e o que que ele tem que seguir. No entanto, depende muito de o servidor estudar, se atualizar quanto a isso, mas um treinamento em si, um setor de fiscalização não tem, e eu vejo que seria importantíssimo ter algo nesse sentido (E12 - Gestor do contrato de limpeza da UFMS).

Com relação à gestão e fiscalização de contratos na UFSC, poucos são os gestores, e os que são designados para essa atribuição acabam acumulando outras funções, como é o caso do Pró-Reitor que é o gestor de alguns contratos. Logo, o servidor é sobrecarregado pelo acúmulo de funções e atividades, o que compromete o desenvolvimento desta função, além de estar longe da área de execução dos serviços. No entanto, se a UFSC tivesse o setor específico para fiscalização, com servidores direcionados para estas funções, poderiam ser responsáveis em desenvolver um manual de fiscalização, organizar os termos institucionais, regulamentar a gestão e fiscalização, orientar, treinar e padronizar procedimentos (E10 - Chefe do setor de Empenhos e Pagamentos na UFSC).

Considerando o quantitativo de contratos vigentes em ambas as universidades (265 na UFSC e 69 na UFMS), os agentes envolvidos nesses processos e o montante de recursos empenhados aos serviços terceirizados (R\$ 82.969.120,64 na UFSC e R\$ 43.746.539,25 na UFMS), propõe-se a criação de um setor específico para a fiscalização dos contratos terceirizados em ambas as instituições. O adequado monitoramento dos contratos deve ser devidamente considerado, uma vez que tem a intenção de reprimir comportamentos inadequados dos agentes envolvidos (Bonelli; Cabral, 2018).

5.3 Elaboração do Manual de Fiscalização

A fiscalização e gestão eficiente de contratos terceirizados são fundamentais para o alcance dos objetivos da contratação. Cabe ressaltar que esse processo envolve a acurácia dos resultados esperados, o cumprimento das metas e objetivos propostos e a averiguação da satisfação dos usuários com os serviços prestados. Para que isso ocorra,

é fundamental que os profissionais responsáveis por esse processo, especialmente o gestor e o fiscal do contrato, tenham clareza sobre as suas responsabilidades, atribuições e competências e que conheçam os procedimentos e as etapas pertinentes à execução contratual.

Para atender a essas demandas, a UFMS possui seu próprio manual de fiscalização e contratos. Apresentar as condutas necessárias para a obtenção de uma gestão e fiscalização eficiente aos designados como gestores e fiscais de contratos é o principal objetivo deste manual.

Este documento ainda indica os parâmetros, as instruções e apresenta o detalhamento dos documentos necessários para o cumprimento e acompanhamento da fiscalização, bem como das competências do desenvolvimento de cada função. Mesmo a UFMS dispondo do seu próprio manual de fiscalização de contrato e apesar da maioria dos contratos possuírem gestores e fiscais formalmente designados, observa-se que estes servidores indicados para tais atribuições necessitam de melhores treinamentos e capacitações quanto ao desenvolvimento de suas funções, atribuições e competências, e isso pode comprometer a finalidade da execução da gestão e fiscalização.

Na pesquisa documental da UFSC foi encontrada a portaria que estabelece as normas para fiscalização de contratos, Portaria Normativa nº 37/GR/2012, de 24 de abril de 2012. No entanto, verifica-se que esta portaria foi estabelecida com base na Instrução Normativa nº 2 de 2008, a qual foi revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 e possui apenas 3 páginas, ou seja, além de estar desatualizada, compreende poucos aspectos referentes à fiscalização de contratos.

Assim, sugere-se à UFSC a elaboração do seu próprio manual de fiscalização e gestão de contratos, com abrangência de todos os termos necessários para instruir as equipes de gestão e fiscalização das contratações públicas da universidade, a fim de entregar a toda

comunidade universitária os serviços de excelência e o cumprimento dos propostos nos contratos terceirizados, essa ação poderia ser realizada por meio de *benchmarking* com outras instituições que já possuem seu próprio manual de fiscalização.

5.4 Aplicação da segregação de funções nos contratos terceirizados

O princípio da segregação de funções na aplicabilidade contratual de processos terceirizados de trabalho permite que o servidor verifique o trabalho de outros servidores distintos que o antecederam na execução desta função. Dessa forma, possíveis erros que poderiam comprometer todo o processo podem ser evitados com a tomada de medidas oportunas de correção, permitindo a criação de controles preventivos. Importante destacar que a segregação de funções retira a sobrecarga de servidores que são responsáveis por todos os processos de gestão e fiscalização de um ou mais contratos e de suas outras atribuições.

Com o excesso de atividades, muitas vezes não conseguem entregar com eficiência e eficácia o proposto no ato da indicação da realização de suas funções. A clareza sobre as imputações das funções de cada servidor permite melhor divisão das tarefas do processo e estimula o servidor a se empenhar na entrega de melhores resultados à universidade.

Nas pesquisas documentais, foram encontradas diversas situações que não atendem aos preceitos da segregação de funções. Por exemplo, a UFSC não possui gestor que tenha condições de desenvolver a função para o maior contrato da universidade, o contrato de limpeza.

Hoje nós não temos o gestor do contrato de limpeza, nós somos 3 fiscais que nós acumulamos tanto a função administrativa como a função operacional e nós não temos um gestor do contrato, né? O gestor do contrato seria o próprio Pró-reitor (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

A nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, constitui a segregação de funções como um dos seus princípios e veda que o agente público atue simultaneamente em funções suscetíveis a riscos. Com este veto, se reduz a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação de terceiros, corrigindo situações em desacordo, como a citada acima.

Portanto, percebe-se que tanto na UFSC quanto na UFMS ocorrem falhas no cumprimento do princípio da segregação de funções na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, verificam-se lacunas significativas nos mecanismos de monitoramento e fiscalização de contratos. Assim, sugere-se como uma ação prática em ambas instituições a aplicabilidade da segregação de funções em todos os contratos terceirizados, a fim de atingir a gestão e fiscalização de maneira eficaz, com critérios precisos e apropriados para as tomadas de decisão dos atores envolvidos.

5.5 Criação de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado

Os indicadores de qualidade na terceirização de serviços são relevantes para avaliar e mensurar o serviço prestado e atestar se o serviço objeto do contrato foi entregue. Assim, o monitoramento da execução e entrega é importante e deve ser utilizado de forma precisa e adequada para cada serviço e contrato.

Embora, na maioria das vezes, a terceirização promova redução de custos para a universidade, se não for executada conforme o planejado, poderá resultar em atraso na entrega dos serviços e, até mesmo, prejuízos na qualidade dessa entrega (Moura Jr., 2017; Barati et al., 2019; Caldeira; Caldeira, 2019).

Tratando-se da terceirização de serviços, há diversas formas de avaliar a qualidade, desde a comparação entre a qualidade percebida e a qualidade esperada até a mensuração de parâmetros específicos de determinados serviços prestados.

A maior dificuldade está em criar parâmetros que englobem a intangibilidade, heterogeneidade e inseparabilidade do serviço, além de garantir o mesmo padrão do serviço prestado a todos os clientes (Bonelli; Cabral, 2018; Caldeira; Caldeira, 2019). A IN nº 5/2017 já prevê um Instrumento de Medição de Resultados (IMR); as duas IES utilizam este documento, mas, segundo a fala da maioria dos entrevistados, os níveis de produtividade estabelecidos são genéricos e nem sempre adaptados à realidade do serviço prestado. Ademais, seus resultados são mais utilizados para cálculo de glosa e não para o estabelecimento de metas com vistas à melhoria do serviço prestado

Por meio do IMR, os fiscais do contrato verificam se foi cumprida a execução do contrato e se a empresa deixou a desejar em algum ponto já é aplicado um desconto sobre a NF (E1 - Coordenador da Coordenadoria de Contratos Terceirizados na UFSC).

A gente tem o IMR – Índice de medição de resultados, se a empresa não atinge determinados resultados nós vamos então descontar percentuais de acordo com o nível de qualidade apresentado ou não (E8 - Fiscal do contrato de limpeza na UFSC).

Observa-se ainda que os instrumentos de medição vigentes focam em “como o serviço deve ser feito” e não nos resultados esperados da execução dos serviços. Assim, são necessários, durante o planejamento da terceirização, criar indicadores de desempenho e produtividade que medirão a performance e a qualidade dos processos terceirizados, em concordância com suas metas e objetivos (Cabral, 2017; Bonelli; Cabral, 2018). Isso deve ser realizado com todo o cuidado para evitar distorções na medição de resultados (Lazzarini, 2023).

Após a criação desses indicadores, deve-se realizar o monitoramento dos resultados mensurados por esses indicadores, para que se possa observar os pontos de melhoria e de desenvolvimento do prestador terceirizado ou do processo como um todo. Esse monitoramento, quando implantado no processo de gestão e fiscalização do contrato, contribui para desenvolver rotinas de gestão e possibilita acompanhar essas métricas de maneira precisa, direcionando para decisões mais assertivas e estratégicas.

Faz-se necessário criar indicadores de produtividade personalizados aos serviços avaliados, capazes de quantificar variações positivas ou negativas na execução dos serviços. Esses indicadores precisam averiguar não somente a percepção dos fiscais dos contratos, mas também considerar as sugestões e reclamações do público, mensurando a satisfação real do cliente/cidadão. Em posse desses indicadores, ações efetivas para aprimoramento do serviço prestado pelas empresas terceirizadas poderão ser tomadas pelos gestores universitários.

Considerações finais

A terceirização tem se popularizado entre as instituições de educação superior (IES), que têm utilizado essa estratégia para transferir atividades não essenciais para empresas habilitadas a realizá-las com maior grau de eficiência. O estudo demonstrou que o impacto da terceirização é positivo para as instituições de educação superior pesquisadas. Em linhas gerais, ambas as instituições estão satisfeitas com os resultados alcançados, embora reconheçam espaço para aprimoramento. Com base na análise dos dados coletados, é possível destacar três achados importantes.

Em primeiro lugar, observou-se que os gestores entrevistados na UFMS e na UFSC apoiam a terceirização de atividades relacionadas à área meio, conhecem as legislações pertinentes sobre o tema e realizam adequadamente o planejamento da contratação. Os gestores citaram como principais vantagens da terceirização a economicidade e gestão dos custos, a especialização da contratada e a flexibilidade contratual e operacional. Entretanto, foi observado que a maioria dos gestores entrevistados rejeita a possibilidade de terceirização das áreas finalísticas (ensino, pesquisa e extensão). Constatou-se que não há oposição em relação à continuidade dos contratos de terceirização nas atividades-meio das universidades pesquisadas, como na área de limpeza e conservação.

Em segundo lugar, os entrevistados de ambas as universidades, de forma geral, avaliaram positivamente a qualidade dos serviços terceirizados. Quando questionados especificamente sobre o contrato de limpeza, a maioria dos entrevistados considera que a entrega é satisfatória; aliás, a qualidade dos serviços foi o principal motivo citado pelos entrevistados como impulsionadores do uso da terceirização.

Em terceiro lugar, constatou-se que há uma falta de preparação para a atividade terceirizada nas duas instituições estudadas. Isso decorre da ausência de treinamento para os servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, a falta de um setor especializado em fiscalização, a inexistência de um manual de fiscalização na UFSC, o acúmulo de funções de gestão e fiscalização e a ausência de indicadores capazes de avaliar apropriadamente a qualidade do serviço prestado. Essas condições constituem gargalos em relação à terceirização e sua superação pode evitar os riscos apontados por Mazzucatto (2022).

Com base nos dados analisados, propõem-se uma série de ações de aprimoramento para a gestão de atividades terceirizadas nas universidades públicas federais estudadas. As medidas propostas para solução ou minimização dessas dificuldades encontradas foram reunidas em cinco ações: (1) o oferecimento de treinamentos e capacitações continuados aos gestores e fiscais de contratos, bem como aos seus substitutos; (2) a criação de um setor especializado em fiscalização de contratos; (3) a elaboração do manual de fiscalização na UFSC; (4) a aplicação da segregação de funções nos contratos terceirizados; e (5) a criação de indicadores que consigam melhor avaliar a qualidade do serviço efetivamente prestado. Acredita-se que a adoção das ações sugeridas contribuirá para a melhoria dos resultados alcançados por meio da terceirização.

Conclui-se que há lacunas na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados que, se sanadas, poderão aprimorar este processo em ambas as universidades. Os resultados encontrados nesta pesquisa apontam que a terceirização de serviços de limpeza e conservação, se bem gerenciada, traz benefícios às IES, sobretudo no tocante à melhoria da qualidade dos serviços, redução de custos e promoção de métodos inovadores de trabalho. Além disso, descentraliza atividades para a esfera privada, permitindo que a gestão das IES se concentre em suas atividades principais: ensino, pesquisa e extensão. Melhores resultados poderão ser alcançados na gestão de contratos terceirizados a partir de um modelo de controle que seja menos burocrático e focalizado nas atividades meio e que esteja mais voltado ao serviço efetivamente prestado ao usuário final.

A contribuição teórica deste trabalho reside em aportar maior conhecimento, tanto no campo da administração universitária quanto no campo da administração pública, acerca do impacto da gestão de

serviços terceirizados na gestão de universidades públicas federais brasileiras. As frequentes restrições orçamentárias impostas às universidades federais brasileiras, mais do que nunca, exigem a adoção de práticas administrativas que levem à maior eficiência. Diante disso, a produção de conhecimento sobre a gestão de atividades terceirizadas mais do que se justifica. Neste contexto, a pesquisa realizada demonstrou que o resultado foi positivo e agradou os gestores principalmente no que tange aos critérios de qualidade percebida e economicidade.

Referências

- BADEN-FULLER, C.; TARGETT, D.; HUNT, B.. Outsourcing to outmanoeuvre: Outsourcing re-defines competitive strategy and structure. **European management journal**, v. 18, n. 3, p. 285-295, 2000.
- BARATI, O. et al. Outsourcing na Universidade de Ciências Médicas de Shiraz; um antes e depois do estudo. **Jornal da Associação Egípcia de Saúde Pública**, v. 94, n. 1, pág. 1-8, 2019.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: 70ed., 1977.
- BARNEY, J. B. Should strategic management research engage public policy debates? **Academy of Management Journal**, v. 48, p. 945-948, 2005.
- BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 487-509, 2018.
- BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017**, Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>> Acesso em: 10 fev 2022

- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em: 10 mai 2022.
- CABRAL, S.; DE AZEVEDO, P. F. Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. In: COELHO, M.T.Á.D., and CARVALHO FILHO, M.J., orgs. **Prisões numa abordagem interdisciplinar** [online]. Salvador: EDUFBA, pp. 53-73, 2012.
- CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, Paulo F. Private operation with public supervision: Evidence of hybrid modes of governance in prisons. **Public Choice**, v. 145, p. 281-293, 2010.
- CABRAL, S.; QUELIN, B.; MAIA, W. Outsourcing failure and reintegration: the influence of contractual and external factors. **Long Range Planning**, v. 47, n. 6, p. 365-378, 2014.
- CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities. **Journal of Management Studies**, v. 54, n. 6, pág. 823-853, 2017.
- CABRAL, S.; MENARD, C. Managing critical services through hybrid arrangements. **RAUSP Management Journal**, v. 54, n. 3, p. 337-356, 2019.
- CALDEIRA, L.B.; CALDEIRA, P. Z. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 780-790, 2019.
- HODGE, G. A.; GREVE, C. PPPs: The passage of time permits a sober reflection. **Economic Affairs**, v. 29, n. 1, p. 33-39, 2009.
- HODGE, G. A.; GREVE, C. Public-Private Partnership in Public Policy. In: **Encyclopedia of Public Policy**. Cham: Springer International Publishing, 2023. P. 1-7.
- IKEDIASHI, D.; AIGBAVBOA, C. Outsourcing as a strategy for facilities management provision in Nigerian universities. **International Journal of Construction Management**, v. 19, n. 4, pp. 281-290, 2019.
- JAVIDAN, M. **Core Competence**: What does it mean in practice? **Long Range Planning**, 31(1), 60-71, 1998.

- KIANI M Mehrdad.; BAGHERI Moslem; EBRAHIMI Abolghasem; ALIMOHAMMADLOU Moslem. A model for prioritizing outsourceable activities in universities through an integrated fuzzy-MCDM method. **International Journal of Sustainable Engineering**, p. 1–17, 2019.
- KIVLENIECE, I.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; QUÉLIN, B. Public-private collaboration: a review and avenues for further research. In: RAGOZZINO, R.; MESQUITA, L.; REUER, J. J. **Public-Private Collaboration: a review and avenues for further research**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017.
- LAZZARINI, S. G. **A Privatização Certa**: porque as empresas privadas em iniciativas públicas precisam de governos capazes. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2023.
- MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Perspective—The interdependence of private and public interests. **Organization Science**, v. 20, n. 6, p. 1034-1052, 2009.
- MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATOS, N. B.; GONÇALVES, A. O. Public-Private Partnership Evaluation Models: perspectives from the public governance to defend public interests. **Revista do Serviço Público (Civil Service Review)**, v. 71, 2020.
- MAXIMO, W. Confira a lista de cargos extintos ou vedados pelo governo: funções serão terceirizadas ou repassadas a governos locais. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/confira-lista-de-cargos-extintos-ou-vedados-pelo-governo> . Acesso em 25 de maio de 2025.
- MAZZUCATTO, M. **Missão Economia**: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: Sage, 1987.
- MEYER JR., V. A Prática da Administração Universitária: contribuições para a teoria. In: MELO, P. A.; MEYER, B. **Administração Universitária em Tempos de Mudança**: novos rumos e desafios. Curitiba: Editora Appris, p. 47-69, 2021.
- MEYER, B.; MEYER JR., V. “Managerialism” na Gestão Universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. **Revista Gestão Universitária na**

América Latina-GUAL, v. 6, n. 3, p. 1-20, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n3p1>

MEYER, B. **Parcerias público privadas: uma estratégia governamental**. Actual, 2021.

MOORE, M. H. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard university press, 1997.

MOORE, M. H. Creating public value: The core idea of strategic management in government. **International Journal of Professional Business Review**, v. 6, n. 1, p. 1-2, 2021.

MOURA, P. J. Terceirização como estratégia de gestão do conhecimento. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 27, 2017.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PERUNOVIĆ, Z.; PEDERSEN, J. L. Outsourcing Process and Theories. In S. Gupta; J. Coelho (Eds.), **Proceedings of the 18th Annual Conference of the Production and Operations Management Society**, TX, p. 18, 2007.

PIERCE, L.; TOFFEL, M. W. The role of organizational scope and governance in strengthening private monitoring. **Organization Science**, v. 24, p. 1558-1584, 2013.

POLONIO, W. A. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Contratos. Disponível em: <<https://contratos.comprasnet.gov.br/transparentia/contratos?unidade=153163&>>, Acesso em: 22 abr. 2022.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation, **Harvard Business Review**, Vol. 68, pp. 79 -91, 1990.

QUELIN, B.; DUHAMEL, F. Strategic outsourcing and corporate strategy, European, **Management Journal**, 21(5): 647-661, 2003.

QUELIN, B. V.; KIVLENICE, I.; LAZZARINI, S. Public-private collaboration, hybridity and social value: Towards new theoretical perspectives. **Journal of Management Studies**, v. 54, n. 6, p. 763–792, 2017.

ROBINSON, B. B. **Bureaucratic inefficiency: Failure to capture the efficiencies of outsourcing**. **Public Choice**, 107(3-4): 253–27, 2001.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **PDI 2020–2024**. Caavidmpo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://pdi.ufms.br/planos-publicados/pdi-2020-2024/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Gestão 2020**. Campo Grande, MS: UFMS, 2020. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/relatorios/relatorios-de-gestao/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **PDI 2020–2024**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020. Disponível em: <<https://pdi.ufsc.br/pdi-2020-2024/>> Acesso em: 26 ago 2021.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2020**. Florianópolis, SC: UFSC, 2020. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em: 26 ago 2021.

WEKULLO, C. S. Outsourcing in higher education: the known and unknown about the practice. **Journal of Higher Education Policy and Management**, v. 39, p. 453–468, 2017.

WILLCOCKS, L.; FITZGERALD, G.; FEENY, D. Outsourcing IT: the strategic implications, **Long Range Planning**, 28 (5), p. 59–70, 1995.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, p. 269–296, 1991.

EIXO 3

GESTÃO NO AGRONEGÓCIO E AGRICULTURA FAMILIAR



8

AGRONEGÓCIO E AGRICULTURA FAMILIAR: FOMENTOS E OS IMPACTOS NO ENSINO SUPERIOR EM DISCIPLINAS DAS CIÊNCIAS AGRÁRIAS

Gabriel de Paula ¹

Juliana Dias Moreira Furtado ²

Marcus Vinícius Costa da Conceição ³

Introdução

O agronegócio e a agricultura familiar constituem os principais pilares que sustentam o campo brasileiro, revelando uma configuração agrária marcada por contradições históricas, econômicas, políticas e ideológicas. Se, por um lado, o agronegócio representa um modelo produtivo orientado pela lógica do mercado internacional, baseado na produção em larga escala, uso intensivo de tecnologia e forte capitalização, por outro, a agricultura familiar se ancora na diversidade produtiva, no abastecimento dos mercados locais e na reprodução sociocultural das comunidades rurais.

A partir da década de 1990, com a intensificação do neoliberalismo e a reestruturação do papel do Estado na economia, o setor agropecuário brasileiro passou a ser fortemente orientado pelas dinâmicas do capital financeiro e pelos interesses do agronegócio, enquanto a agricultura

¹ Doutor em História (CPDOC/FGV), mestre em História (UFG) e licenciado em História (PUC-Goiás). Esteve como Gerente de Parcerias Internacionais da FAPEG entre 2023 e 2025. Professor do IF Goiano – Campus Morrinhos e Professor do Mestrado em Administração do IF Goiano/Rio Verde. gabriel.paula@ifgoiano.edu.br

² Doutoranda em Sociologia (UFRGS), mestre e especialista em Sociologia e Políticas Públicas (UFG) e graduada em Ciências Sociais (UFG), professora no IF Goiano – Campus Morrinhos e integrante do GEPAD.

³ Doutor em Sociologia pela UFG, mestre em História, Poder e Práticas Sociais pela UNIOESTE, Graduado em História pela UEG e em Sociologia e Ciência Política pela UNINTER. É professor do IF Goiano - campus Morrinhos.

familiar permaneceu à margem das políticas públicas estruturantes, embora tenha conquistado, em determinados períodos, maior visibilidade e reconhecimento como categoria política.

Nesse cenário, emergem conflitos não apenas no campo da produção, mas também no espaço da formação acadêmica e científica. Este artigo parte da premissa de que a hegemonia do agronegócio não se limita ao campo produtivo e simbólico, mas penetra o espaço institucional do ensino superior, moldando as diretrizes curriculares e orientando a formação dos profissionais das ciências agrárias. A análise dos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Agronomia de dois campi do Instituto Federal Goiano, Rio Verde e Morrinhos, busca compreender em que medida o ensino da disciplina de Administração Rural reflete a lógica do agronegócio e silencia — total ou parcialmente — a agricultura familiar como horizonte de formação.

Ao considerar os marcos teóricos de autores como Bourdieu (2011), Viana (2022), Souza (2019), Lattuada (2015) e Aktouf (2005) e Wanderley (2011), a investigação propõe uma leitura crítica sobre a formação acadêmica no campo das ciências agrárias, articulando os elementos históricos do desenvolvimento rural e as disputas ideológicas entre os modelos produtivos no campo brasileiro.

Neoliberalismo e Agronegócio

O neoliberalismo, segundo Nildo Viana (2008), deve ser compreendido como um regime de acumulação integral que vai além de uma simples política econômica. Trata-se de um modelo econômico, político e social pautado pela liberalização financeira, redução do papel do Estado na economia, flexibilização das relações trabalhistas e a ampliação das práticas privatizantes. Para Viana (2022), o

neoliberalismo constitui uma forma específica de organização do capitalismo, na qual ocorre uma reestruturação produtiva e uma transformação profunda nas relações sociais, priorizando a acumulação e concentração de capital em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas.

Dentro desse contexto neoliberal, o agronegócio emerge como um setor-chave no cenário econômico brasileiro. O termo agronegócio pode ser entendido, de acordo com Souza (2019) como o conjunto de operações de produção, industrialização e comercialização relacionadas ao setor agropecuário, abrangendo desde a produção de insumos agrícolas até o processamento e distribuição final dos produtos. O agronegócio caracteriza-se pela produção em larga escala, uso intensivo de tecnologia, alta produtividade e forte inserção no mercado internacional.

A relação entre neoliberalismo e agronegócio no Brasil contemporâneo é estreita e multifacetada. Sob o regime neoliberal, o agronegócio brasileiro se fortaleceu significativamente devido à combinação de políticas de desregulamentação econômica, incentivos fiscais, facilitação do crédito agrícola e abertura comercial (Souza, 2019). Essas políticas garantiram ao setor agrícola grandes vantagens competitivas no mercado global, permitindo uma expansão acelerada da produção voltada principalmente à exportação de commodities como soja, milho, carne bovina e açúcar.

Contudo, essa expansão ocorreu à custa de uma série de consequências sociais e ambientais. O modelo neoliberal aprofundou a concentração fundiária e a desigualdade social no campo brasileiro, beneficiando sobretudo grandes proprietários e conglomerados internacionais. (Cavalcante; Fernandes, 2010). Pequenos agricultores e comunidades tradicionais têm sofrido processos contínuos de

expropriação e marginalização devido à pressão por terras para expansão das monoculturas. Além disso, a flexibilização das legislações ambientais, característica do regime neoliberal, resultou em impactos ambientais devastadores, incluindo desmatamento acelerado, perda de biodiversidade, contaminação de solos e águas pelo uso intensivo de agrotóxicos.

Outro aspecto importante é a financeirização do agronegócio. O setor agrícola tornou-se altamente dependente dos mercados financeiros, com grandes corporações e fundos de investimento internacionais controlando boa parte da produção e comercialização agrícola brasileira. Essa integração ao capital financeiro global intensificou a vulnerabilidade econômica do país diante das flutuações internacionais e aprofundou sua dependência econômica externa (Santos *et al.*, 2022).

Atualmente, o Brasil vive uma realidade marcada pelo fortalecimento das políticas neoliberais, especialmente visíveis no setor agropecuário, através de reformas estruturais que favorecem o agronegócio em detrimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e à segurança alimentar, como veremos abaixo. As consequências desse processo são visíveis no aumento da pobreza rural, insegurança alimentar e agravamento das condições de vida de pequenos produtores rurais e povos indígenas.

Portanto, a interligação entre neoliberalismo e agronegócio no Brasil atual é marcada por um processo dual de expansão econômica e profunda desigualdade socioambiental. Essa configuração evidencia claramente como o regime neoliberal, conforme definido por Nildo Viana (2022), não se limita à esfera econômica, mas se expande a todas as dimensões da vida social, moldando profundamente o

desenvolvimento agrícola brasileiro e impondo desafios cada vez maiores à sustentabilidade socioeconômica e ambiental do país.

O desenvolvimento rural e a dicotomia entre agronegócio e agricultura familiar no Brasil

A estrutura da agropecuária brasileira apresenta-se de forma dualista e desigual entre o agronegócio e a agricultura familiar. Essa desigualdade tem sido construída historicamente, através de um capitalismo que se baseou inicialmente em um modelo colonial, estruturado no modo de produção escravista e na concentração de terras, onde gerou um domínio tanto sobre o poder político quanto sobre os recursos produtivos (Bruno, 2016; Wanderley, 2011). Estes elementos têm reverberado na forma como o desenvolvimento rural vem se estabelecendo no Brasil no decorrer do século XX e XXI.

A partir da segunda guerra mundial, o desenvolvimento rural passa a ser visto como uma política econômica e social de cunho internacional e nacional, que tinha como propósito implementar um processo de modernização nos países, com foco nas comunidades rurais, no intuito de aplicar um modelo com características evolucionista e produtivista, defendido por países capitalistas ocidentais do Norte global. O modelo adotado, assume um desenho dicotômico, pois se apresenta em forma de dois setores apenas. O primeiro setor seria industrial e urbano, considerado moderno, promissor e o segundo setor, o rural, associado à ideia do atraso. Há uma relação de dominação dos interesses do primeiro setor sobre o segundo, submetendo o segundo às decisões e demandas do setor industrial e urbano (Lattuada, 2015; Wanderley, 2011).

A busca por maior produtividade de alimentos no meio rural, assim como o aumento do lucro e investimento de capital, justifica a

incorporação de tecnologias modernas e investimentos em ciência e tecnologia no setor agropecuário. Durante a segunda metade do século XX, a mudança estrutural nas relações e técnicas de produção no meio rural, é responsável por promover uma agropecuária comercial, impulsionando a industrialização, bem como a urbanização (Lattuada, 2015).

A modernização da agricultura brasileira esteve intimamente ligada à dinâmica econômica e política global (Delgado, 2012). Os Estados Unidos, frente a uma conjuntura internacional de disputas pela hegemonia geopolítica mundial, no cenário da Guerra Fria, realizaram intervenções na América Latina por meio de projetos de desenvolvimento, tendo início no governo Truman (1949), se mantendo nas próximas décadas, com a “Aliança para o Progresso” em 1961 e com os “Programas de Desenvolvimento Rural Integrado” (DRI) que seguiu até os anos 1980 com apoio do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), orientando projetos de assistência a população rural em situação de pobreza, além de oferecerem recursos para construção de infraestruturas, assistência a produção agropecuária e outros serviços em países da América Latina e Caribe (Lattuada, 2015).

Através desse projeto de desenvolvimento, a chamada Revolução Verde se estabeleceu no Brasil principalmente a partir da década de 1960, responsável pelo processo de modernização no meio rural, lançando mão como um de seus recursos a venda de pacotes tecnológicos (Bruno, 2016). Por meio das transformações na estrutura técnica da produção, os mercados dos produtos agrícolas se estabeleceram para atender as demandas do consumo urbano, implementando maquinários no processo produtivo no âmbito rural, além de utilizarem-se de insumos (pesticidas, fertilizantes, equipamentos de irrigação, entre outros) produzidos pela indústria. Este modelo de produção provou-se viável economicamente e

tornou-se referência para os produtores rurais, mas, ao mesmo tempo tal modelo não alcança a maioria dos estabelecimentos agrícolas de forma igualitária, afetando apenas algumas categorias de unidades de produção, dedicadas a tipos específicos de lavouras ou atividades pecuárias e localizadas em determinadas regiões do país (Kageyama, 2004; Wanderley, 2011). Neste sentido, o processo de modernização no meio rural brasileiro manifestou-se de forma desigual desde o princípio.

A transição do processo de produção tradicional para o considerado moderno não ocorreria, necessariamente, de forma espontânea. Por isso, a intervenção do Estado era essencial para que produtores rurais fossem incentivados a aderirem à proposta de adoção de insumos industriais. Da mesma maneira, reestruturações institucionais também se faziam necessárias, a fim de garantir o acesso destes produtores rurais à assistência técnica, a disponibilização de financiamentos e a efetivação do plano de modernização rural (Bruno, 2016; Wanderley, 2011).

As políticas de desenvolvimento rural assumiram diversos formatos desde a década de 1960 até os anos 2000. O Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64), foi considerado um dos primeiros passos do Estado para conduzir a transição do tradicional para o moderno no Brasil. Dividido em três partes, o Estatuto da terra, em um primeiro momento traz os conceitos e princípios gerais que o orientam; na segunda parte trata da reforma agrária e a função social da terra; e por último, a terceira parte tem como foco a Política de Desenvolvimento Rural (Wanderley, 2011).

Nas décadas de 1970 e 1980 o capital na agricultura se movimentava em duas direções, de acordo com Wanderley (2011), uma ampliando o campo de dominação do capital atrás de novas fronteiras econômicas, a outra avançando nos processos de articulações agroindustriais. Ainda

neste período, Delgado (1986, 2012) indicou que o desenvolvimento da agricultura passaria por uma nova fase, em que complexos agroindustriais iriam ser estabelecidos, além do capital financeiro que iria modificar a estrutura da organização dos mercados rurais, bem como suas forças produtivas.

Na década de 1990, a agricultura familiar é instituída como categoria política e isto orientará uma mudança gradual da intervenção estatal em políticas públicas no meio rural, pois a partir deste momento, as demandas da agricultura familiar terão atenção especial (Grisa e Schneider, 2015; Schneider, 2010). Fundos de créditos como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foram criados, assim como novas secretarias e mesmo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) teve sua fundação ainda no governo Fernando Henrique Cardoso no ano 2000 (Grisa e Medeiros, 2019). O MDA deu seguimento às suas ações as diversificando tanto em políticas públicas já estabelecidas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), quanto em novas políticas que promovem segurança alimentar como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (Schneider, 2010).

A partir do governo Dilma Rousseff, nos anos 2010, nota-se uma redução nas inovações na geração de novos programas e políticas públicas voltadas para as demandas da agricultura familiar, causada possivelmente por uma coordenação política restrita, bem como uma instabilidade da capacidade burocrática (Grisa e Medeiros, 2019). Mesmo assim, a agricultura familiar e especialmente a população rural mais pobre, não deixou de ser contemplada pelo planejamento setorial deste governo. O Plano Brasil sem Miséria e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, são exemplos de ações de combate à pobreza rural neste período (Grisa, 2021). Agora, desde os anos 2014-

2015, seguidos ainda dos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022) é notado um dismantelamento das políticas públicas focadas na agricultura familiar, sendo estas prejudicadas sobretudo por cortes orçamentários.

Disputas políticas e ideológicas entre o agronegócio e a agricultura familiar no Brasil

As transformações nos campos ideológico e político devem ser consideradas no debate sobre desenvolvimento rural atual. Há uma polarização entre a agricultura patronal-empresarial e a agricultura familiar, onde a primeira representa a produção de *commodities* voltada para o mercado externo, já a segunda volta sua produção especialmente para o mercado interno e o consumo local. Essa polarização gera disputas no campo político e ideológico, na busca por recursos financeiros e legitimidade social, além de ser nutrida por estudiosos, organizações e até mesmo por aqueles que elaboram as políticas públicas (Delgado e Leite, 2022; Schneider, 2010).

As posições e atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) são a própria representação da dualidade no cenário rural brasileiro. O MDA dedicado majoritariamente as demandas da agricultura familiar e o MAPA voltado para o agronegócio, possuem uma relação de tensão no que diz respeito a disputas por espaço político e por recursos orçamentários. O MDA ao ser criado em 2000, respondia a uma necessidade de atender a agricultura familiar, categoria que vinha conquistando seu espaço e visibilidade a nível nacional, porém, vários foram os desafios enfrentados por este ministério no decorrer de sua história. Desde sua criação, problemas relacionados a limitação de quadro de funcionários, estrutura institucional e orçamento eram

presentes. O MDA chegou a ser extinto durante o governo de Michel Temer em 2016, ação causada por mudanças políticas, resultado de seu enfraquecimento institucional nos últimos anos (Grisa, 2021; Grisa e Medeiros, 2019). Este tipo de vulnerabilidade, no que concerne ao comprometimento das capacidades estatais, nunca foram sofridas em um mesmo nível pelo MAPA. O MDA foi recriado apenas em 2023 com o retorno de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, demonstrando uma retomada de políticas públicas na agenda dedicada à agricultura familiar.

Apesar do retorno do MDA, não significa que a agricultura familiar esteja em posição de conforto. A distribuição de recursos de crédito no Plano Safra ao longo dos anos evidencia a discrepância no tratamento entre o agronegócio e a agricultura familiar, deixando claro qual setor continua sendo prioridade para o Estado. No Plano Safra de 2024/2025, cerca de 400 bilhões de reais serão distribuídos à agricultores empresariais-patronais (médios e grandes) e 76 bilhões de reais de crédito rural serão disponibilizados aos agricultores familiares via PRONAF (Brasil, 2024). A partir destes dados, é possível sustentar o argumento que as dicotomias no âmbito rural brasileiro se mantêm ao longo de sua história e as desigualdades entre o agronegócio e a agricultura familiar continuam a ser reproduzidas, com o fomento do Estado brasileiro.

Dessa forma, vale destacar que o sistema agrário hegemônico representado pelo agronegócio, lança mão de forte investimento em recursos midiáticos para disseminação de sua ideologia com o fim de garantir a reprodução de seu poder político e econômico (Delgado e Leite, 2022; Mitidiero Junior e Goldfarb, 2021). Por isso, na próxima seção iremos discutir como o poder do agronegócio extrapola o meio rural, chega nas salas de aula, influencia a construção das ementas dos

curso de ciências agrárias e orienta de forma ativa a formação de estudantes destas áreas.

Agronomia: a hegemonia do agronegócio

Se na seção anterior pudemos perceber a origem, rota e o destino dos investimentos e das políticas públicas para o setor agrário brasileiro, verificaremos, embora de maneira introdutória e ensaística, a relação entre a hegemonia de fomento para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e os impactos na formação de agrônomos, em particular.

Nossa proposição é a de que a opulência do agronegócio brasileiro impacta nos planos de curso e ementas das diversas disciplinas dos cursos superiores de ciências agrárias. São cursos que no contexto atual são voltados para o atendimento dos interesses da grande empresa do setor agrário, evidenciando uma autonomia acadêmica parcial (Bourdieu, 2011) e que correm o risco, como várias graduações, de serem vítimas de uma lógica meramente utilitarista. É inegável o esforço equilibrista, em especial das Instituições de Ensino Superior públicas, entre a implantação de um modelo de escola “desinteressada” nos termos de Gramsci (2006) e a pressão do social, estatal, do capital e também geracional dos discentes por um modelo atrelado àquilo que se chama de “mercado”. É um *tropos* da atualidade que a universidade deve sair do encastelamento de seus muros e aproximar-se da sociedade ou como preferem alguns, aproximar do “mundo real”. Omitir isso, seria uma postura idiossincrática, mas há na espreita um desejo de que a universidade se entregue, de fato, aos interesses do capital.

A Administração Rural, parte integrante dos planos de curso das graduações em Agronomia, é um dos espaços discursivos acadêmicos

em que a lógica do grande capital se materializa de forma cristalina, reverberando discursos hegemônicos do agronegócio e partindo da premissa de que o desenvolvimento da agricultura familiar será plena quando ela abandonar sua essência e se inserir nas redes do agronegócio.⁴

Um dos pontos da Sociologia da Educação de Bourdieu (2011), oriunda da análise do ensino superior francês da década de 1960, é a premissa de que, em termos gerais, as vontades, escolhas e tomadas de decisões sobre os cursos superiores a serem ocupados pelos indivíduos são elementos subjetivos, porém, condicionados em grande medida pelo contexto social, cultural e econômico em que estão imersos os alunos. A noção de *habitus* (Bourdieu, 2011) é uma chave para o entendimento da rede de relações entre as disposições individuais e sociais, auxiliando a compreender como a escolha de um curso superior não é fruto apenas de vocação ou sentimentos profundos individuais, mas são “disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto de práticas e das ideologias características de um grupo de agente (Bourdieu, 2011, p.191).

O jovem e a jovem com predisposição para cursar uma graduação na área agrária são impactados por informações como: “as exportações do agronegócio brasileiro atingiram US\$ 164,4 bilhões em 2024, consolidando o segundo maior valor da série histórica”⁵. Acreditar que isso não mobiliza corações, mentes e bolsos, seria ingenuidade, e principalmente, fechar os olhos para a realidade de uma geração

⁴ Concordamos com a interpretação recorrente nas obras de José de Souza Martins que a agricultura familiar não é apenas de subsistência, mas sim uma agricultura de excedentes que está atrelada ao mercado (MARTINS, 1975).

⁵ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/marca-historica-do-agronegocio-brasileiro-destaca-protagonismo-na-seguranca-alimentar-global-1h>. Acesso em 8 de março de 2025.

baseada na máxima do consumo (Bauman, 2008). A universidade e a educação devem, por óbvio, proporcionar inclusão socioeconômica, em especial das classes pobres e médias. Porém, ao focar em um modelo utilitarista de ensino, correm o risco (o que já está em curso) de abandonarem por completo dimensões como a cidadania e uma postura holística e crítica para a vida.

Em uma realidade brasileira em que o “agro é pop” e as cifras crescem vertiginosamente, o horizonte de expectativa dos futuros agrônomos é a inserção profissional em grandes empresas do setor e nas novas realidades do setor agrário, para que possam trafegar em suas imponentes camionetes entre o asfalto e a terra, participando de um *ethos* em que o rural foi ressignificado e alçado, novamente, a posição de redentor e não de fardo do país.

Entre os cursos pertencentes às Ciências Agrárias, a Agronomia ocupa um local de destaque entre as disciplinas de sua área do conhecimento e desde a sua implantação no Brasil como saber institucionalizado (no início do século XX), suas relações com o poder econômico do setor agrário possuem um profundo imbricamento, seja pelo recrutamento de seus estudantes entre os filhos das elites agrárias até uma formação voltada ao mercado (Mendonça, 1998). Contudo, se estão os agrônomos pela lógica do saber e em alguns casos pela condição de classe na posição de dominantes, acabam em grande medida dominados pelas leis do grande capital que impactam diretamente em seus itinerários formativos.

Embora agricultura familiar, enquanto categoria sociológica, seja alvo de debates (Wanderley, 2003; Navarro e Pedroso, 2017), tomamos o conceito como uma situação típica da modernidade brasileira em que os tempos históricos são pautados pelo desencontro em uma realidade capitalista que somente se manifesta em sua forma perversa e não

emancipatória (Martins, 2008). A agricultura familiar não é, ao nosso ver, o paraíso perdido do campo brasileiro, como pensam certas correntes ideologizadas e pouco afeitas à uma sociologia crítica, nem tampouco se trata de uma invenção política e partidária. O agricultor ou agricultora familiar está preso em uma modernidade capitalista incompleta. Tal situação da agricultura familiar prejudica a forma de certos saberes a situarem e compreenderem, fazendo com que os holofotes sejam lançados sobre a agricultura travestida de agronegócio.

Aproximações ao ensino agrônômico

O bacharelado em Agronomia dos *campi* de Rio Verde e Morrinhos (municípios do estado de Goiás) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano (IF Goiano) foram aprovados respectivamente em 2008 e 2010, atuando em duas áreas muito importantes da produção agrícola goiana e nacional, e são centros vitais para o desenvolvimento das respectivas regiões, com corpo docente altamente qualificado e com pesquisas na fronteira do conhecimento agrônômico.

A fonte de nossa investigação foram os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) de 2024 do bacharelado em Agronomia do campus Morrinhos e 2025 do campus Rio Verde, ambos com turno de funcionamento integral, na modalidade presencial e com periodicidade semestral de oferta de novas vagas.⁶

Uma análise comparativa entre os objetivos gerais de ambos os PPCs, evidencia uma formação que se pretende orientada pelas

⁶ PPC do bacharelado em Agronomia do campus Rio Verde está disponível em: https://ifgoiano.edu.br/home/images/RV/2025/Marco/PPC_Agronomia_Integral_e_Noturno_2025.pdf. Sobre o PPC do bacharelado em Agronomia do campus Morrinhos está disponível em: https://ifgoiano.edu.br/home/images/MHOS/Doc_cursos/Agronomia/PPC_Agronomia_2023-d542b25bc57e41c28228784dad6120a5.pdf.

melhores práticas científicas e tecnológicas. Os objetivos gerais estão em sintonia, também, ao afirmarem o desejo de formarem profissionais em que a análise crítica da realidade esteja presente, apontando para um itinerário formativo não apenas tecnicista ou “interessado”. Há, naturalmente, uma distância enorme entre aquilo que se escreve e aprova em um documento institucional e as condições materiais e imateriais para sua efetiva realização.

Partindo dos objetivos específicos e não sendo nossa meta arrolar os mesmos de forma sumarizada e em sintonia com nosso enfoque, é possível ver que o PPC do curso de Rio Verde diz que entre seus objetivos está

Gerar conhecimento e difundir métodos e técnicas de produção e administração agrícola, envolvendo o ensino, a pesquisa e a extensão de forma a atuar no âmbito da agricultura familiar buscando a sustentabilidade dos sistemas de produção, com ênfase na agroecologia, integrando o saber informal ao saber discente, respeitando as limitações e potencialidades das comunidades agrícolas regionais nas práticas agronômicas (PPC Rio Verde, 2025, p.21).

Chama atenção a preocupação dos formuladores do PPC em tratar de forma explícita a agricultura familiar como um dos temas a serem abordados no percurso formativo dos discentes e não menos importante, o destaque dado aos conhecimentos produzidos além dos limites da universidade e chamados no texto de “saber informal”. São temas fundamentais, em uma região, como a de Rio Verde, em que a produção agrícola se faz em termos da grande escala e com inserção plena nas dinâmicas globais das cadeias agroalimentares.

Porém, se há a omissão nos objetivos do PPC do campus Morrinhos sobre o tema da agricultura familiar, merece destaque que o curso busca “desenvolver uma visão humanística, utilizando os conhecimentos das ciências sociais aplicadas à Agronomia, abrangendo a sociologia, a

política, a economia e administração, a legislação e a educação, a fim de promover a organização e o bem-estar das populações urbano rurais (PPC Morrinhos, 2024, p.21). Ao propor uma formação em que a dimensão humana e crítica da realidade se manifesta em saberes como a sociologia, a política e a educação, o PPC flerta com um modelo escolar atento às dimensões diversas da vida social e econômica.

Contudo, se em ambos PPCs verificamos a preocupação com as questões da agricultura familiar e de uma formação humanística, não devemos tomar a parte pelo todo, e lembrar que são apontamentos marginais no todo do processo formativo, pois como citamos anteriormente, o enfrentamento com a realidade induz docentes, pedagogos e técnicos educacionais a conduzirem seus trabalhos sob a sombra do “mercado”. Entre as disciplinas ofertadas em ambos os cursos agrônômicos, abordaremos na sequência e de forma mais detalhada a “Administração Rural”, que enquanto Ciência Social Aplicada, deveria, em tese, num contexto de uma modernidade incompleta e no Sul Global se projetar de forma crítica sobre o mundo e não apenas de maneira gerencial.

Administração Rural: gestão do agronegócio?

Em certos domínios do conhecimento há uma dinâmica de ensino-aprendizagem que se baseia em uma relação mimética com certas práticas já consolidadas e modelos consagrados. De acordo com Omar Aktouf (2005), tal prática é recorrente no ensino de Administração, e por homologia em Administração Rural, e trata-se de um paradoxo “porque se queremos que a administração do futuro seja radicalmente diferente da de hoje, não serão certamente os dirigentes de hoje que deverão servir de modelo para os nossos estudantes” (Aktouf, 2005, p.151).

Acrescenta-se ao modelo mimético de ensino-aprendizagem uma hegemonia do ponto de vista teórico nas escolas de Administração da ideologia dominante, isto é, capitalista (Aktouf, 2005) e desprovido de reflexão crítica. Citando o caso francês e britânico, situações escolares em que as Escolas de Administração são dependentes do patronato empresarial nacional, professores podem ser dispensados caso não atuem como simples difusores dos modelos dominantes (Aktouf, 2005, p.152).

Aktouf (2005, p.152), analisando o ensino de administração a contrapelo, aponta que três grandes ideias deveriam ser objeto de

(...) reformas radicais para promover uma lógica de mudança no lugar da de reprodução: (a) a definição restrita de administração centrada na predominância do fator capital e na preocupação do enriquecimento individual; (b) a onipresença dos aspectos quantitativos, em particular a do cálculo econômico; e (c) a falta de cultura geral na formação de administração.

Podemos inferir da proposta crítica de Aktouf que a Administração deveria se desvincular de uma ideologia sacralizante do capital e com vias ao acúmulo pessoal de capital, assim como, ao ir além da matematização estaria o saber administrativo se voltando para sua tipologia como Ciência Social Aplicada, e muito se beneficiaria de contatos intelectuais com a Sociologia, História, Antropologia e outras ciências sociais ou humanas.

Nesta chave propositiva de se pensar o ensino de Administração a contrapelo, Aktouf defende que o modelo recorrente de “estudos de caso” é problemático, pois focam na adoção de tomadas de decisões dos dirigentes e “não se ensina aos estudantes senão o caso de patrões que não buscam senão fazer dinheiro. Os casos não são uma ínfima parte da realidade administrativa, aquela que se passa na cabeça e nos desejos dos dirigentes” (Aktouf, 2005, p.155). O autor ainda acrescenta que tal

modelo de ensino reforça os automatismos na tomada de decisão e o “anti-intelectualismo” (Aktouf, 2005), operando na formação pré-fabricada dos futuros administradores.

Cotejando os PPCs apresentados anteriormente com as reflexões de Aktouf (2005), o ensino de Administração Rural ofertado aos cursos de Agronomia que estão sob nossa análise, do ponto de vista teórico e ideológico, estão em sintonia com a lógica do agronegócio e pouca atenção (partindo apenas das ementas contidas nos PPCs) oferecem para arranjos produtivos e administrativos distintos.

A disciplina de Administração Rural, ofertada no 8º período do curso de Agronomia do campus Morrinhos como disciplina obrigatória, traz em sua ementa o objetivo geral de

(...) que o estudante depois de cursada administração rural esteja apto para gerir os negócios rurais, aplicando os avanços da tecnologia e usando o conjunto de princípios, normas e funções que tem por fim ordenar os fatores de produção agrícola e controlar a produtividade e eficiência para se obter determinados resultados e obter maior lucratividade (PPC Morrinhos 2024, p.104).

A proposta da disciplina, nos moldes apresentados no PPC, aponta para uma trilha formativa tradicional e que o foco seja, a grosso modo, uma maior “lucratividade” e ganhos de capital. Reforçamos: não se trata de uma proposta revolucionária contra o capital, mas uma tentativa para pensar um ensino mais integrativo e diverso.

No caso da mesma disciplina de Administração Rural (PPC Rio Verde 2025, p.92), porém ofertada no 6º período do curso de Agronomia do campus Rio Verde, o objeto da ementa é enfático na tônica do “agronegócio” e nas rotinas típicas da gestão (planejar, organizar, dirigir, marketing, gestão de pessoas etc). Em ambos os casos a dimensão da agricultura familiar não é referendada como uma meta

formativa geral das ementas e uma atenção às respectivas bibliografias básica e complementar, o agronegócio é dominante, como se pode ver nas tabelas 01 e 02.

Tabela 01

Administração Rural - 8º período de Agronomia do Campus Morrinhos/IF Goiano (PPC 2024)	
Bibliografia Básica	BATALHA, M. O. Gestão agroindustrial: GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
	CHIAVENATO, I. Administração: teoria, processo e prática. 4. ed. São Paulo: ELSEVIER, 2007. 411 p.
	MAXIMIANO, A. C. A. Administração de projetos: como transformar idéias em resultados. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010. 396 p.
Bibliografia Complementar	DOLABELA, F. Oficina do empreendedor: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza. Rio de Janeiro, RJ: Sextante, 2008. 319 p.
	DORNELAS, J. C. A. Empreendedorismo: transformando idéias em negócios. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012, 260 p.
	HELDMAN, K. Gerência de projetos. Fundamentos: Um guia prático para quem quer certificação em gerência de projetos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 319 p
	KOTLER, P. Administração de marketing. 14. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2012. 766 p
	SANTOS, G. J.; MARION, J. C.; SEGATTI, S. Administração de custos na agropecuária. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009. 154 p.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 02

Administração Rural - 6 ° período de Agronomia do Campus Rio Verde/IF Goiano (PPC 2025)	
Bibliografia Básica	ARAÚJO, M J.1. Fundamentos de agronegócios. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009. 160 p.
	FRANCISCO, D. C. et al. Agronegócios. Editora Intersaberes, 2015. 172 p.
	OLIVEIRA, M. S. Tecnologias e o agronegócio. 1. ed. Contentus, 2021. 98 p.
	SCHWAMBACH, E. Administração da pequena empresa rural. Viçosa, MG: CPT, 2010. 358 p.
Bibliografia Complementar	CASTRO, L. C. de et al. Gestão de negócios agropecuários: planejamento, controle e avaliação. Viçosa: UFV, 2012.
	CATELLI, A. Administração de empresas agrícolas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
	FILIPPI, E. D. et al. Gestão empresarial rural. 2. ed. Piracicaba: FEALQ, 2013.
	VIEIRA, S. L.; ALMEIDA, F. Q. de; BORÉM, F. M. Gestão agroindustrial. 2. ed. Viçosa:UFV, 2011
	ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; MIRANDA, S. H. G. Fundamentos do Agronegócio. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

Fonte: elaboração própria.

A menção temática da “agricultura familiar” não está presente em nenhum dos títulos indicados nas bibliografias, embora o tema da pequena propriedade rural com a obra de Schwambach (2010) esteja no PPC do campus Rio Verde. São, no conjunto, obras de referência nas

temáticas da administração, gestão do agronegócio e administração rural, propiciando ao discente o contato com uma massa crítica sólida e que permitirá o exercício com esmero das atividades relacionadas à administração rural. Acrescentamos que não é objeto de nossa análise empreender uma análise internalista às obras (Pocock, 2003), embora de forma tangencial o tema da agricultura familiar apareça em muitas delas; o nosso ponto é propor a reflexão sobre como certas temáticas no processo de formação são hegemônicas e forma-se uma “escola de pensamento” (Bourdieu, 2011) e “em cada época de cada sociedade, há uma hierarquia dos objetos de estudo legítimos que consegue impor-se de maneira tanto mais total por não haver a necessidade de ser explicitada” (Bourdieu, 2011, p.213), auxiliando na construção de uma realidade que se impõe como inexorável e imutável.

As incipientes reflexões apresentadas nesta seção colocam desafios aos processos formativos de agrônomos, administradores rurais e docentes. Acreditamos, que sejam os últimos, os capazes de proporem reflexões críticas sobre a gestão rural, e assim o fazem em larga medida ao longo de suas aulas, e muito ganharia o itinerário formativo dos discentes que a administração rural se aproximasse de forma mais profunda com a sociologia rural (já presente nos PPCs) que levaria a um contato mais matizado com as realidades social, econômica, cultural e a diversidade de arranjos produtivos, garantindo uma formação mais holística e não menos preocupada com a preparação técnica.

Por último: estaria a agricultura familiar eliminada genericamente pela imposição da empresa rural capitalista ou seria a agricultura familiar apenas uma tipologia com fins políticos e partidários? Só podemos avançar em hipóteses na medida em que auxiliarmos na formação de atores sociais que atuarão no campo de forma crítica e

reflexiva e nos poderão auxiliar na busca por respostas que terão impactos teóricos e nas políticas públicas para o setor.

Considerações Finais

A análise desenvolvida neste trabalho evidencia que o campo agrário brasileiro se estruturou historicamente em bases contraditórias e segue reproduzindo desigualdades profundas entre o agronegócio e a agricultura familiar. Essas desigualdades não se expressam apenas nas políticas públicas, no acesso ao crédito ou na visibilidade midiática, mas também no interior das instituições de ensino.

A discussão realizada procurou evidenciar os impactos do dualismo presente na agropecuária brasileira, especialmente a oposição entre agronegócio e agricultura familiar, analisando como esta dicotomia se manifesta no ensino superior das Ciências Agrárias. A partir dos Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs) e da análise específica da disciplina de Administração Rural ofertada nos cursos de Agronomia dos campi Morrinhos e Rio Verde do Instituto Federal Goiano, constatou-se uma forte hegemonia ideológica do agronegócio, o que afeta significativamente os itinerários formativos e as perspectivas profissionais dos estudantes.

As disciplinas de Administração Rural, tomadas como objeto específico de análise, revelam o predomínio de uma abordagem voltada à maximização de lucros, à eficiência empresarial e à gestão baseada em parâmetros de competitividade mercadológica, sem uma reflexão mais profunda sobre os diversos arranjos produtivos existentes no campo brasileiro, especialmente aqueles vinculados à agricultura familiar e à agroecologia. Esse descompasso ignora as realidades complexas e heterogêneas do meio rural e reproduz uma visão única de

desenvolvimento agrícola. Portanto, as ementas e práticas formativas dos cursos de ciências agrárias tendem a privilegiar conhecimentos técnicos e gerenciais compatíveis com as demandas das grandes empresas rurais, silenciando, parcial ou totalmente, os saberes e realidades da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais e de outras formas não hegemônicas de produzir no campo.

Diante desse contexto, torna-se urgente repensar o papel de instituições públicas de ensino, como o Instituto Federal Goiano, no que diz respeito ao compromisso com o desenvolvimento rural e territorial, promovendo um ensino que considere a diversidade de conhecimento de acordo com a realidade socioeconômica local, regional e nacional, não contemplando somente setores que, apesar de terem poder político e econômico, não representam os interesses majoritários do povo brasileiro. É preciso ampliar o debate sobre a função social dos cursos de ciências agrárias e promover uma formação que dialogue com a diversidade dos sujeitos do campo, incorporando criticamente os saberes da agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Somente por meio de uma educação mais democrática, plural e comprometida com a transformação social será possível romper com a lógica dominante e contribuir para a construção de um desenvolvimento rural mais justo e inclusivo.

Referências

- AKTOUF, Omar. **Ensino de Administração**: por uma pedagogia para a mudança. Organizações & Sociedade, v. 12, p. 151-159, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Plano Safra 2024/2025**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). **Plano Safra da Agricultura Familiar 2024/2025**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/plano-safra-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRUNO, Regina. **Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2016, vol. 24, n. 1, p. 142-160, ISSN 1413-0580.

CAVALCANTE, Matulazem; FERNANDES, Bernardo Mançano. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 11, nº. 13 pp. 16-25 Jul.-dez./2008.

DELGADO, Guilherme Costa. **Constituição e Desenvolvimento do Capital**. Cad. Dif. Tecnol., Brasília, 3 (1): 11-76, jan/abr, 1986.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa; LEITE, Sérgio Pereira. **O agro é tudo? Pacto do agronegócio e reprimarização da economia**. *Revista Rosa*, v. 6, n. 2, p. 1-14, dez., 2022.

DOS SANTOS, Anderson David Gomes; DA SILVA, Danielle Viturino; MACIEL, Kleciane Nunes. A campanha publicitária “Agro é tech, agro é pop, agro é tudo”, da Rede Globo de Televisão, como difusora da propaganda sobre o agronegócio no Brasil. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, v. 21, n. 1, p. 46-61, 2019.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. Os Intelectuais. O Princípio Educativo. Jornalismo. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRISA, Cátia. **O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades.** Estudos Sociedade e Agricultura, 29 (3), p. 545-573, out. 2021 a jan., 2022.

GRISA, Cátia; MEDEIROS, Jenifer Cristine. **O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural.** Campo-Território: revista de geografia agrária, v. 14, n. 34, p. 06-35, dez., 2019.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Org). **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, 624p. 19-50p.

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceito e medida.** Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

LATTUADA, Mario. **Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014** / Mario Lattuada; María Elena Nogueira; Marcos Urcola. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples:** cotidiano e história na modernidade anômala. 2. ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Contexto, 2008

MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e tradicionalismo.** Estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1975.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **Agronomia e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

MITIDIERO JUNIOR, M.; GOLDFARB, Y. **O Agro Não É Tech, O Agro Não É Pop e Muito Menos Tudo.** São Paulo: ABRA e Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf> . Acesso em: 12 de maio de 2025.

NAVARRO, Zander; PEDROSO, Maria Thereza Macedo. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, [S. l.], v. 45, n. 5, p. 7-20, 2017. DOI: 10.61673/ren.2014.495.

POCOCK, J. G. A. **Linguagens do ideário político**. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, Aline Braz dos [et al.]. **Financeirização da agricultura e da terra no Brasil: dinâmicas em curso e disputas em jogo**. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.

SCHNEIDER, S. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 3 (119), p. 511-531, jul./set., 2010.

SOUZA, Marcos Antônio. A hegemonia ideológica do conceito de agronegócio como modelo de desenvolvimento prioritário para o espaço agrário brasileiro: notas para um debate. **Revista Geografia em Atos**, Presidente Prudente, n. 10, v. 03, p. 50-72, jan-abr/2019.

VIANA, Nildo. A acumulação integral e a dinâmica do capitalismo contemporâneo. **Revista Despierta**, Curitiba, ano 09, número 12, jul.-dez. 2022.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Um saber necessário**: os estudos rurais no Brasil. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

CONTRATOS DE INTEGRAÇÃO VERTICAL EM PRODUÇÃO DE FRANGOS DE CORTE E A LEI DE INTEGRAÇÃO 13.288/2016 SOB A ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

*Edson Kenji Ishikawa*¹

*Adriano Carvalho Costa*²

*Jean Marc Nacife*³

*Marco Antonio Harms Dias*⁴

*Elias Marques de Oliveira*⁵

*Iasmine Moura Cabral*⁶

*Gabriela Almeida Marques*⁷

1. Introdução

O Brasil tem posição de destaque mundial tanto na avicultura quanto na suinocultura, segundo a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA, 2023, p. 35), o Brasil produziu 14.524 mil toneladas de carne de frango em 2022, consolidando o país como segundo maior

¹ Mestrando em Administração no IF Goiano – Campus Rio Verde e graduado em Zootecnia pela UNESP-Botucatu, é sócio da ISHIKAWA Consultoria. Atua com gestão de custos e indicadores zootécnicos, edson@ishikawabr.com

² Professor do IF Goiano – Campus Rio Verde. Graduação, Mestrado e Doutorado em Zootecnia. Atual em projetos de inovação tecnológica e desenvolvimento de produtos no Agronegócio e também em análises de dados.

³ Professor do IF Goiano – Campus Rio Verde, pós-doutor em Administração e doutor em Ciências Agrárias. Atua em comportamento organizacional, tecnologias emergentes e agronegócio, pesquisando automação e inteligência artificial.

⁴ Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC), mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais e professor do IF Goiano (Rio Verde e Catalão), atuando nos mestrados em Administração e Conservação do Cerrado.

⁵ Mestrando em Zootecnia no IF Goiano – Campus Rio Verde e bacharel em Medicina Veterinária pelo Centro Universitário ICESP.

⁶ Mestranda em Administração no IF Goiano – Campus Rio Verde, pós-graduada em Administração (FGV) e graduada em Agronegócio (IF Goiano). Atua como consultora do Sebrae, com experiência em gestão de negócios, controladoria e docência.

⁷ Graduanda em Zootecnia pelo IFGoiano - Campus Rio Verde.

produtor mundial de frangos de corte, sendo que deste montante 33% foram destinados ao mercado externo, elevando o Brasil a maior exportador de carne de frango do mundo. Já no setor de carne suína a produção foi de 4.983 toneladas, o que torna o país o 4º maior produtor do mundo sendo também o 4º maior exportador. Neste cenário, segundo a ABPA, o modelo de produção integrada no Brasil inicia-se na década de 70, este modelo de governança se consolidou e estima-se que 90% da produção nacional segue o modelo de integração, suplantando assim o *mercado spot*.

O sistema de integração vertical tem sido tema de estudos na cadeia de suprimentos, com base nestes, dada a necessidade de ganhos em escala, fica evidenciado que este arranjo possui a agroindústria como ator central, fornecendo insumos e planejando a produção para que seja atendida sua demanda de produção na quantidade e qualidade desejadas, e o outro elo da cadeia fica a cargo dos integrados, estes, responsáveis pelo fornecimento de instalação aos animais, mão de obra e os manejos de criação dos animais. Neste cenário, a relação integrado e integradora estrutura-se de tal forma que apresenta uma esperada dependência econômica do produtor integrado com as integradoras produtoras de frangos de corte, e tais características podem trazer ao sistema de integração desequilíbrio na relação integrado e integradora, decorrente da disparidade de poder econômico entre os agentes.

Devido a esse contexto, em 2016 o ambiente institucional passa a ser regulada pela Lei nº 13.288/2016, popularmente conhecida como Lei de Integração, que define o conteúdo mínimo dos contratos de integração, e implementa inovações quanto a criação de mecanismos que subsidiem equilíbrio e transparência na relação entre integrados e integradora. Os mecanismos criados são: o FONIAGRO (Fórum Nacional de Integração Fórum Nacional de Integração), as CADECs (Comissão

para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração), DIPC (Documento de Informação Pré-Contratual) e os RIPIs (Relatório de Informação da Produção Integrada).

Sobre as CADECS, a referida lei determina que é objetivo e função da mesma, elaborar estudos de análise econômica, sociais, tecnológicas, ambiental e dos aspectos jurídicos da cadeia produtiva, bem como fazer cumprir o valor de referência. Ao produtor interessado em aderir ao sistema de integração, a lei determina que a este, será apresentado estimativa de remuneração com base em preços e índices de eficiência dos 24 meses anteriores e validados pela respectiva CADEC.

Por ser uma lei que dispõe sobre contrato de integração vertical nas atividades agrossilvipastoris não há em sua redação metodologias para cálculo de remuneração ou avaliação de eficiência produtiva, ficando a cargo de cada setor produtivo a constituição do FONIAGRO, e este estabelecer metodologia para cálculo do valor de referência para a remuneração do integrado.

Neste sentido, tanto a Lei 13.288/2016, como a relação integrado e integradora, podem ser objeto de estudos sob a ótica da Nova Economia Institucional (NEI). Pois, no momento em que as empresas deixam de recorrer ao mercado e internalizam a produção, minimizam os custos de transação e devem estruturar a governança da relação entre os agentes. Os contratos de integração devem prever salvaguardas contratuais com intuito de evitar comportamento oportunista diante da incompletude dos contratos dada a racionalidade limitada.

Mesmo com a promulgação da Lei de Integração, as características do sistema de integração não se alteraram expressivamente, sendo que as agroindústrias continuam sendo o agente central da cadeia produtiva, mantendo-se na posição de predomínio econômico e jurídico na relação com os produtores integrados. Da mesma forma, o

fornecimento de matéria prima continua disciplinado em contratos de integração, junto aos produtores rurais, o elo mais frágil da cadeia produtiva. Estes contratos, podem ser considerados contratos de adesão, em razão das cláusulas contratuais serem predispostas pela agroindústria integradora, com pouca ou nenhuma oportunidade de alteração por parte do produtor integrado, estes documentos são redigidos pelas agroindústrias integradoras, tendo sua redação voltada aos seus interesses podendo conter cláusulas contratuais abusivas ou danosas aos integrados.

Por ser uma lei promulgada em 2016, não há farta literatura analisando a legislação criada e a mesma sendo analisada sob a ótica da Nova Economia Institucional, deste modo, o presente capítulo buscou os textos seminais da NEI e literatura relevante sobre a Lei de Integração, 13.288/2016. Sendo que, o presente estudo, busca analisar e discutir se os mecanismos criados pela referida lei, garantem o equilíbrio contratual, inibem práticas desleais na relação integrado e integradora e combatem o abuso de dependência econômica.

2. Aspectos metodológicos

O presente capítulo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, a partir de base de dados eletrônicos (portal de periódicos CAPES), bibliotecas digitais (banco de tese da CAPES, repositórios e SciELO) e o buscador acadêmico (Google Acadêmico), identificando obras relevantes e que tenham relação com o tema estudado. Conforme Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material consolidado, principalmente livros e artigos científicos.

A Lei de integração foi promulgada em maio de 2016, deste modo, a norma é relativamente recente e não há farta literatura sobre o tema. Da

mesma forma, os textos encontrados para a Nova Economia Institucional não abordavam a Lei de Integração, sendo assim, para o desenvolvimento deste capítulo, foram consideradas as obras seminais do assunto.

Com relação aos fins, esta pesquisa possui natureza descritiva e exploratória. Para Gil (2002) as pesquisas descritivas têm como objetivo fundamental a descrição de características de determinada população ou fenômeno. Sendo que, o caráter exploratório tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando explícito ou possibilitando a construção de hipóteses.

Desenvolvimento

Para compreensão dos aspectos teóricos deste trabalho, bem como para elaboração das análises de avaliação de resultado, esta revisão de literatura aborda conceitos relacionados a Nova Economia Institucional (NEI), legislação e produção integrada.

Ao abordar diferentes áreas do conhecimento, é necessária a definição preliminar de terminologias empregadas ao longo da revisão teórica. Dario (2018) relata que a Lei de Integração, nº13.288/2016, denomina, *contrato de integração vertical* ou *contrato de integração*, por ser a terminologia utilizada no setor produtivo, e ressalta que para a Administração, a integração vertical é o desenvolvimento das etapas do processo produtivo com um único comando decisório. Na relação integrado e integradora, a propriedade dos ativos (granja) é dos integrados, e não da integradora, porém, o comando decisório das atividades é da integradora.

Sobre as terminologias *instituição* e *organizações*, Fiani (2011) descreve que, as instituições são regras gerais da interação social, deste modo, as instituições definem as “regras do jogo” na sociedade, dentre

elas estruturas sociais, normas e valores que moldam a sociedade, leis, costumes e arcabouço cultural. Enquanto organizações, são definidas como um grupo de pessoas atuando de modo coletivo em função de um objetivo comum. Com base nisso, a revisão teórica denominará as integradoras como ORGANIZAÇÃO, e as regras definidas para relação entre integrado e integradora como INSTITUIÇÕES.

3. Nova economia institucional

3.1.1 Nova economia institucional e Economia do Custos de Transação

A Nova Economia Institucional (NEI) tem início com a publicação do artigo “The Nature of the Firm”, em 1937, por Ronald Coase. Neste, o autor, teoriza acerca das razões pelas quais a firma decide não recorrer ao mercado e internaliza sua produção, com isso o autor sugere nova interpretação ao papel da firma. Fiani (2011, p. 62) explica que Coase utilizava a seguinte definição, "custos de transação seriam os custos de se recorrer ao sistema de preços".

Para Zylbersztajn (2005, p. 389), Coase apontou que o sistema de preços e mercado mantinham sua relevância, e poderiam ser um mecanismo de alocação eficiente de recursos, mas ressalva que o mecanismo de mercado representa exceção, enquanto o mecanismo contratual tem maior abrangência, sendo o mesmo o mecanismo padrão para alocação de recursos na sociedade.

Apesar da importância dos estudos de Coase para a NEI e consequentemente a Economia dos Custos de Transação (ECT), a época, houve baixa repercussão, tendo em vista que esta teoria apresentava dificuldade de elaboração de testes empíricos para observação dos custos de transação (CIELO, 2015, p. 30). Para Zylbersztajn (1995, p. 15) o objetivo fundamental da ECT “é o de estudar o custo das transações

como o indutor dos modos alternativos de organização da produção (governança), dentro de um arcabouço analítico institucional”.

Cielo, (2015, p. 30) entende que a Teoria da Firma passa a ter maior robustez teórica com os estudos de Williamson, que estabelece as dimensões de transação. Apesar dos estudos da ECT estarem fundamentadas nas teorias de Coase, Williamson tem destaque como referência teórica, sendo a definição de custos *ex-ante* e *ex-post* dos contratos, conferindo importante contribuição a ECT, (CIELO, 2015, p. 32). Outro autor que contribui é, Douglass North, que observa duas questões, uma a origem da estruturação e das mudanças institucionais, sendo que estas têm influência no comportamento da sociedade, a outra questão, refere-se à operação das firmas observadas como arranjos institucionais, que regidas pelas regras do jogo, as instituições, confere ligação entre as vertentes (ZYLBERSZTAJN 2005, p. 397).

Para Farina (1997, p. 71), o estudo da ECT pode ser dividido em: pressupostos comportamentais, dimensões da transação e modelo para escolha da forma organizacional. Quanto aos pressupostos comportamentais, temos a racionalidade limitada e o comportamento oportunista. Com relação a dimensão da transação, temos a especificidade dos ativos, a frequência e incerteza. E com base nos pressupostos comportamentais e a dimensão da transação, é possível realizar a escolha da forma organizacional.

3.1.2 Pressupostos comportamentais

Oliver Williamson, (2012) invoca como pressupostos comportamentais a racionalidade limitada e o oportunismo, e considera que ambos são resultantes da natureza humana. A racionalidade limitada, está ligada a limitação do agente econômico ter racionalidade

plena, apresentando a falta de capacidade de processar, acumular e transmitir todas as informações disponíveis (FIANI, 2011). Para Azevedo (2000, p. 36) a racionalidade limitada, se deve aos limites cognitivos dos agentes, que não conseguem prever todas as contingências futuras, portanto, os contratos são necessariamente incompletos. Quanto ao oportunismo, Zylbersztajn (1995), conceitua como sendo o comportamento na busca do auto interesse de um dos agentes envolvidos, com a omissão de informações junto ao outro agente. Fiani (2011, p. 90) descreve oportunismo como a exploração maliciosa das informações a fim de obter vantagem na transação.

3.1.3 Atributos das transações

Ativos específicos, são aqueles em que havendo necessidade de uso alternativo do ativo, somente serão utilizados com perda de valor, quanto maior for a especificidade do ativo, maior será a dependência na continuidade da transação, pois a utilização para qualquer outro fim, que não seja o uso original, impõe perdas significativas a transação (FARINA, 1997). Azevedo (2000, p. 39), entende que “quanto maior a especificidade dos ativos, maior será a perda associada a uma ação oportunista por parte do outro agente”.

Para Williamson (2012) pode-se distinguir de forma útil 4 tipos de especificidade dos ativos: especificidade do local; especificidade dos ativos físicos; especificidade dos ativos humanos; e ativos dedicados. Fiani (2011, p. 98) conceitua que a especificidade de local, aplica-se quando o custo de construção e deslocamento são elevados, o que impossibilita o deslocamento do ativo. A especificidade física está relacionada a particularidades quanto a composição física, no desenho ou qualquer outro atributo que o diferencie de ativos semelhantes. A

especificidade dos ativos dedicados, está relacionada a uma demanda futura, ou seja, caso esta demanda futura deixe de ocorrer, não se encontra uso alternativo, tornando ocioso o ativo. Quanto a especificidade dos ativos humanos, relaciona-se ao “aprender fazendo” quando o profissional adquire conhecimento com base na prática e não podem ser transmitidos de forma imediata este conhecimento, outra possibilidade, é relativa ao trabalho em equipe, ou seja, o desempenho não está nos indivíduos isoladamente, o que impede a transferência do “ativo” para organizações distintas.

Neste sentido, Salviano (2011, 77) analisando as relações contratuais do sistema de integração de aves de corte do município de Rio Verde, identifica que os ativos têm alto nível de especificidade, e que nesta relação, o produtor é dependente da indústria. Relata ainda, que caso a relação fosse interrompida, por rescisão contratual ou falência da integradora, 80% dos integrados não saberiam como utilizar as instalações, e que 15% dos integrados não chegaram a pensar nesta possibilidade, comprovando assim, a alta especificidade dos ativos.

Quanto a frequência é a medida com que a transação se repete. Para Farina (1997), há transações que se repetem e as que se resolvem uma única vez. Nas transações que ocorrem uma única vez, de modo geral, não viabiliza economicamente a construção de um mecanismo contratual que evite comportamento oportunista, porém, alerta que a maior parte das transações ocorre de forma recorrente, de tal modo que pode ser viável a construção do mecanismo contratual.

Em relação a incerteza é possível classificar de três formas, a primeira, denominada risco, refere-se à distribuição de probabilidade de um evento ocorrer. A segunda, refere-se à impossibilidade de prever eventos futuros, a última refere-se a questão informacional da incerteza, quando há dificuldade no reconhecimento das informações

relevantes dos contratos, sendo a informação incompleta e assimétrica (FARINA, 1997).

3.1.4 Escolha da forma organizacional

Para Fiani (2011, p. 98) a estrutura de governança está pautada no arcabouço institucional em que as transações se desenvolvem, o conjunto de regras. As instituições da estrutura de governança delimitam a atuação dos agentes envolvidos numa transação. Em linhas gerais, ativos com alto grau de especificidade associado ao ambiente de incertezas, demandam estruturas de governança especializadas, que devem reduzir os ganhos por ação oportunista, enquanto ativos menos específicos, demandam estruturas de governança mais simples, podendo recorrer aos mercados.

Neste sentido, as instalações para produção de frangos de corte apresentam alto grau de especificidade, que associado ao caráter biológico da produção, cria um ambiente de incertezas do escoamento da produção e cronograma de alojamento subsequente, podendo assim afetar a quantidade de ciclos anuais da atividade, deste modo, o sistema de integração suplantou a governança atrelada ao mercado. O que aumenta a necessidade de observar as cláusulas contratuais e criar salvaguardas para os agentes da relação integrado e integradora.

4. Caracterização do sistema de integração

Para Farina e Zylbersztajn (1992, p. 190) o termo CADEIA PRODUTIVA refere-se a sucessão de estágios de transformação pela qual passa a matéria-prima, constituindo-se no espaço unificado de geração e apropriação do lucro e da acumulação.

A cadeia produtiva de aves e suínos compreende setores de produção de grãos, material genético, fábrica de rações, transporte, abatedouros frigoríficos. Estas operações são organizadas de forma vertical, da matéria prima até dar origem ao produto final, passando pela produção até a distribuição ao consumidor final, podendo ser coordenadas pelo mercado ou pelos agentes que participam da cadeia.

Dentro destas cadeias de produção, os elos podem ter atuação independente, sendo regidas pelo mercado, estando vulnerável às oscilações de oferta e demanda, seja de modo qualitativo como quantitativo. Porém, dada a interdependência entre os elos, em que intercorrências em um dos elos, pode impactar em toda a cadeia, o conceito de cadeia de suprimento passa a ter maior relevância, e a interação entre os elos é analisada de modo mais criterioso, buscando-se ganhos de eficiência entre os processos, com base nas necessidades da empresa focal. O termo cadeia de suprimento é definido por Alcantara et al (2021, p. 96) como, diversas empresas trabalhando em conjunto, desde a matéria prima até a disponibilização do produto final ao consumidor, compartilhando objetivos e processos integrados, que podem melhorar o desempenho individual de cada empresa.

Para Rocha (2002, p. 11), a integração vertical organiza, de forma extrema, dois estágios complementares da cadeia produtiva, sendo que a empresa adquire o controle do processo produtivo, e não necessariamente a propriedade, sobre os ativos envolvidos nestas duas etapas consecutivas. Complementa ainda que, “o seu oposto é a compra e venda de insumos mediada única e exclusivamente pelo mercado spot”.

Na mesma linha, Paiva (2010, p.43) define que a integração, apresenta a interação econômica entre duas partes, que desenvolvem uma das operações do ciclo de produção, transformação e venda de determinado produto. Em que o centro de decisões se concentra na

parte que desenvolve ao menos duas das operações descritas anteriormente, e que normalmente seriam desenvolvidas por diferentes atores.

A Lei 13.288/2016, em seu artigo 2º, inciso I, define integração vertical como a relação contratual entre integradora e produtores integrados, com responsabilidade e obrigações recíprocas e com objetivo de planejar e realizar a produção e a industrialização e comercialização de matérias-primas, bens intermediários ou bens de consumo final.

Paiva (2010, p.48), reforça ainda que a integração traz profundas transformações tecnológicas e organizacionais, e que consequentemente transforma os produtores integrados em um grupo diferenciado de produtores rurais, visto que as empresas integradoras esperam que os integrados atuem como empresários rurais que possam garantir o fornecimento de matéria prima de forma constante e estável.

Este cenário de agentes interdependentes, integrados e integradora, é o encontrado atualmente na cadeia produtiva de aves e suínos, comumente conhecido como sistema de integração. Para cada estágio de produção, estes agentes ficam responsáveis por realizar investimentos que permitam a condução da criação (CARVALHO et al, 2021 p. 27). A empresa integradora é responsável pelo fornecimento dos animais, insumos, assistência técnica, planejamento de produção e da retirada e comercialização da produção. Já os integrados são responsáveis pelas instalações, mão de obra, manejos e condução do lote.

Tal arranjo reflete em maior competitividade a cadeia de produção, para Carvalho et al (2021, p. 28) permite à agroindústria planejar sua produção com fornecimento de matéria prima de forma constante, na quantidade e qualidade que planejou. Aos integrados permite acesso a insumos, assistência técnica e escoamento de produção constante, com

menor oscilação de preço e demanda. Além deste processo sinérgico, temos também a diminuição dos custos de transação. Para Salviano (2011, p. 76) o alto nível de especificidade do ativo transacionado, associado a contratos de longo prazo, permitem a redução dos custos de transação. Este cenário resulta em ganhos de competitividade, e reflete no aumento da produção integrada e diminuição da produção oriunda dos produtores independentes.

Levando em consideração estas características da cadeia e do sistema de integração, a cadeia produtiva de aves e suínos, do ponto de vista de arranjo produtivo, segue um modelo bastante homogêneo. Segundo a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), estima-se que 90% da produção de aves e suínos sejam oriundas do sistema de integração.

5. Lei 13.288/2016 – Lei de Integração

Dentro do sistema de integração, a produção se caracteriza pela existência de dois elos interdependentes, o produtor integrado e a empresa integradora. Esta relação é regida por contratos de integração, e a partir da Lei 13.288/2016, passa a ser regulada por legislação específica.

Para Carvalho (2020) o termo “contrato de integração” era confuso aos juristas, e não delimitava com clareza os direitos e deveres tanto dos integrados como da integradora, por não haver legislação específica, a relação poderia ser confundida com contratos de outras naturezas, Dário (2018) entende que a lei busca garantir segurança jurídica aos sistemas de integração. Segundo Bueno (2017 p. 172) as cláusulas e condições contratuais, são previamente determinadas pela integradora, sendo esta o agente central na cadeia produtiva.

No seu artigo 1º, a Lei 13.288/2016, *“institui mecanismos de transparência na relação contratual, cria fóruns nacionais de integração e*

as *Comissões para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração – CADEC*”, evidenciando que o legislador buscou minimizar a assimetria de informação, ação oportunista e cria mecanismos (fóruns e comissões) de controle e gestão das cláusulas contratuais. Além de instituir no artigo 4º da lei, o conteúdo mínimo dos contratos de integração, e ressaltando que “*sob pena de nulidade, deve ser escrito com clareza, precisão e ordem lógica*”.

Dario (2018) entende que a lei de integração traz como inovações dois órgãos colegiados, o Fórum Nacional de Integração (FONIAGRO) e a Comissão para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração (CADEC), e define que são instrumentos acessórios ao contrato o Documento de Informação Pré-contratual (DIPC) e o Relatório de Informação da Produção Integrada (RIPI), mecanismos responsáveis pela maior transparência a relação contratual.

Na visão de Carvalho (2020) a lei de integração inova em cinco pontos: o Contrato de Integração, o FONIAGRO, a CADEC, o DIPC e o RIPI. Enquanto o entendimento de Bueno (2017, p. 171), é que o DIPC e RIPI são mecanismos que conferem transparência a relação integrado integradora, enquanto FONIAGRO e CADEC são estruturas corporativas, fóruns paritários com representantes da integradora e dos integrados (BUENO, 2017 p. 177).

Para a análise da Lei 13.288/2.016, foram consideradas inovações apontadas por Carvalho, 2020.

5.1.1 Contrato de Integração

O contrato de integração, tem origem na década de 70, e desde então, dada as características de transação da cadeia de aves e suínos, esta estrutura de governança se apresentou como a mais eficiente

quanto aos custos de transação, porém, a mesma não estava imune aos conflitos entre os agentes envolvidos. A partir da promulgação da Lei 13.288/2.016, esta relação passa a ser regida por um novo aparato jurídico, normatizando assim o ambiente institucional do setor. O contrato de integração é o documento que vincula o produtor integrado a indústria integradora, que deve ser escrito com clareza, precisão e ordem lógica, sob pena de nulidade. (CARVALHO, 2020, p. 40).

No artigo 4º da lei, que traz as disposições gerais do contrato de integração, aduz nos seus incisos I e II, as características gerais do sistema de integração bem como responsabilidades e obrigações, assim como os incisos X, XI e XII fazem alusão a responsabilidades e obrigações quanto ao recolhimento de tributos e o cumprimento da legislação de defesa agropecuária e sanitária, bem como a legislação ambiental. Os incisos VIII e XIII referem-se ao custo financeiro dos insumos fornecidos em adiantamento pelo integrador, e ao custo em caso de obrigatoriedade da contratação de seguros. Já os incisos III, IV, V e VI estão relacionados aos parâmetros técnicos e econômicos da atividade, do estudo de viabilidade econômica e financeira do projeto, padrões de qualidade dos insumos e fórmulas de cálculo da eficiência produtiva e a distribuição de resultados, estes incisos estão relacionados ao indicadores que serão considerados no cálculo de remuneração da produção integrada, bem como as garantias de qualidade dos insumos, em suma, uma produção satisfatória apresentará viabilidade econômica. O inciso IX, discorre acerca do acesso dos representantes da empresa integradora às áreas de produção diretamente ligadas ao objeto do contrato.

No inciso XV, a lei faz referência a CADEC, órgão colegiado a qual as partes poderão recorrer para sanar dúvidas quanto à interpretação das cláusulas contratuais. E no inciso VII, aduz que será cumprido pelo

integrador, desde que cumprido as obrigações contratuais, o valor de referência para a remuneração do integrado definido pela CADEC.

O inciso XIV discorre sobre o aviso prévio em caso de rescisão unilateral antecipada, sendo que deve ser observado o ciclo produtivo e o montante de investimentos realizados. Já no inciso XVI, que o contrato deve prever as sanções nos casos de inadimplemento e rescisão unilateral do contrato de integração.

Para Carvalho (2020, p. 41) antes da promulgação da Lei 13.288/2.016, muitos contratos de integração eram caracterizados por redações confusas, imprecisas e pelas omissões, o que dificultava aos produtores rurais a compreensão de seus direitos. Com base no artigo 4º da Lei 13.288/2.016, passa o produtor integrado e a indústria integradora a ter acesso a um contrato com conteúdo mínimo, no que tange a direitos, deveres e salvaguardas.

Mesmo com a definição do conteúdo mínimo dos contratos, Khayat (2020, p346), avaliando jurisprudência, observou que para os integrados, há risco de rescisão contratual oportunista, exigência de investimentos para a continuidade dos contratos, falta de transparência no cálculo do valor de remuneração e fornecimento de insumos com baixa qualidade. Associado a isso, a rescisão contratual aos produtores integrados não se apresenta como alternativa viável, pois devido a especificidade dos ativos é necessário grandes investimentos para o uso alternativo das instalações, deste modo, o término do contrato pode significar o fim da atividade e acarretar em prejuízos associado a custos irrecuperáveis.

5.1.2 Documento de Informação Pré Contratual – DIPC

O Documento de Informação Pré Contratual, DIPC, é o instrumento apresentado pela integradora aos investidores postulantes ao ingresso

no sistema de integração. Para Bueno (2017), este é de apresentação obrigatória, e deve conter o disposto no artigo 9º da Lei nº 13.288/2.016. E com isso, prevê de modo antecipado as obrigações das partes junto ao contrato de integração. O autor reforça ainda, que tal instrumento visa *“reduzir a incerteza de cooptação do valor agregado da produção integrada pelo integrador e evidenciar o potencial de ganho do integrado em participar do sistema integrado”*. Para Khayat, (2021, p. 46) este documento obrigatório, permite que o integrado tome conhecimento das cláusulas contratuais de forma antecipada.

O artigo 9º em grande medida antecipa o disposto no artigo 4º, que dispõem do conteúdo do contrato de integração, porém, por ser uma etapa anterior a formalização contratual, este artigo apresenta incisos que obrigam a apresentação de informações atualizadas que permitam ao produtor interessado em aderir ao sistema de integração a tomada de decisão quanto a investir ou não na atividade proposta.

A apresentação das informações é de caráter obrigatório, e merecem destaque os incisos: IV, em que as integradoras devem apresentar aos integrados a estimativa dos custos fixos e variáveis da produção, bem como a estimativa de investimento nas instalações; V que discorre sobre a obrigatoriedade ou não do produtor integrados adquirir insumos fornecidos pela integradora ou indicados formalmente; VII a estimativa de remuneração do produtor integrado, por ciclo de criação, sendo que os coeficientes de cálculo da produção devem ser validados em CADEC com base na produção dos 24 meses anteriores. VIII obriga a apresentação de alternativas de financiamento e garantias do integrador para o cumprimento do contrato e o inciso IX discorre sobre os parâmetros técnicos e econômicos, validados em CADEC e utilizados no estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto de financiamento.

Mesmo com a apresentação do DIPC, dada as características da relação integrado e integradora, o contrato de integração é qualificado como um contrato de adesão (Bueno, 2017, p. 172; Khayat, 2021, p.46), deste modo, quando observadas cláusulas ambíguas ou contraditórias, os artigos 423 e 424 do Código Civil conferem interpretação mais favorável ao produtor integrado (KHAYAT, 2021, p.46).

Apesar do DIPC apresentar informações prévia aos investidores postulantes a adentrarem ao sistema de integração, os dados e premissas apresentados são obtidos sob a ótica das integradoras, o agente contratante, neste sentido, informações como estimativa de investimento, de remuneração ou o estudo de viabilidade econômico-financeiro do projeto podem apresentar dados otimistas, conter assimetria de informação e em última análise sofrer com comportamento oportunista, que resultaria em um empreendimento com rendimentos inferiores ao que foi projetado.

Neste sentido, a nova Resolução do Banco Central do Brasil, nº 5195 de 19/12/2024, altera o Manual de Crédito Rural (MCR), adicionando que as instituições financeiras devem “assegurar que a integração objeto do financiamento obedece aos requisitos previstos na Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016”, explicitando a necessidade de documento comprobatório da existência de funcionamento da CADEC, e a existência de DIPC com parâmetros validados em CADEC junto ao estudo de viabilidade econômico-financeira dos projetos técnicos . Ao justificar o voto para alteração da redacção do MCR, o colegiado descreve que:

[...] na ausência de mecanismos que ponderem os interesses do integrado, há o risco de o benefício da taxa de juros do crédito rural ser, em alguma medida, apropriado pelas integradoras, na forma de rentabilidades baixas concedidas ao integrado ou mesmo na formação de capital de giro à integradora. Assim, cabe frisar que as medidas apresentadas no presente voto buscam criar instrumentos que viabilizem a apropriação pelo

integrado dos benefícios associados ao crédito rural, visto que é o integrado quem deve ser o beneficiário de fato dessa linha de financiamento.

Tal observação no voto, denota a possibilidade de práticas desleais e abuso da dependência econômica, e demonstra a necessidade de criação de instrumentos que possibilitem a manutenção do equilíbrio contratual.

5.1.3 Relatório de Informação da Produção Integrada – RIPI

O Artigo 7º da Lei, institui o RIPI, que deve ter informações relativas a cada ciclo de produção do produtor integrado. O RIPI, pode ser considerado uma ferramenta de transparência aos resultados dos lotes realizados (CARVALHO, 2020 p. 84). Conforme aduz a Lei 13.288/2.016, no artigo 7º, parágrafo 1º:

§ 1º O RIPI deverá conter informações sobre os insumos fornecidos pelo integrador, os indicadores técnicos da produção integrada, as quantidades produzidas, os índices de produtividade, os preços usados nos cálculos dos resultados financeiros e os valores pagos aos produtores integrados relativos ao contrato de integração, entre outros a serem definidos pela CADEC.

A consolidação da RIPI, com informações dos insumos fornecidos, as quantidades produzidas, indicadores e remuneração, busca minimizar a assimetria de informação junto ao produtor integrado, pois este contém informações para análise dos resultados obtidos pelo integrado (BUENO, 2017). Deste modo, ao final do ciclo produtivo, o RIPI fornece dados e informações do acerto financeiro da produção, a remuneração da produção realizada, e o integrado consegue analisar e avaliar os indicadores obtidos, a quantidade produzida, os insumos consumidos, bem como bonificações ou penalizações em decorrência da produtividade alcançada.

Deste modo, o RIPI é considerado um mecanismo de transparência, em que a integradora fornecerá informações da produção aos integrados, estes poderão auditar as quantidades de insumos recebidas e aferir as quantidades produzidas. Associado a esta conferência o produtor integrado, pode ainda recorrer a CADEC para obter maiores esclarecimentos quanto ao cálculo de remuneração e a metodologia utilizada.

Mesmo com o RIPI sendo um mecanismo de transparência, conforme observado por Khayat (2020, p346) pode haver falta de transparência nos os cálculos de remuneração. Tais cálculos podem ser no âmbito de definição de metas de produtividade definida pela integradora, com metas inatingíveis. Outra situação é a impossibilidade de acompanhamento de obtenção de indicadores técnicos e de produtividade, como indicadores de qualidade de carcaça ou de qualidade dos insumos fornecidos. Além disso, a integradora que se negam a repassar os RIPIs a CADEC, causando assim, assimetria de informação.

5.1.4 Comissão para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração (CADEC)

O artigo 6º da Lei nº 13.288/2.016, determina que cada unidade integradora deve constituir uma CADEC. Sendo a mesma composta paritariamente de representantes da integradora e dos integrado. Para Bueno (2017, p. 176), são fóruns privados, que tem função informativa e apoio a cumprimento dos contratos. Carvalho (2020, p. 57) entende que a função da CADEC é gerir, fiscalizar e solucionar conflitos na relação integrado e integradora.

Dentre os objetivos e funções, o parágrafo 4º apresente os seguintes incisos:

- I - Elaborar estudos e análises econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e dos aspectos jurídicos das cadeias produtivas e seus segmentos e do contrato de integração;
- II - Acompanhar e avaliar o atendimento dos padrões mínimos de qualidade exigidos para os insumos recebidos pelos produtores integrados e para os produtos fornecidos ao integrador;
- III - Estabelecer sistema de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos encargos e obrigações contratuais pelos contratantes;
- IV - Dirimir questões e solucionar, mediante acordo, litígios entre os produtores integrados e a integradora;
- V - Definir o intervalo de tempo e os requisitos técnicos e financeiros a serem empregados para atualização dos indicadores de desempenho das linhagens de animais e das cultivares de plantas utilizadas nas fórmulas de cálculo da eficiência de criação ou de cultivo;
- VI - Formular o plano de modernização tecnológica da integração, estabelecer o prazo necessário para sua implantação e definir a participação dos integrados e do integrador no financiamento dos bens e ações previstas;
- VII - Determinar e fazer cumprir o valor de referência a que alude o inciso VII do art. 4º desta Lei.

Para Castro (2023, p. 47), além de tutelar o equilíbrio da relação, a CADEC agiliza a tomada de decisão nas discussões envolvendo matéria-prima animal ou vegetal, pois cláusulas contratuais que exigem maiores esclarecimento são dirimidas em CADEC, evitando assim os morosos processos judiciais. De fato, as decisões tomadas em CADEC, após consensadas, passam a valer para toda a integração, e em decorrência do caráter biológico da produção integrada, os indicadores zootécnicos ou manejos produtivos, que estão em constante evolução, podem ser reavaliados e praticados após deliberação em CADEC.

Castro (2023b), citando pesquisa realizada pela CNA, realizada em 94 CADECs localizada em oito estados, apresenta que:

- 51% dos produtores rurais, responderam que os representantes nas CADECs foram retaliados ou perseguidos;
- 37% dos produtores responderam que as reuniões de CADECs são espaço para imposição da vontade da integradora;
- 56% responderam que as decisões sobre remuneração e custos de produção são impostas unilateralmente pela integradora;
- 62% responderam que os acordos realizados em CADEC não são cumpridos pela integradora;
- 68% relataram que a as integradoras não enviam parâmetros técnicos e econômicos a CADEC para validação do estudo de viabilidade dos projetos de financiamento.

Os dados apresentados, demonstram que é possível a utilização de práticas desleais na relação integrado e integradora, tendo em vista que, não há na lei previsão de mecanismos de proteção aos integrados representantes da CADEC, nem punição a empresas integradora que não pratiquem o definido em lei. Associado a isso, o fato de a CADEC ter composição paritária, permite que a integradora proteja decisões que onerem sua produção ou afetem o rendimento dos lotes, prejudicando a remuneração da produção dos integrados.

5.1.5 Fórum Nacional de Integração – FONIAGRO

O FONIAGRO, é um órgão colegiado, formado pelas entidades representativas dos produtores integrados e da indústria integradora, com composição paritária, sua constituição foi prevista no artigo 5º da Lei 13.288/2.016, não possui personalidade jurídica, e deve *“definir diretrizes para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema de integração e de promover o fortalecimento das relações entre o produtor integrado e o integrador”*. Para Bueno (2017, p. 175), diferentemente das CADECs, o FONIAGRO são fóruns públicos criados para cada setor ou cadeia produtiva do sistema de integração. Dentre as atribuições do

FONIAGRO, é no artigo 12 que se encontra seu papel fundamental, que é estabelecer a *“metodologia para o cálculo para o valor de referência para a remuneração do integrado”*.

No setor de aves e suínos o FONIAGRO é unificado, dada a similaridade das cadeias e ao fato de muitas Agroindústrias integradoras atuarem com as duas espécies animais. Contudo, até o momento, a metodologia de cálculo para o valor de referência não foi concluída. Segundo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA, 2018, p. 2), uma série de reuniões foram realizadas, para discussão de uma planilha de custos de referência e a abordagem da meritocracia, determinada pelas metas de produtividade, porém, não há consenso para a metodologia de cálculo do valor de referência.

Para Khayat, (2021), o FONIAGRO reproduz o modelo adotado pelo CONSECANA (Conselho dos Produtores de Cana de Açúcar, Açúcar e Etanol), e que a falta de personalidade jurídica impõe ao FONIAGRO dificuldades no bom andamento da entidade.

Neste sentido, como este fórum é paritário, existe a necessidade de consenso entre as partes para deliberação de qualquer tema, associado a isso, temos o grau de complexidade dos trabalhos a serem realizados para a definição da metodologia, porém, mesmo que o FONIAGRO não tenha apresentado a metodologia, a CNA entende que as CADECs têm atribuições garantidas pela legislação para negociarem os valores de referência da remuneração do integrado até que a metodologia de cálculo de valor de referência seja definida.

6. Valor de referência

O artigo 12 da Lei de Integração, aduz que compete ao FONIAGRO a elaboração de metodologia de cálculo do valor de referência para a

remuneração do produtor, e indica que devem ser observadas variáveis como custo de produção, preços de mercado dos produtos in natura e rendimento médio dos lotes. Contudo, a legislação abrange diversos setores e não se restringe a estes itens, pois considera que outras variáveis podem ser observadas.

Como até o momento, não há divulgação da metodologia de cálculo de valor de referência pelo FONIAGRO, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2018) recomenda que cada unidade integradora e sua CADEC defina de modo local qual metodologia deve ser utilizada.

Observa-se que, apesar de prever o valor de referência, e definir que a CADEC tem como uma de suas funções e objetivos “determinar e fazer cumprir o valor de referência”, a lei não especifica o que é este valor, cabendo a cada setor determinar a sua metodologia. Deste modo, por não haver metodologia determinada pelo FONIAGRO, cada integradora e/ou unidade de produção, praticam avaliação do valor de referência e a metodologia de avaliação dos índices zootécnicos e de remuneração da produção de forma particular. Deste modo, a avaliação dos índices de eficiência, podem contribuir negativamente na remuneração do produtor integrado, o que acarreta em menor retorno financeiro, ficando aquém do apresentado em DIPC.

7. Custo de produção

Segundo De Zen e Peres (2002), o custo de produção pode ser estimado pelo levantamento de dados das propriedades rurais por meio de painéis, realizada a partir de um grupo composto por um ou mais pesquisadores e técnicos da região e cinco a sete produtores. Durante a realização dos painéis, são levantadas as características da unidade produtiva, os coeficientes técnicos relativos ao uso de insumos,

máquinas, equipamentos e serviços, além dos preços relacionados a estes itens. Uma característica importante deste processo é que se apresenta como um método prático e objetivo, possibilitando um retorno imediato aos participantes, ao mesmo tempo em que permite discutir e corrigir informações, sendo um sistema otimizado que reflete a realidade da operação.

Iniciado a coleta de informações, define-se a moda da integração, sendo este o sistema produtivo característico da unidade. Busca-se com esta prática atender os custos de produção do maior número de integrados. Com base nos custos levantados e no valor do imobilizado pelos integrados, obtém-se um valor de referência que será utilizado para toda a unidade de produção (Talamini e Santos Filho 2020).

Em resumo, caracteriza-se o sistema de produção, com indicadores como ciclo produtivo, classe animal a ser produzida e faixa de peso alvo. Além dos custos diretos dos lotes, ou seja, custos que só ocorrem com a realização do lote, temos os custos anuais que são fracionados para que cada lote receba esta fração, dentro de um custo de lote padrão.

É importante que no momento da reunião do painel algumas informações sejam coletadas com antecedência, dentre elas podemos citar o valor das instalações e equipamentos, que são utilizados para definição de custos referente a manutenção, depreciação e atratividade da atividade.

Como até o momento, não há divulgação da metodologia de cálculo de valor de referência pelo FONIAGRO, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2018) recomenda que cada unidade integradora e sua CADEC defina de modo local qual metodologia de custo de produção deve ser utilizada, sendo que a CNA tem utilizado o Custo Operacional (Matsunaga, 1976) como metodologia para levantamento de custos de produção (projeto Campo Futuro) acrescida de retorno sobre

capital investido, depreciação e pró-labore, sendo assim, este levantamento de custos passa a ser um valor de referência, com características similares a um custeio-padrão.

Dutra (2003) considera que o custeio padrão é a antecipação dos componentes de custos e serviços, levando em conta quantidades e valores, dentro de um espaço de tempo. E dentre os dados destaca os custos históricos, a engenharia de produção e estudos de tempos e movimentos.

O Custo Operacional como metodologia de levantamento de custos de produção tem sido amplamente utilizado nos levantamentos de campo, e tem sua eficácia comprovada para o mercado *spot* em geral e as commodities. Porém, é importante ressaltar, que o sistema de integração tem características distintas do mercado *spot*. Sendo que a empresa integradora tem domínio sobre o processo produtivo, no caso da produção de frangos, fornece insumos como ração, animais, medicamentos e desinfetantes, e detém também todas as informações relevantes ao processo produtivo, causando assimetria de informação e restringindo práticas e estratégias que um produtor, em um mercado perfeitamente competitivo tem acesso.

8. Remuneração da produção

Em nota técnica a CNA (2023) discorre que a remuneração é formada por uma combinação de custos de produção e atratividade. Enquanto a planilha de custos trata dos custos de produção, a atratividade ou taxa mínima de atratividade (TMA) é definida como taxa percentual de retorno esperada pelo integrado, e este deve ser definido em CADEC. Posteriormente, em nova nota técnica, a CNA (2023) reforça que a remuneração do integrado é influenciada por custos de produção

e TMA, e apresenta um terceiro elemento, o checklist. Quanto ao checklist, descreve como documento que avalia estruturas e práticas de manejo, que buscam melhorar o desempenho dos lotes, porém, podem influenciar na remuneração do produtor integrado.

Dario (2018) analisando contratos de três integradoras, relata que cada integradora tem formas distintas de apurar os valores a serem pagos pela produção, e apresenta que em linhas gerais, são considerados critérios como sazonalidade, sexo, peso de abate e idade das aves. Mas observa a meritocracia (desempenho de mortalidade e consumo de ração), critérios de qualidade dos frangos (calos de pé, arranhaduras, condenações e papo cheio) e checklist, como componentes que são avaliados e afetam a remuneração do produtor integrado.

Como não há definição da metodologia de valor de referência, não é possível determinar qual a relação entre valor de referência e remuneração da produção. Ocorre que, de posse do DIPC, o produtor integrado, pode avaliar se a remuneração obtida está condizente com os valores previamente apresentados, e em caso de valores discrepantes, identificar quais parâmetros validados estão destoando da remuneração obtida.

Considerações finais

A promulgação da Lei 13.288/2016, demonstra que havia a necessidade de regulamentação do ambiente institucional. Que apesar da consolidação do sistema de integração, haviam conflitos neste sistema e a necessidade de coibir práticas abusivas e desleais na relação integrado e integradora. Neste sentido, a Lei de Integração dispõe sobre os contratos de integração, estabelecendo obrigações e responsabilidades, além de instituir mecanismos de transparência na

relação contratual, percebe-se que o legislador, observou e tentou inibir a assimetria de informação trazendo transparência aos contratos, da mesma forma que busca prevenir a racionalidade limitada e o comportamento oportunista ao definir o conteúdo mínimo dos contratos de integração. Contudo, mesmo prevendo o conteúdo mínimo dos contratos, observa-se que nas CADECs há conflitos e estes podem estar relacionados a incompletude dos contratos e a impossibilidade de as partes preverem todos os aspectos da produção.

A transação de ativos específicos causa natural dependência econômica entre os agentes, fato observado no sistema de integração de frangos de corte, porém, o abuso da dependência econômica pode ser observado em situações de imposição de alteração contratual de forma unilateral, buscando benefícios exclusivos a integradora, comportamentos como este devem ser contidos para que haja equilíbrio contratual.

Com relação ao equilíbrio contratual, percebe-se que a Lei não é eficaz neste sentido, mesmo com a criação de mecanismos de transparência, é possível que as integradoras continuem praticando a assimetria de informação na relação contratual. Prova disso é que os órgãos de controle, tenham que explicitar a necessidade de observação da Lei de Integração, como detalha a Resolução 5.195 de 19/12/2024 do Banco Central do Brasil, que altera a redação do Manual de Crédito Rural, reforçando a necessidade de transparência e observação da lei.

A legislação também previu a criação de órgãos colegiados, porém, tanto a CADEC como o FONIAGRO, por suas características, têm capacidade de resolução de conflitos limitada, devido a suas características, são órgãos paritários e as situações de impasse podem ficar sem solução causando prejuízos a uma das partes, sendo os produtores integrados o elo mais frágil da relação. Apesar de ser um

órgão paritário, nas CADECs é possível que haja coação junto aos integrados e retaliação na produção, uma vez que a lei não observou a necessidade de proteção aos representantes dos integrados, que podem sofrer perseguições e retaliações, e não foi previsto punição para estes casos.

Como a legislação em vigor não previu punição para os casos em que ocorram práticas desleais e abuso da dependência econômica que causem desequilíbrio contratual, não há incentivos nem desestímulo para as agroindústrias que seguem ou não a Lei de Integração. Sendo assim, é premente a necessidade de implementação de políticas públicas que protejam os representantes dos produtores nos órgãos colegiados, tragam a real transparência nos cálculos da remuneração da produção e garantam que as informações constantes no DIPC sejam reflexo da realidade encontrada a campo, e com isso permitam o equilíbrio dos contratos.

Considerando que a lei foi promulgada no ano de 2016, não há farta literatura sobre o tema, o que denota a carência de estudos sobre esta temática e a necessidade de ampliar o campo de investigação analisando a Lei de Integração e a relação integrado e integradora sob a ótica de outras teorias da administração.

Referências

- ABPA. Associação Brasileira de Proteína Animal. **Relatório Anual 2023**. Disponível em: <https://abpa-br.org/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-Anual-2023.pdf> Acesso 10/12/2023.
- ALCANTARA R.C.; ROSALES F. P.; SIQUEIRA A. A.; SANTOS M. G. **Capítulo 3 Gestão de Cadeias de Suprimentos Agroindustriais**. Gestão Agroindustrial (coordenador Mário Otávio Batalha) 2021 4ª Edição.

AZEVEDO, Paulo Furquim. **Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura**. Agricultura. São Paulo, SP, 47(1) 33-52, 2000.

Banco Central do Brasil. **Resolução CMN Nº 5.195, de dezembro de 2024**. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5195>>. Acesso em 26 jan 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.288**, de 16 de maio de 2016. Dispõe sobre os contratos de integração, obrigações e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13288.htm> Acesso em 10/12/2024.

BUENO, Francisco de Godoy. **Contratos Agrários Agroindustriais** – Análise à Luz da Teoria dos Contratos Atípicos. 1. Edição. São Paulo: Almedina Brasil, 2017.

CARVALHO, Thiago Moreira. **Contrato de Integração Agroindustrial - Comentários sobre a Lei nº 13.288/2016**. 1. edição. São Paulo: Fontenele Publicações, 2020.

CARVALHO, Thiago Moreira; ISHIKAWA, Edson Kenji; PIEROZAN, Matheus Barp. **Gestão de Custos nos Contratos de Integração Agroindustrial – Volume 2**, 1. ed. São Paulo: Fontenele Publicações, 2021.

CASTRO, Thiago Soares Castelliano Lucena de. **Avaliação da CADEC e a Presunção Legal no Contrato de Integração**, Londrina - PR, Thoth Editora, 2.023.

CASTRO, Thiago Soares Castelliano Lucena de. **O contrato de integração vertical e o desafio de tornar efetivas as Cadecs**, Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2023-mai-29/thiago-castelliano-lei-contrato-integracao-vertical2/>> Acesso em 20/04/2025, 2.023b.

CIELO, Ivanete Daga. **O sistema de integração da avicultura de corte na Mesorregião Oeste Paranaense: uma análise sob a ótica da Nova Economia Institucional**. 2015. Tese (doutorado) – UNIOESTE, Toledo, 2015.

CNA, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Comunicado Técnico - FONIAGRO não é impeditivo para continuarem as negociações de remuneração dos integrados diretamente com a integradora**. 3ª Edição - Março de 2018.

Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/3.comunicado_tecnico_foniagro.pdf> Acesso: 10/12/2023

CNA, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Comunicado Técnico – Checklist e seus impactos na remuneração do produtor integrado de aves e suínos.** N°08/2023 – 09 de maio de 2023. Disponível em: < <https://www.cnabrazil.org.br/publicacoes/checklist-e-seus-impactos-na-remuneracao-do-produtor-integrado-de-aves-e-suinos>> Acesso: 26 jan 2025

CNA, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Nota Técnica – Taxa mínima de atratividade (TMA): elemento obrigatório na remuneração do produtor integrado.** N° 07/2023 – 03 de maio de 2023. Disponível em: < <https://cnabrazil.org.br/publicacoes/taxa-minima-de-atratividade-tma-elemento-obrigatorio-na-remuneracao-do-produtor-integrado>> Acesso: 26 jan 2025.

DARIO, Bruno Baltieri. **Impactos jurídicos da tipificação do contrato agroindustrial de integração no Brasil: o caso do setor agrícola.** Ribeirão Preto, 2018. 336p.

DE ZEN, Sérgio e PERES, Fernando Curi. **Painel agrícola como instrumento de comunicação.** 2002, Anais.. Passo Fundo: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2002. . Acesso em: 04 dez. 2024.

DUTRA, René Gomes. **Custos: uma abordagem prática.** 5ª edição. São Paulo. Editora Atlas

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade: mercado, Estado e Organização.** São Paulo: Editora Singular, 1997. 286 p

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2011

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, Atlas, 2002

KHAYAT, Gabriel Fernandes. **Contrato de Integração Agroindustrial – Teoria Geral e Prática.** Curitiba: Juruá, 2021, p. 107/113.

PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. **Contratos Agroindustriais de Integração econômica vertical.** Curitiba: Juruá, 2010.

ROCHA, Maria Margarete. **Integração vertical e incerteza: um estudo empírico com a indústria petroquímica nacional**. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SALVIANO, Paulo Alexandre Peromo. **Análise das relações contratuais no sistema de integração vertical de produção de aves de corte no município de Rio Verde – Goiás, sob a ótica da nova economia institucional**. 2011 Dissertação (mestrado) – Faculdade Alves de Faria – ALFA, Goiânia 2011.

TALAMINI, Dirceu João Duarte; SANTOS FILHO Jonas Irineu. **Critérios para o cálculo do custo operacional e da rentabilidade do produtor integrado de aves e de suínos no Brasil**. Concórdia: Embrapa Suínos e Aves, 2020.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **As instituições econômicas do capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais**. São Paulo: Pezco, 2012.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 43, n. 3, p. 385-420, 2005

EIXO 4

EMPREENDEDORISMO, STARTUPS E MUNDO DO TRABALHO



*Iasmine Moura Cabral*¹

*Adriano Carvalho Costa*²

*Jean Marc Nacife*³

*Edson Kenji Ishikawa*⁴

*Gabriela Almeida Marques*⁵

*Débora Ázara de Oliveira*⁶

Introdução

As startups têm se tornado protagonistas no desenvolvimento da inovação e na transformação econômica em escala global. Com modelos de negócio ágeis, escaláveis e baseados em tecnologia, essas empresas emergentes ocupam uma posição estratégica na geração de valor, criação de empregos qualificados e diversificação das economias locais e regionais. No Brasil, esse fenômeno vem se expandindo para além dos grandes centros urbanos, revelando um cenário propício a inovação em estados como Goiás.

Tradicionalmente reconhecido por sua potência agropecuária, o estado de Goiás vem construindo um ambiente cada vez mais favorável ao surgimento e consolidação de startups, impulsionado por iniciativas

¹ Mestranda em Administração no IF Goiano – Campus Rio Verde, pós-graduada em Administração (FGV) e graduada em Agronegócio (IF Goiano). Atua como consultora do Sebrae, com experiência em gestão de negócios, controladoria e docência. iasminecabral@gmail.com

² Professor do IF Goiano – Campus Rio Verde, doutor, mestre e graduado em Zootecnia (UFLA). Coordena o NUPA e o Doutorado em Rede em Biotecnologia e Biodiversidade, atuando em aquicultura, biotecnologia e inovação.

³ Professor do IF Goiano – Campus Rio Verde, pós-doutor em Administração e doutor em Ciências Agrárias. Atua em comportamento organizacional, tecnologias emergentes e agronegócio, pesquisando automação e inteligência artificial.

⁴ Mestrando em Administração no IF Goiano – Campus Rio Verde e graduado em Zootecnia pela UNESP-Botucatu, é sócio da ISHIKAWA Consultoria. Atua com gestão de custos e indicadores zootécnicos.

⁵ Bacharel em Zootecnia pelo IFGoiano - Campus Rio Verde.

⁶ Graduanda em Zootecnia pelo IF Goiano. Atua na área de Ciências Agrárias, com foco em Zootecnia.

empreendedoras em áreas como agrotecnologia (agtechs), saúde (healthtechs), educação (edtechs), energia limpa (cleantechs), finanças (fintechs), meio ambiente, logística, mobilidade urbana e inteligência de dados, entre outras. Essa diversidade se reflete nos modelos de negócio adotados, que variam desde plataformas digitais, SaaS e marketplaces até soluções sofisticadas baseadas em inteligência artificial, internet das coisas (IoT) e blockchain.

Apesar desse ambiente dinâmico, ainda são escassos os estudos sistematizados que descrevam com clareza o perfil dessas startups, suas áreas de atuação predominantes, os modelos de negócio adotados e sua distribuição territorial no estado. Essa lacuna dificulta a compreensão do real estágio de desenvolvimento do ecossistema e limita a formulação de estratégias eficazes para seu fortalecimento.

É nesse contexto que se insere o presente capítulo, cujo objetivo é apresentar um panorama atualizado e fundamentado do ecossistema de startups goianas, com base em um mapeamento que contempla três dimensões centrais: área de atuação, modelo de negócio e localização geográfica. A proposta é oferecer ao leitor uma visão acessível, porém analítica, sobre onde estão essas startups, como atuam e em que setores concentram suas soluções inovadoras.

Mais do que uma simples descrição, este diagnóstico busca lançar luz sobre o potencial de inovação existente no estado e fornecer insumos valiosos para pesquisadores, formuladores de políticas públicas, investidores e demais agentes do ecossistema interessados em promover o desenvolvimento tecnológico e econômico de Goiás.

1. Ecossistema de Startups em Goiás

O ecossistema de startups no Brasil é um fenômeno crescente e dinâmico, refletindo uma combinação de criatividade, tecnologia e empreendedorismo. Neste cenário, startups são definidas como empresas emergentes que buscam desenvolver modelos de negócios inovadores, frequentemente em áreas como tecnologia da informação, saúde, agronegócio e educação (Oliveira et al., 2013). O Brasil, com sua diversidade cultural e econômica, tornou-se um solo fértil para que essas novas iniciativas floresçam, atraindo a atenção de investidores e talentos.

Esse ecossistema é composto por uma rede interconectada de atores, incluindo empreendedores, investidores, incubadoras, aceleradoras, universidades e órgãos governamentais. Cada um desses elementos desempenha um papel crucial, contribuindo para um ambiente propício à inovação. Os empreendedores são os catalisadores, identificando oportunidades e criando soluções que atendem às necessidades do mercado. Os investidores, por sua vez, são fundamentais para o financiamento dessas iniciativas, permitindo que ideias inovadoras ganhem vida.

As incubadoras e aceleradoras oferecem suporte essencial, proporcionando mentoria, recursos e uma infraestrutura que facilita o crescimento acelerado das startups. As universidades e centros de pesquisa contribuem com conhecimento técnico e científico, promovendo a transferência de tecnologia e a formação de novos talentos. O governo, através de políticas públicas e incentivos fiscais, pode criar um ambiente favorável, promovendo o empreendedorismo e a inovação.

A importância das startups para a inovação no Brasil é inegável. Elas são responsáveis por gerar novas soluções que desafiam o status quo, impulsionando a competitividade e a eficiência no mercado. Além disso, as

startups têm um impacto significativo na economia, contribuindo para a criação de empregos e o desenvolvimento regional e nesse âmbito Goiás vem se consolidando como um polo emergente para startups no Brasil, destacando-se por suas características únicas que favorecem o empreendedorismo e a inovação, em 2024 Startups goianas foram destaques nacional em premiações do Sebrae. Localizado no coração do Brasil, o estado possui uma localização estratégica que facilita o acesso a diversas regiões do país, além de contar com uma infraestrutura em constante evolução que apoia o crescimento de novas empresas.

Um dos principais diferenciais de Goiás é seu ambiente favorável ao desenvolvimento de startups, é a presença de instituições de ensino tanto privadas quanto públicas de renome, gerando um fluxo constante de talentos qualificados e de pesquisas inovadoras. Estas instituições têm promovido parcerias com empresas e incubadoras, criando um ecossistema colaborativo que estimula a troca de ideias e o desenvolvimento de tecnologias.

As políticas públicas também desempenham um papel crucial nesse cenário. O governo estadual tem implementado iniciativas para fomentar o empreendedorismo, como programas de incentivo fiscal para startups e a criação de espaços de coworking e incubadoras. O programa "Goiás Mais Empreendedor" é um exemplo de como o estado busca apoiar novos negócios, oferecendo capacitação e acesso a financiamento. Além disso, eventos como o "Goiás Valley" promovem networking e visibilidade para empreendedores, conectando-os a investidores e mentores.

O Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação, uma iniciativa do Governo de Goiás que visa detalhar e analisar o ecossistema de inovação no estado, o estudo reúne dados de startups, empresas, universidades e centros de pesquisa para apoiar a formulação de políticas públicas e fomentar o desenvolvimento tecnológico e econômico da região.

Também foi colocado em funcionamento, um espaço específico para trabalho, networking e formação no empreendedorismo inovador, que é o Hub Goiás, o primeiro Centro público de Excelência nesta área na região Centro-Oeste. Desde então, já demos um salto no desenvolvimento do ecossistema de inovação do nosso estado, reunindo os esforços de outros atores e entidades. Essa união se deu por meio do Pacto Goiás pela Inovação, que conta hoje com mais de 70 entidades.

O Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação representa mais um passo no caminho para o desenvolvimento de Goiás. Com ele, é possível entender com profundidade a atuação de startups, empresas inovadoras, universidades e centros de pesquisa no estado. Essa riqueza de informações é crucial para a formulação de políticas públicas ainda mais eficazes, direcionando os investimentos para áreas estratégicas e fomentando o empreendedorismo inovador goiano de forma ainda mais eficiente.

A intenção é identificar as principais necessidades e desafios do ecossistema, alavancando mais os negócios inovadores, desenvolvendo ainda mais a geração de novas tecnologias e promovendo ações que fortaleçam a cultura de inovação de Goiás. São passos importantes para que o estado se torne uma referência nacional e internacional em empreendedorismo e inovação.

No entanto, apesar de suas vantagens, e dos esforços promovidos pelo governo do estado, Goiás ainda enfrenta desafios que precisam ser superados para que seu ecossistema de startups se fortaleça ainda mais. A burocracia excessiva e a dificuldade de acesso a capital ainda são barreiras significativas para muitos empreendedores. Além disso, a necessidade de uma maior integração entre os diversos atores do ecossistema—incluindo governo, academia e setor privado—é fundamental para maximizar o potencial inovador da região.

Goiás apresenta-se como um polo emergente com um ambiente propício para o crescimento de startups. Com suas características únicas, políticas públicas favoráveis e um potencial significativo para inovação, o estado está bem posicionado para se tornar um importante player no cenário nacional de empreendedorismo. No decorrer deste capítulo, exploraremos mais a fundo as particularidades do ecossistema de startups em Goiás, analisando as oportunidades disponíveis e os desafios que devem ser enfrentados para que a região atinja todo o seu potencial.

2. Histórico do Desenvolvimento de Startups em Goiás

2.1 Primeiras iniciativas

O surgimento das startups em Goiás reflete um movimento global de transformação econômica e tecnológica, adaptado às características locais do estado. Apesar de Goiás ser historicamente associado ao agronegócio e à indústria, o avanço da internet e a crescente digitalização no início dos anos 2000 abriram espaço para a criação das primeiras empresas de base tecnológica. Essas iniciativas, incipientes, visavam atender demandas específicas da região, especialmente em setores como o agronegócio, educação e gestão empresarial. O governador Ronaldo Caiado entende que o estado tem que estar na frente também na inovação.

Goiânia, a capital do estado, destacou-se como o principal polo desse movimento. O ambiente acadêmico desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento inicial do ecossistema. Instituições como a Universidade Federal de Goiás (UFG), além de outras faculdades e centros de ensino, foram berços de inovação ao oferecer cursos técnicos e superiores voltados para áreas como tecnologia da informação, ciência da computação e engenharia. Essas universidades

não apenas formaram profissionais capacitados, mas também criaram espaços para discussão de ideias e realização de projetos que posteriormente dariam origem às primeiras startups locais.

Um marco importante nesse período inicial foi a criação de empresas voltadas para o desenvolvimento de softwares e soluções tecnológicas, muitas vezes com foco em atender necessidades do mercado regional. Startups pioneiras surgiram em meio a desafios como a falta de infraestrutura tecnológica e o acesso limitado a investimentos.

2.2 Fatores impulsionadores

O fortalecimento do ecossistema de startups em Goiás ao longo dos anos foi possível graças a uma combinação de fatores estratégicos que incentivaram a inovação e o empreendedorismo. Entre os principais impulsionadores, destacam-se a criação de programas de incentivo, o apoio de universidades, o surgimento de incubadoras e hubs de inovação, além de políticas públicas voltadas para o estímulo ao desenvolvimento tecnológico.

2.3 Programas e Hubs de Inovação

A criação de hubs como o HUB Goiás marcou um ponto de virada no ecossistema de inovação do estado. Esse espaço, dedicado ao fomento de startups e à conexão entre empreendedores, oferece infraestrutura, mentoria e suporte técnico para empresas em estágio inicial. Além disso, iniciativas como o programa Acelera GO e o Ideathon + Hackathon incentivaram a formação de ideias inovadoras e proporcionaram a oportunidade de transformar projetos em negócios sustentáveis. Esses programas, muitas vezes realizados em parceria com universidades e o setor privado, são fundamentais para o amadurecimento do ecossistema local.

O site HUB Goiás também promove o Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação, um recurso que fornece dados detalhados sobre as startups e organizações do estado, ajudando na tomada de decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. Essa base de informações permite identificar tendências, mapear oportunidades de mercado e direcionar investimentos para áreas prioritárias.

2.4 Apoio Acadêmico e Incubadoras

As universidades goianas continuam desempenhando um papel essencial no desenvolvimento do ecossistema. Além de formar profissionais qualificados, elas promovem eventos como hackathons, competições de inovação e workshops voltados para o empreendedorismo. A UFG, em particular, destaca-se pela criação de espaços como o Parque Tecnológico Samambaia, que abriga startups e oferece suporte técnico e estrutural para seus projetos.

Outro ponto relevante foi o surgimento de incubadoras e aceleradoras que atuam diretamente no desenvolvimento de negócios inovadores. Essas instituições oferecem suporte em áreas como gestão, marketing e captação de recursos, além de conectarem as startups a investidores e redes de mentoria. Exemplos incluem programas como o ELEVE e o MA.DU.RAR, que apoiam startups em estágios iniciais e intermediários no processo de escalabilidade e geração de impacto econômico.

A seguir, uma representação das instituições de ensino identificadas no Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação, onde mostra que foram identificadas 140 Instituições de Ensino Superior, dessas 130 são vinculadas ao setor privado, 10 são instituições públicas e 9 tem incubadoras.



Figura 01: Identificação de Instituições goianas de Ensino Superior, subdivididas entre públicas e privadas, onde em 9 delas podemos encontrar incubadoras. Fonte: Mapeamento do ecossistema goiano de inovação, Edição 2024.

2.5 Políticas Públicas e Incentivos Governamentais

O governo estadual também desempenhou um papel significativo no fortalecimento do ecossistema de startups em Goiás. Por meio de editais de fomento, como os promovidos pelo programa E-Goiás, foi possível financiar projetos inovadores e incentivar o desenvolvimento de tecnologias voltadas para setores estratégicos. Esses incentivos ajudaram a atrair investimentos externos e a criar um ambiente mais favorável ao empreendedorismo.

Além disso, políticas públicas voltadas para a inovação, como as elaboradas a partir dos dados do Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação, permitiram a criação de estratégias mais eficazes para direcionar recursos e fomentar o crescimento do setor. Programas voltados para a capacitação de jovens empreendedores e o estímulo à criação de startups em áreas como agritech, fintech e govtech têm gerado impacto positivo na economia local.

2.6 Conexão e Colaboração

Outro fator crítico para o desenvolvimento do ecossistema goiano foi a promoção de eventos que conectam empreendedores, investidores e mentores. Eventos como o Startup Weekend e programas de mentoria, como o Mentores da Inovação, criaram oportunidades valiosas para troca de experiências e construção de redes de contato. Esses momentos de interação são essenciais para o amadurecimento das startups, pois permitem o acesso a conselhos estratégicos e a identificação de potenciais parceiros e investidores.

3. Objetivos do Mapeamento

O mapeamento do ecossistema de inovação goiano, conduzido pelo *HUB Goiás*, foi criado com o objetivo de compreender e documentar as dinâmicas do cenário de startups no estado de Goiás. Essa iniciativa busca oferecer uma visão abrangente e estratégica sobre o setor, identificando os principais atores, tendências e desafios que permeiam o ambiente de empreendedorismo e inovação na região.

O foco principal é fornecer informações detalhadas e atualizadas que possam ser utilizadas por diversos públicos, incluindo gestores públicos, empreendedores, investidores e instituições acadêmicas, para tomar decisões mais fundamentadas. Além disso, o mapeamento tem o propósito de:

- **Promover o desenvolvimento do ecossistema local:** Identificar lacunas e oportunidades para fortalecer as conexões entre startups, universidades, investidores e órgãos governamentais.
- **Apoiar a formulação de políticas públicas eficazes:** Fornecer dados concretos para orientar investimentos em áreas estratégicas, como agritech, govtech e fintech, que são setores prioritários na economia goiana.

- **Incentivar o empreendedorismo e a inovação tecnológica:** Criar um ambiente mais favorável para o surgimento e crescimento de startups, por meio de programas de fomento, mentorias e capacitações.
- **Aumentar a visibilidade das startups goianas:** Posicionar Goiás como um polo de inovação no cenário nacional e internacional, atraindo investimentos e promovendo parcerias estratégicas.

3.1 Critérios de Seleção

O processo de seleção das startups para o mapeamento seguiu critérios rigorosos que garantiram a representatividade e a qualidade dos dados coletados. O principal objetivo foi captar uma amostra diversificada que refletisse a realidade do ecossistema de inovação goiano. Para isso, foram utilizados os seguintes critérios:

Definição de startup: Negócios inovadores, escaláveis e com alto potencial de crescimento foram priorizados no mapeamento. Empresas que utilizam tecnologia como base para suas operações ou que desenvolvem soluções disruptivas em setores tradicionais também foram incluídas.

Localização geográfica: Foram catalogadas 215 startups localizadas em Goiás, os dados podem ser encontrados no site do Hub (<https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>) sendo atualizado constantemente, esses são os dados disponibilizados até o dia 29 de abril de 2025.

Destacamos uma atenção especial para os principais polos de inovação do estado, como Goiânia que representa quase 70% com 150 startups, na sequência Anápolis com aproximadamente 7% com 15 startups e Rio Verde com 6,5% com 14 startups, bem como regiões emergentes.

Startups	Porcentagem	Cidade
150	69,77%	Goiânia
15	6,98%	Anápolis
14	6,51%	Rio Verde
11	5,12%	Aparecida de Goiânia
5	2,33%	Caldas Novas
3	1,40%	Catalão
2	0,93%	Formosa
2	0,93%	Goianira
2	0,93%	Jataí
2	0,93%	Piracanjuba
1	0,47%	Águas Lindas de Goiás
1	0,47%	Corumbá de Goiás
1	0,47%	Jandaia
1	0,47%	Luziânia
1	0,47%	Quirinópolis
1	0,47%	Santa Rosa de Goiás
1	0,47%	São Luís de Montes Belos
1	0,47%	Valparaíso de Goiás
1	0,47%	Vicentinópolis

Figura 02: Distribuição das startups em Goiás: um retrato do ecossistema empreendedor no estado. A tabela destaca a quantidade de startups e sua representatividade nas principais cidades goianas, evidenciando o potencial inovador de cada região."

Fonte: <https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>

No mapeamento as startups também foram identificadas por mesorregião, na Região Metropolitana de Goiânia temos 163 startups, no Sul Goiano temos 29, no Centro Goiano 17 e no Entorno do Distrito Federal 6.

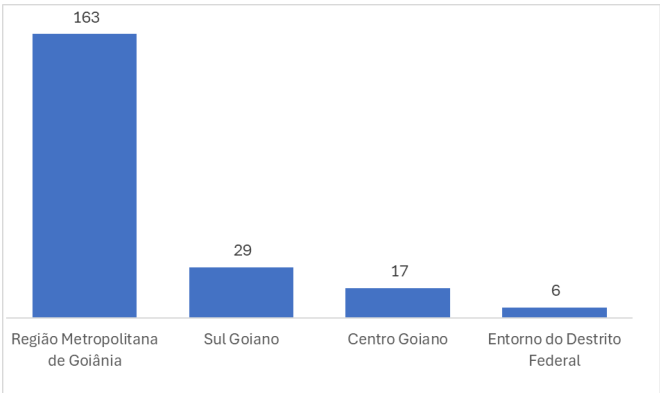


Figura 03: Identificação da quantidade de startups por mesorregião.

Fonte: <https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>

Estágio de desenvolvimento: Startups em diferentes estágios de maturidade – ideiação, validação, tração e escala – foram incluídas, permitindo uma visão completa do ecossistema.

Setores de atuação: A diversidade setorial foi um ponto importante, abrangendo 43 setores, conforme sua Classificação Tech, conforme apresentado na tabela a seguir:

Nº	CLASSIFICAÇÃO TECH	ATRIBUIÇÃO
1	AdTech	Tecnologia de Publicidade
2	AeroTech	Tecnologia Aeroespacial
3	AgroTech	Tecnologia Agrícola
4	BeautyTech	Tecnologia de Beleza
5	BioTech	Biotecnologia
6	CityTech	Tecnologia Urbana
7	CleanTech	Tecnologia Limpa
8	CloudTech	Tecnologia de Nuvem
9	ConstruTech	Tecnologia da Construção
10	CreativityTech	Tecnologia da Criatividade
11	Deep Techs	Inovações científicas e tecnológicas disruptivas
12	EdTech	Tecnologia da Educação
13	EnergyTech	Tecnologia da Energia
14	FashionTech	Tecnologia da Moda
15	FemTech	Tecnologia Feminina
16	FinTech	Tecnologia Financeira
17	FoodTech	Tecnologia Alimentícia
18	FunTech	Tecnologia de Diversão
19	GamingTech	Tecnologia de Jogos
20	GeoTech	Tecnologia Geoespacial
21	GovTech	Tecnologia Governamental
22	HealthTech	Tecnologia da Saúde
23	IndTech	Tecnologia Industrial
24	InfraTech	Tecnologia de Infraestrutura
25	LawTech	Tecnologia Jurídica
26	LogTech	Tecnologia de Logística
27	MarTech	Tecnologia de Marketing
28	MobilityTech	Tecnologia de Mobilidade
29	NanoTech	Nanotecnologia
30	PetTech	Tecnologia para Animais de Estimação
31	PharmaTech	Tecnologia Farmacêutica
32	ProductivityTech	Tecnologia de Produtividade
33	PropTech	Tecnologia Imobiliária
34	RegTech	Tecnologia Regulamentar

35	RenewableTech	Tecnologia de Energias Renováveis
36	RetailTech	Tecnologia para o Varejo
37	RHTech	Tecnologia para Recursos Humanos
38	SocialTech	Tecnologia Social
39	SoftTech	Tecnologia de Software
40	SpaceTech	Tecnologia Espacial
41	TelecomTech	Tecnologia de Telecomunicações
42	TurisTech	Tecnologia para Turismo
43	UX Research Tech	Tecnologia de Pesquisa de Experiência do Usuário

Figura 04: "Classificação das startups: esta tabela identifica as empresas de tecnologia no estado, categorizando-as por suas áreas de atuação e atribuições. Um panorama do potencial inovador e das soluções oferecidas por cada startup na região."

Fonte: <https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>

3.2 Metodologia de Coleta de Dados

Para garantir a precisão e a riqueza das informações, o mapeamento utilizou uma abordagem metodológica robusta, combinando diferentes técnicas de coleta e análise de dados:

- **Entrevistas estruturadas:** Empreendedores, mentores e representantes de instituições de apoio foram entrevistados para compreender suas experiências, desafios e expectativas.
- **Pesquisas de campo:** Visitas a hubs de inovação, incubadoras e parques tecnológicos permitiram a coleta de informações diretamente nos ambientes onde as startups estão localizadas.
- **Análise de redes:** Técnicas de análise de redes foram utilizadas para mapear as conexões entre os diferentes atores do ecossistema, como startups, investidores, universidades e instituições governamentais.
- **Formulários online:** Startups puderam se cadastrar voluntariamente por meio de formulários eletrônicos, contribuindo com dados adicionais sobre suas operações e desafios.

Essa abordagem combinada garantiu uma visão holística e detalhada do ecossistema, permitindo identificar não apenas as startups em si, mas também os relacionamentos e as interações que fortalecem o ambiente de inovação no estado.

3.3 Fontes de Dados

O sucesso do mapeamento dependeu da utilização de fontes de dados confiáveis e diversificadas. Essas fontes foram selecionadas com base na relevância e na capacidade de fornecer informações atualizadas e precisas sobre o ecossistema de inovação em Goiás. Entre as principais fontes utilizadas, destacam-se:

- Plataformas como o *Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação*, disponível no site do *HUB Goiás*, serviram como base primária para a identificação de startups e organizações relacionadas ao setor.
- Informações fornecidas por instituições como o *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)*, que desempenha um papel ativo no apoio às startups goianas.
- Dados provenientes de redes locais, como a *Comunidade HUB Goiás Startups*, ajudaram a mapear conexões e identificar startups emergentes.
- Informações compartilhadas por associações de empreendedores e grupos de inovação regionais.
- Instituições como a Universidade Federal de Goiás (UFG) e o Instituto Federal de Goiás (IFG) forneceram informações sobre projetos de pesquisa, spin-offs acadêmicas e startups vinculadas a programas de extensão universitária.
- Dados de parques tecnológicos e incubadoras, como o *Parque Tecnológico Samambaia*, também foram utilizados para identificar startups em estágio inicial.
- Informações de programas como *Acelera GO*, *ELEVE* e *MA.DU.RAR*, que oferecem suporte técnico e financeiro para startups em diferentes estágios de desenvolvimento.
- Dados de investidores e aceleradoras locais, que contribuíram com informações sobre o financiamento e o crescimento das startups mapeadas.
- Eventos como *Startup Weekend* e *Ideathon + Hackathon* foram identificados como fontes ricas de dados, uma vez que reúnem empreendedores, investidores e mentores em um ambiente de troca de conhecimento e geração de ideias.

A combinação dessas fontes de dados permitiu criar uma base abrangente e confiável, capaz de capturar a complexidade e a diversidade do ecossistema de startups em Goiás.

Essa metodologia de mapeamento, embasada em critérios claros, técnicas de coleta de dados diversificadas e fontes confiáveis, não apenas documenta o cenário atual, mas também cria uma base sólida para o planejamento estratégico e o desenvolvimento contínuo do ecossistema de inovação goiano.

4. Características das Startups Goianas

4.1 Segmentos e Áreas de Atuação

O ecossistema de startups em Goiás é diversificado e dinâmico, refletindo as necessidades e oportunidades locais. Entre os setores que se destacam, o agronegócio é um dos mais proeminentes. Startups nesse segmento estão desenvolvendo soluções inovadoras que vão desde a agricultura de precisão até o uso de tecnologias para otimização de recursos, mostrando como a tecnologia pode alavancar a produção agrícola.

Outro setor em ascensão é o da saúde, onde empresas estão implementando tecnologias como telemedicina e aplicativos de gestão de saúde, facilitando o acesso a serviços médicos e melhorando a eficiência do atendimento. Fintechs também têm ganhado espaço, oferecendo soluções financeiras que atendem desde pequenos empreendedores até grandes empresas, com foco em inclusão financeira e inovação nos serviços bancários.

As *softtech* estão igualmente crescendo em Goiás, focando no desenvolvimento de software e soluções tecnológicas que atendem a diversas indústrias. Elas estão contribuindo para a digitalização de

processos e a automação, ajudando empresas locais a se tornarem mais eficientes e competitivas.

As edtechs, que desenvolvem tecnologias para a educação, também estão em evidência, criando plataformas que promovem a aprendizagem online e o desenvolvimento de habilidades essenciais para o mercado de trabalho. Essas áreas não apenas refletem as demandas locais, mas também posicionam Goiás como um centro de inovação em setores estratégicos.

Além disso, as construtechs estão emergindo como um setor vital, trazendo inovações para a construção civil em Goiás. Elas desenvolvem soluções que melhoram a eficiência e a sustentabilidade das obras, utilizando tecnologias como automação e gerenciamento digital de projetos. Isso não apenas moderniza o setor, mas também contribui para a redução de custos e prazos de entrega, promovendo um ambiente mais competitivo.

As foodtechs, por sua vez, também estão ganhando destaque, focando na inovação na cadeia de produção e distribuição de alimentos. Startups nesse setor estão criando soluções que vão desde o desenvolvimento de alimentos mais saudáveis até a otimização da logística de entrega, atendendo à crescente demanda por produtos sustentáveis e de qualidade. Essas iniciativas não só atendem às necessidades locais, mas também posicionam Goiás como um centro de inovação em setores estratégicos.

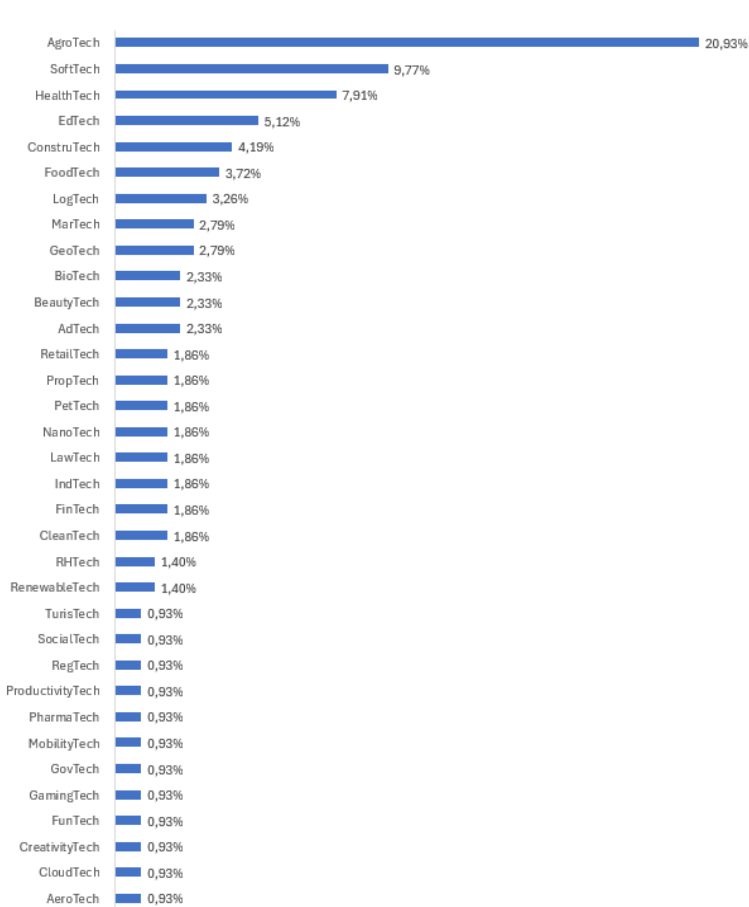


Figura 05: Identificação de percentual de representatividade das startups conforme sua classificação por área de atuação.

Fonte: <https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>

Essas áreas não apenas refletem as demandas locais, mas também posicionam Goiás como um centro de inovação em setores estratégicos, como é demonstrado no gráfico a seguir mostrando o percentual de participação na startups mapeadas conforme sua classificação Tech e destacamos que quase 30% temos empresas com tecnologias voltadas ao setor do agronegócio que são as Agro Tech, na sequência com quase 10% são de empresas focadas em software e serviços digitais Soft Tech, com

aproximadamente 8% temos as Health Tech com tecnologias aplicadas ao setor de saúde, na área da educação Ed Tech um pouco mais de 5%, no setor da construção civil Constru Tech temos mais de 4% e para fecharmos essa seleção de empresas com tecnologias inovadoras que juntas representam mais de 50 % das startups mapeadas, temos as Food Tech com quase 4 % que abrange uma ampla gama de soluções que visam melhorar a eficiência, a sustentabilidade e a qualidade dos produtos alimentícios, que usam da tecnologia para inovar desde o processo produtivo, beneficiamento, distribuição e o propriamente dito o consumo em si de alimentos.

4.2 Tecnologia e Inovação

As startups goianas estão se destacando pelo uso criativo e eficaz de tecnologias emergentes. Muitas estão utilizando inteligência artificial e machine learning para aprimorar suas ofertas, especialmente em setores como saúde e agronegócio. Por exemplo, startups estão desenvolvendo algoritmos que analisam dados de cultivo para melhorar a produtividade e prever condições climáticas.

Além disso, o uso de big data se torna cada vez mais comum, permitindo que as startups analisem grandes volumes de informações para tomar decisões mais informadas e direcionar estratégias de mercado. A transformação digital está em pleno andamento, com muitas empresas adotando soluções baseadas em nuvem para aumentar a eficiência operacional e a escalabilidade.

Inovações como a Internet das Coisas (IoT) também estão sendo exploradas, especialmente no agronegócio, onde sensores conectados ajudam a monitorar as condições do solo e do clima em tempo real, permitindo um gerenciamento mais eficiente das lavouras.

4.3 Perfil das Startups

O perfil das startups em Goiás revela um ecossistema em crescimento. A maioria das startups é composta por pequenas empresas, muitas delas em fase inicial de desenvolvimento, mas com um potencial significativo de escalabilidade. Os fundadores frequentemente possuem formações variadas, com forte presença de profissionais de tecnologia e negócios, refletindo a diversidade de habilidades necessárias para impulsionar a inovação.

Em termos de número de colaboradores, muitas startups começam com equipes enxutas, geralmente entre 5 a 20 pessoas, mas estão em constante expansão à medida que atingem novos marcos de crescimento. Os dados demográficos indicam também uma predominância de jovens empreendedores, que trazem novas ideias e uma mentalidade ágil ao mercado.

Adicionalmente, o ambiente colaborativo promovido por espaços de coworking e incubadoras em Goiás contribui para a troca de experiências e o fortalecimento do networking, fatores essenciais para o sucesso das startups.

4. 4 Modelos de Negócios

O ecossistema de inovação em Goiás se beneficia da diversidade de modelos de negócios, permitindo que diferentes startups atendam a variados segmentos de mercado. Essa variedade estimula não apenas o empreendedorismo, mas também a colaboração entre empresas, consumidores e o governo, promovendo um ambiente propício para a inovação e o crescimento econômico sustentável. No gráfico apresentado após a descrição de cada modelo, destaca-se que 147 das 215 startups mapeadas, ou seja quase 70% atuam no modelo B2B.

- B2B (Business to Business): Modelo de negócios em que transações comerciais ocorrem entre empresas. Exemplos incluem fornecedores de matérias-primas que vendem para fabricantes, ou empresas de software que vendem soluções para outras empresas;
- B2C (Business-to-Consumer): Modelo de negócios em que empresas vendem diretamente para os consumidores finais. Exemplos incluem lojas de varejo, e-commerce e prestadores de serviços como academias e restaurantes;
- B2B2C (Business to Business to Consumer): Modelo de negócios em que uma empresa vende produtos ou serviços a outra empresa que, por sua vez, os revende ou utiliza para atender os consumidores finais. Exemplos incluem marketplaces online onde o proprietário da plataforma (B2B) permite que outras empresas vendam produtos diretamente para consumidores finais (B2C);
- B2C (Business to Consumer): Vendas diretas de empresas para consumidores, comum em e-commerce e serviços digitais.
- D2C (Direct to Consumer): Semelhante ao B2C, mas neste modelo, as empresas vendem diretamente aos consumidores, eliminando intermediários. Isso permite uma maior personalização e controle sobre a experiência do cliente.
- B2G (Business to Government): Fornecimento de produtos e serviços para órgãos governamentais, como tecnologia e consultoria.

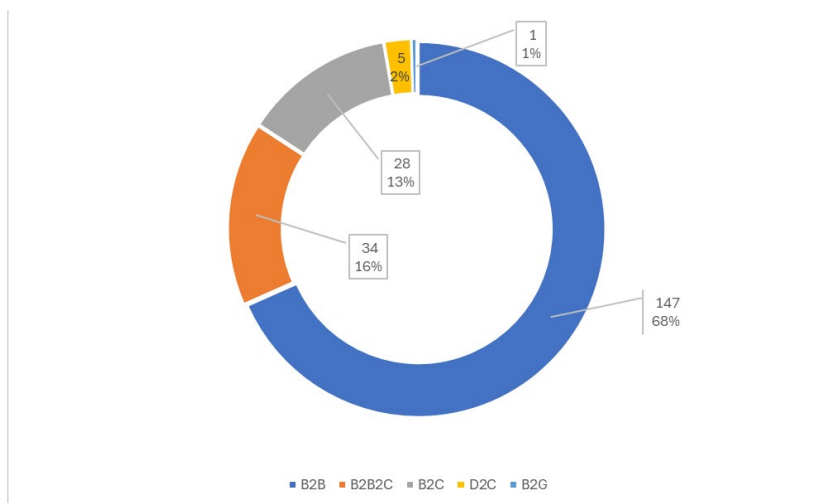


Figura 06: Identificação de quantidades e percentuais, mostrando a representatividade conforme modelo de negócio.

Fonte: <https://hubgoias.org/mapejamento-do-ecossistema/>

5. Desafios e Oportunidades para Startups em Goiás

5.1 Desafios Enfrentados

As startups em Goiás, embora em crescimento, enfrentam uma série de desafios que podem dificultar seu desenvolvimento e sustentabilidade. Um dos principais obstáculos é o acesso a financiamento. Muitas startups, especialmente as em estágios iniciais, encontram dificuldades para captar recursos. O ambiente de investimento em Goiás ainda é considerado limitado em comparação com centros mais maduros, como São Paulo e Minas Gerais, onde há uma maior concentração de investidores dispostos a apoiar inovações.

Além da questão financeira, a falta de mentoria é outro desafio significativo. Muitos empreendedores iniciantes carecem de orientação e expertise para navegar os complexos caminhos do mercado. A ausência de uma rede robusta de mentores pode levar a erros comuns que poderiam ser evitados com a orientação adequada, o que impacta diretamente na taxa de sobrevivência das startups.

Outro ponto crítico é a dificuldade de conexão com grandes empresas. Muitas startups têm soluções inovadoras, mas enfrentam barreiras para estabelecer parcerias com empresas maiores que poderiam se beneficiar de suas tecnologias. Essa desconexão limita as oportunidades de crescimento e escalabilidade, essenciais para a sustentabilidade a longo prazo.

Por último, o ambiente regulatório e burocrático em Goiás pode ser um empecilho para novas empresas. Processos complexos e a lentidão na liberação de licenças podem frustrar empreendedores e desestimular a inovação. Para superar esses desafios, é fundamental que o ecossistema de inovação se fortaleça por meio de colaborações e iniciativas que promovam um ambiente mais favorável.

5.2 Oportunidades de Crescimento

Apesar dos desafios, Goiás apresenta uma série de oportunidades que podem ser exploradas pelas startups. Um dos fatores mais promissores é o apoio governamental voltado para o fomento à inovação. O Governo de Goiás tem implementado diversas iniciativas, como editais e programas de incentivo, que visam apoiar o desenvolvimento de startups. Esses programas oferecem não apenas recursos financeiros, mas também acesso a redes de contatos e conhecimento.

Os programas de aceleração, como o "Acelera GO", são exemplos de iniciativas que podem impulsionar o crescimento das startups. Esses programas frequentemente oferecem mentorias, capacitação e a possibilidade de conexão com investidores, criando um ambiente propício para o desenvolvimento de novas ideias e negócios. A participação em hackathons e ideathons também é uma oportunidade valiosa para empreendedores que buscam validar suas ideias e receber feedback imediato de especialistas e potenciais clientes.

Além disso, as parcerias com universidades e institutos de pesquisa representam uma oportunidade significativa. Essas instituições não apenas possuem conhecimento técnico, mas também acesso a recursos, como laboratórios e centros de inovação. A colaboração com acadêmicos pode resultar em inovações que atendem às necessidades do mercado, além de possibilitar a realização de pesquisas aplicadas que beneficiem tanto as startups quanto as instituições.

A crescente valorização do ecossistema de inovação em Goiás, com a criação de espaços de coworking e hubs de inovação, também contribui para um ambiente mais colaborativo. Esses espaços promovem a interação entre empreendedores, facilitando o compartilhamento de experiências e a formação de redes de apoio. A comunidade startup de Goiás está se

tornando mais coesa, o que é crucial para enfrentar desafios coletivamente e explorar novas oportunidades.

A demanda por soluções inovadoras em setores como agronegócio, saúde e tecnologia da informação abre um leque de possibilidades para startups que desejam se destacar. Com a aplicação de tecnologias emergentes e a personalização de serviços, as startups goianas têm a chance de não apenas contribuir para a economia local, mas também de se posicionar como referências em seus segmentos.

O cenário para startups em Goiás é um mix de desafios e oportunidades. Embora existam barreiras a serem superadas, o potencial de crescimento e inovação é considerável. Com o apoio adequado e uma abordagem colaborativa, as startups goianas podem não apenas sobreviver, mas também prosperar em um mercado competitivo.

6. O Papel das Incubadoras, Aceleradoras e Universidades

As incubadoras e aceleradoras desempenham um papel crucial no desenvolvimento das startups em Goiás, oferecendo suporte essencial para que esses empreendimentos possam prosperar em um ambiente competitivo. Essas entidades fornecem uma variedade de recursos, incluindo mentorias, infraestrutura, acesso a redes de contatos e, em muitos casos, financiamento inicial.

As incubadoras se concentram em auxiliar startups em estágios iniciais, oferecendo um ambiente controlado onde os empreendedores podem desenvolver suas ideias. Elas oferecem suporte em áreas como planejamento de negócios, marketing e gestão financeira. Exemplos notáveis de incubadoras em Goiás incluem a Incubadora de Empresas de Goiás (IEG) e a Incubadora de Base Tecnológica da Universidade Federal de Goiás (UFG). Ambas têm contribuído significativamente para

a formação de novos negócios, ajudando a transformar ideias inovadoras em empresas viáveis.

As aceleradoras, por outro lado, têm um foco mais intensivo e rápido, visando impulsionar startups que já possuem um modelo de negócio estabelecido. Programas como o Acelera GO têm se destacado por oferecer mentorias de curto prazo, capacitação intensiva e acesso a investidores. Esses programas são fundamentais para ajudar as startups a escalarem rapidamente e a se prepararem para rodadas de investimento.

O impacto dessas entidades no ecossistema de inovação em Goiás é evidente. Elas contribuem para a redução da taxa de mortalidade das startups, proporcionando um suporte contínuo e uma rede de contatos que facilita a conexão com investidores e outros empreendedores. Além disso, ao fomentar um ambiente colaborativo, as incubadoras e aceleradoras ajudam a criar uma cultura de inovação que beneficia não apenas as startups, mas todo o ecossistema local.

6.1 Parcerias Acadêmicas

As universidades e centros de pesquisa em Goiás têm se mostrado aliados estratégicos para as startups, criando um ambiente propício à inovação. Essas instituições oferecem não apenas conhecimento técnico, mas também acesso a tecnologias e recursos que podem ser cruciais para o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

A Universidade Federal de Goiás (UFG), por exemplo, tem estabelecido várias parcerias com startups locais, promovendo projetos que vão desde o desenvolvimento de novas tecnologias até a realização de pesquisas aplicadas. Um exemplo notável é a colaboração entre a UFG e startups do setor de saúde, onde pesquisadores têm trabalhado em soluções que melhoram o atendimento e a gestão de serviços de saúde.

Além disso, a Universidade Estadual de Goiás (UEG) também tem se envolvido em projetos inovadores com startups, contribuindo para a formação de profissionais capacitados e para a transferência de tecnologia. As iniciativas de extensão universitária têm permitido que estudantes e professores colaborem diretamente com empreendedores, resultando em soluções práticas e inovadoras que atendem às demandas do mercado.

As parcerias acadêmicas não se limitam apenas ao desenvolvimento de produtos. Elas também incluem programas de capacitação e workshops que ajudam os empreendedores a entender melhor as demandas do mercado e as tendências tecnológicas. Essa interação entre academia e mercado é fundamental para criar um ecossistema vibrante de inovação, onde as startups podem se beneficiar do conhecimento acadêmico enquanto as universidades se conectam com as necessidades do setor privado.

6.2 Exemplos de Projetos Inovadores

Diversos projetos inovadores têm surgido em Goiás graças à colaboração entre startups e instituições acadêmicas. Um exemplo é a parceria entre a startup **AgroTech** e a UFG, que resultou no desenvolvimento de uma plataforma de monitoramento de culturas agrícolas utilizando tecnologias de IoT (Internet das Coisas). Este projeto não apenas melhorou a eficiência da produção agrícola, mas também proporcionou dados valiosos para a pesquisa acadêmica.

Outro exemplo é a colaboração entre a startup **Educa+** e a UEG, que desenvolveu um aplicativo educacional destinado a melhorar a aprendizagem de crianças em comunidades de baixa renda. Este projeto

demonstrou como a tecnologia pode ser utilizada para promover inclusão e equidade no acesso à educação.

Esses exemplos ilustram como as parcerias entre startups e universidades em Goiás estão gerando não apenas inovações tecnológicas, mas também contribuindo para o desenvolvimento social e econômico da região. Com o apoio das incubadoras e aceleradoras, essas iniciativas têm o potencial de transformar o ecossistema de inovação em Goiás, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento e crescimento.

7. Casos de Sucesso: Startups Goianas que se destacam

O ecossistema de startups em Goiás tem se destacado pela emergência de diversas empresas inovadoras que conseguiram superar desafios e se firmar no mercado. Neste capítulo, apresentaremos histórias inspiradoras de algumas dessas startups, analisando como elas enfrentaram obstáculos e alcançaram o sucesso.

7.1 AgroTech Solutions

A AgroTech Solutions é uma startup que se especializa em tecnologias para o agronegócio, oferecendo soluções que utilizam Internet das Coisas (IoT) para monitoramento de culturas. Fundada por um grupo de engenheiros agrônomos e desenvolvedores de software, a AgroTech enfrentou inicialmente a dificuldade de financiamento para desenvolver seu protótipo.

Em entrevista, o fundador, Lucas Almeida, destacou a importância das incubadoras: "O apoio da Incubadora de Empresas de Goiás foi fundamental. Eles nos ajudaram a estruturar nosso modelo de negócio e a encontrar investidores." Após conseguir o financiamento, a startup

lançou sua plataforma, que permitiu que fazendeiros monitorassem suas colheitas em tempo real, reduzindo desperdícios e aumentando a produtividade.

7.2 Saúde Digital

Outra história de sucesso é a da Saúde Digital, uma startup que oferece uma plataforma de telemedicina, conectando pacientes a médicos por meio de videochamadas. Durante a pandemia, a demanda por serviços de saúde remotos cresceu exponencialmente, e a Saúde Digital soube aproveitar essa oportunidade.

A fundadora, Fernanda Costa, relata: "No início, enfrentamos resistência de alguns médicos que não estavam acostumados com a tecnologia. Realizamos treinamentos e, com o tempo, conseguimos demonstrar os benefícios da telemedicina." Hoje, a Saúde Digital atende milhares de pacientes em Goiás e em outros estados, mostrando como a adaptação rápida a novas demandas pode levar ao sucesso.

7.3 Educa+

A startup Educa+ desenvolve soluções educacionais que visam melhorar o aprendizado de estudantes em áreas carentes. A fundadora, Ana Clara, compartilhou: "Começamos com um projeto piloto em uma escola pública e os resultados foram tão positivos que conseguimos parcerias com outras instituições." Com o apoio de programas de aceleração, a Educa+ expandiu sua oferta, incluindo cursos online e capacitação para professores.

Ana destaca a importância da colaboração: "Trabalhar com universidades nos ajudou a desenvolver conteúdos de qualidade e a validar nossos métodos. Hoje, impactamos mais de 5.000 alunos em Goiás."

7.4 Resultados e Impactos

As histórias de sucesso das startups goianas não apenas refletem realizações individuais, mas também têm gerado impactos significativos na economia local e nos setores em que atuam.

- **Impacto Econômico:** Startups como AgroTech Solutions e Saúde Digital têm contribuído para a geração de empregos e a atração de investimentos para Goiás. A AgroTech, por exemplo, não apenas criou novas oportunidades de emprego na área de tecnologia, mas também ajudou a aumentar a eficiência das práticas agrícolas na região, impulsionando a economia rural.

A Saúde Digital, ao facilitar o acesso à saúde, também impactou positivamente a economia local, reduzindo a sobrecarga em hospitais e clínicas, o que, por sua vez, melhora a qualidade do atendimento em toda a região. A startup gerou uma economia significativa para o sistema de saúde ao permitir que muitos pacientes recebam cuidados de forma remota.

- **Impacto Social:** Além dos resultados econômicos, as startups goianas têm demonstrado um forte compromisso com a responsabilidade social. A Educa+, ao focar na educação de comunidades carentes, não apenas melhorou o acesso à educação, mas também promoveu a inclusão social. O projeto já ajudou a elevar o nível educacional de diversas crianças, oferecendo-lhes melhores oportunidades no futuro.

Essas iniciativas destacam como as startups podem ser agentes de mudança, promovendo a inovação e o desenvolvimento social. O ecossistema de Goiás, através dessas histórias de sucesso, estabelece um exemplo do potencial transformador que as startups podem ter, não apenas para seus fundadores, mas para a sociedade como um todo.

Os casos de sucesso apresentados, ilustram não apenas a resiliência e criatividade dos empreendedores goianos, mas também o impacto positivo que suas inovações podem ter na economia e na sociedade. Através de colaboração, apoio institucional e adaptação às necessidades do mercado, essas startups estão moldando um futuro promissor para o ecossistema de inovação em Goiás.

8. O Futuro das Startups Goianas

8.1 Tendências e Inovações

O ecossistema de startups em Goiás está em constante evolução, impulsionado por novas tendências e inovações que moldam o futuro do empreendedorismo na região. Entre as áreas que estão ganhando destaque, o agronegócio continua a ser um setor vital, especialmente com o aumento da demanda por soluções tecnológicas que otimizem a produção e a sustentabilidade. A utilização de tecnologias como Internet das Coisas (IoT) e big data está se tornando comum, permitindo que agricultores monitorem suas colheitas em tempo real e tomem decisões informadas com base em dados precisos.

Além disso, o setor de saúde está emergindo como um espaço promissor para startups. A pandemia acelerou a adoção de soluções de telemedicina e aplicativos de saúde, e essa tendência deve continuar. As inovações em saúde digital, como inteligência artificial para diagnósticos e plataformas de gestão de pacientes, estão ganhando tração e atraindo investimentos significativos.

Outro setor que merece atenção é o de fintechs, onde startups estão desenvolvendo soluções financeiras que promovem a inclusão e a acessibilidade. Com a crescente digitalização dos serviços financeiros e

um público cada vez mais jovem e conectado, as fintechs goianas estão bem posicionadas para inovar e expandir.

Em termos de inovações, a sustentabilidade e as tecnologias verdes estão se tornando uma prioridade. Muitas startups estão focadas em desenvolver soluções que não apenas atendam às demandas do mercado, mas também reduzam o impacto ambiental. Iniciativas que buscam promover a economia circular e a eficiência energética estão se tornando cada vez mais relevantes.

8.2 Expectativas para o Crescimento

As perspectivas para o crescimento das startups em Goiás são otimistas, impulsionadas por uma combinação de fatores, incluindo políticas públicas favoráveis e um ambiente institucional de apoio. O Governo de Goiás tem implementado diversas iniciativas para fomentar o empreendedorismo, como editais de fomento e programas de aceleração, que visam criar um ambiente mais propício para o desenvolvimento de novas empresas.

O programa Acelera GO, por exemplo, é uma iniciativa que oferece suporte intensivo a startups, proporcionando mentorias, capacitação e acesso a investidores. Essas políticas não apenas facilitam o acesso a recursos financeiros, mas também ajudam a formar uma rede colaborativa entre empreendedores, mentores e investidores, o que é fundamental para o crescimento sustentável.

Além disso, a interação entre startups e universidades tem se mostrado uma estratégia eficaz para estimular a inovação. As parcerias acadêmicas permitem que startups tenham acesso a pesquisas de ponta e a um fluxo constante de novos talentos, fortalecendo ainda mais o ecossistema.

As expectativas também são reforçadas pela crescente conscientização sobre a importância da inovação para o desenvolvimento econômico. O apoio institucional e a colaboração entre diferentes setores estão criando um ambiente vibrante que favorece a experimentação e a adoção de novas tecnologias.

Por fim, a demanda crescente por soluções inovadoras, especialmente nas áreas de saúde, educação e sustentabilidade, está criando um cenário favorável para o crescimento das startups. Com a continuidade do apoio governamental e a colaboração entre o setor público e privado, Goiás está se posicionando como um polo de inovação no Brasil.

O futuro das startups goianas é promissor, repleto de oportunidades para inovação e crescimento. As tendências atuais, aliadas a um ambiente de apoio institucional, criam as condições ideais para que novos empreendimentos prosperem. À medida que o ecossistema se desenvolve, espera-se que Goiás não apenas acompanhe, mas também lidere em várias áreas de inovação, consolidando-se como um centro estratégico para startups no Brasil.

9. Para finalizar

O mapeamento do ecossistema goiano de inovação revela um cenário vibrante e dinâmico, onde as startups estão desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento econômico de Goiás. Ao longo deste estudo, foram abordados diversos aspectos que definem o ambiente das startups na região, destacando tanto os desafios quanto as oportunidades que caracterizam esse ecossistema.

Primeiramente, observou-se que as incubadoras e aceleradoras são essenciais para o suporte às startups. Elas oferecem não apenas

recursos financeiros, mas também mentorias e acesso a redes de contatos, fundamentais para o crescimento das empresas. Programas como o Acelera GO demonstram como o apoio institucional pode acelerar o desenvolvimento de novos negócios.

Além disso, as parcerias acadêmicas têm se mostrado uma estratégia eficaz para fomentar a inovação. Universidades e centros de pesquisa colaboram com startups para desenvolver soluções que atendem às demandas do mercado, criando um ciclo de inovação que beneficia tanto o setor privado quanto a academia.

Os setores em crescimento, como o agronegócio, saúde e fintechs, foram identificados como áreas de grande potencial para as startups em Goiás. A adoção de tecnologias emergentes, como IoT e inteligência artificial, está transformando esses setores e criando novas oportunidades de negócios.

No entanto, o mapeamento também destacou os desafios enfrentados pelas startups, como o acesso a financiamento e a falta de mentoria adequada. Essas barreiras precisam ser superadas para garantir a sustentabilidade e o crescimento a longo prazo das empresas inovadoras na região.

9.2 Recomendações

- **Fomentar Networking:** Os empreendedores devem buscar ativamente oportunidades de networking, participando de eventos, workshops e meetups. A troca de experiências e a construção de relações podem abrir portas para parcerias valiosas e investimentos.
- **Aproveitar Recursos Locais:** É fundamental que as startups utilizem os recursos disponíveis nas incubadoras e aceleradoras locais. Participar de programas de aceleração pode proporcionar acesso a mentorias e treinamentos que são cruciais para o desenvolvimento de competências.

- **Inovar Continuamente:** As startups devem manter uma mentalidade de inovação constante, buscando sempre novas soluções e melhorias para seus produtos e serviços. Estar atento às tendências do mercado e às necessidades dos consumidores é vital para se manter competitivo.
- **Criar Políticas de Incentivo:** É crucial desenvolver políticas que incentivem o investimento em startups, como isenções fiscais e linhas de crédito específicas. O apoio financeiro pode ser um fator decisivo para a sobrevivência e o crescimento das empresas inovadoras.
- **Fortalecer Parcerias Academia-Indústria:** Promover a colaboração entre universidades e empresas deve ser uma prioridade. Incentivos para projetos conjuntos podem resultar em inovações aplicadas que beneficiem ambos os lados e contribuam para o avanço do conhecimento tecnológico.
- **Simplificar Processos Burocráticos:** Reduzir a burocracia e simplificar os processos de abertura e operação de startups pode facilitar o ambiente de negócios. A criação de um ambiente regulatório mais amigável é fundamental para atrair novos empreendedores e investidores.
- **Promover a Educação Empreendedora:** Investir em programas de educação empreendedora nas escolas e universidades pode preparar as novas gerações para o mercado de trabalho e fomentar a cultura de inovação desde cedo.

O futuro do ecossistema de startups em Goiás é promissor, mas requer um esforço conjunto de todos os atores envolvidos. Com o apoio adequado e a colaboração entre os setores público e privado, Goiás pode se consolidar como um polo de inovação, atraindo mais investimentos e talentos. As recomendações apresentadas visam não apenas fortalecer as startups, mas também promover um ambiente sustentável que beneficie toda a sociedade. A jornada rumo à inovação é contínua, e a dedicação de empreendedores e formuladores de políticas é essencial para transformar desafios em oportunidades.

Referências e Fontes de Dados

O ecossistema empreendedor brasileiro de startups: uma análise dos determinantes do empreendedorismo no Brasil a partir dos pilares da OCDE, 2013. Disponível em: <https://www.fdc.org.br/conhecimento/publicacoes/relatorio-de-pesquisa-28442>

Startups goianas são destaque nacional em premiações do Sebrae, 2024. Disponível em: <https://go.agenciasebrae.com.br/inovacao-e-tecnologia/startups-goianas-sao-destaque-nacional-em-premiacoes-do-sebrae/>

Home Notícias Ciência e Tecnologia Lançado e-Goiás – Transformação Digital das Empresas. Lançado e-Goiás – Transformação Digital das Empresas, 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/lancado-e-goias-transformacao-digital-das-empresas/>

ABSTARTUPS. Mapeamento do Ecossistema Brasileiro de Startups 2023. Disponível em: <https://abstartups.com.br/pesquisas/>.

Mapeamento do Ecossistema Goiano de Inovação, 2024. Disponível em: <https://hubgoias.org/mapeamento-do-ecossistema/>.

REGULAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA PARA STARTUPS NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA APLICAÇÃO DO MARCO LEGAL DAS STARTUPS (LEI COMPLEMENTAR Nº 182/2021) ¹

Raquel dos Santos Canella ²

Ítalo José Bastos Guimarães ³

Maria Gláucia Dourado Furquim ⁴

Simone Sousa Guimarães ⁵

1. Introdução

O ambiente empresarial brasileiro tem testemunhado um crescimento significativo no número de startups, impulsionado por uma cultura empreendedora inovadora e pela acelerada digitalização de produtos, serviços e modelos de negócios. Com mais de 13 mil startups registradas – representando 62,9% do total de empresas inovadoras ativas na América Latina – o Brasil consolida-se como o principal polo de inovação da região, conforme destaca o relatório Panorama Tech América Latina 2023, elaborado pela Distrito, em parceria com o SoftBank (Distrito; SoftBank, 2023). Tal protagonismo, contudo, convive

¹ O presente capítulo apresenta uma síntese da monografia originalmente elaborada pela autora, como trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Prática de Direito Empresarial Avançada, da Faculdade IBMEC - São Paulo, contando, nesta versão, com a colaboração dos coautores na sua síntese e revisão.

² Mestranda em Administração (IF Goiano), bacharel em Direito (UEG) e Administração (PUC GO), e professora do IF Goiano. Atua em gestão empresarial e consultoria financeira. raquelcanella@live.com

³ Pós-doutor, doutor e mestre em Ciência da Informação (UFPB). Administrador. Professor do Instituto Federal Goiano e docente permanente do Mestrado Profissional em Administração – Campus Rio Verde.

⁴ Doutora e mestre em Agronegócio (UFG), com MBA em Gestão Estratégica e especialização em Auditoria Ambiental. Professora do IF Goiano – Campus Iporá, atua em estratégias gerenciais e sustentabilidade.

⁵ Mestranda em Administração (IF Goiano); especialista em Formação Pedagógica para EPCT e, em Gestão Pública. Administradora. Técnica Administrativa do IF Goiano - Campus Rio Verde. simone.guimaraes@ifgoiano.edu.br. <https://orcid.org/0000-0003-0284-9596>

com entraves estruturais que comprometem a sustentabilidade e a atratividade do ecossistema empreendedor nacional, entre os quais se destaca a insegurança jurídica.

O contexto contemporâneo, marcado por alta volatilidade econômica e intensa concorrência global, impõe às startups desafios expressivos, sobretudo quanto à captação de recursos e à formalização das relações contratuais com investidores. Entre 2019 e 2023, as startups latino-americanas captaram mais de US\$ 36 bilhões em investimentos, sinalizando um interesse crescente pelo setor. Contudo, a partir de 2022, observou-se uma retração significativa nos aportes, atribuída a fatores macroeconômicos globais e, sobretudo, à insegurança jurídica percebida pelos investidores no Brasil (Distrito; SoftBank, 2023). Nesse cenário, a criação de um marco legal específico tornou-se imperativa para conferir previsibilidade e estimular a consolidação desse segmento estratégico.

A promulgação da Lei Complementar nº 182/2021, conhecida como Marco Legal das Startups, representa a resposta institucional do legislador brasileiro a essa demanda. Seu objetivo declarado é fomentar o empreendedorismo inovador, por meio de um ambiente normativo favorável à inovação, à flexibilidade contratual e à proteção dos investidores – especialmente os denominados investidores-anjo. A norma também introduz mecanismos relevantes, como o *sandbox* regulatório, o contrato de participação e o regime simplificado de constituição empresarial, denominado Inova Simples (Brasil, 2019).

Diante dessa realidade, o presente estudo insere-se na intersecção entre o Direito Empresarial e o ecossistema de inovação, tendo como tema central a análise da segurança jurídica proporcionada pelo Marco Legal das Startups às empresas emergentes no Brasil. Todavia, apesar dos avanços formais, subsistem dúvidas quanto à efetividade prática da legislação, em especial no que tange à sua aplicação nos contratos de

investimento, à proteção dos direitos patrimoniais dos investidores e à consolidação de uma jurisprudência estável e coerente.

É nesse contexto que se insere a análise desenvolvida neste capítulo, que examina o alcance e as limitações do Marco Legal das Startups na promoção de maior segurança jurídica para o ecossistema de inovação no Brasil. Partindo da produção acadêmica e da jurisprudência recentes, busca-se compreender em que medida a Lei Complementar nº 182/2021 tem contribuído – ou ainda permanece insuficiente – na proteção dos investidores e na criação de um ambiente mais previsível para a captação de recursos.

Para tanto, a reflexão percorre três eixos complementares: os fundamentos conceituais e jurídicos das startups e a arquitetura normativa introduzida pelo Marco Legal; os desafios relacionados à formalização dos contratos de investimento, à proteção dos investidores e às lacunas regulatórias ainda existentes; e a interpretação prática da lei à luz de decisões judiciais recentes envolvendo contratos de mútuo conversível, responsabilidade de sócios e aplicação dos dispositivos legais.

A partir dessa abordagem integrada e interdisciplinar, o capítulo procura mostrar que, embora a LC nº 182/2021 represente um avanço institucional importante, sua plena eficácia depende do amadurecimento das interpretações jurisprudenciais, do aprimoramento contratual e da constante atualização normativa frente às dinâmicas do empreendedorismo inovador.

2. Análise e desafios

O Marco Legal Brasileiro para Startups oferece algumas medidas que aumentam a segurança jurídica, mas também apresenta lacunas

notáveis que podem afetar a captação de recursos e a proteção dos investidores (Agustinho; Furquim, 2023). Estudos indicam que disposições específicas – como a proteção do patrimônio pessoal dos investidores (Agustinho; Furquim, 2023) e uma estrutura que esclarece diferentes tipos de investimento (Lana; Pimenta, 2022) – auxiliam na demarcação dos direitos dos investidores sem a interferência indevida na gestão da startup (Agustinho; Furquim, 2023). As disposições sobre desregulamentação e responsabilidade de propriedade (May; Dal Pont, 2024) esclarecem ainda mais as funções, mas não conseguem melhorar os incentivos fiscais para investidores-anjo e deixam os investidores incapazes de ajustar o engajamento contratual (May; Dal Pont, 2024).

Os *sandboxes* regulatórios recebem avaliações mistas (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021). Um conjunto de estudos (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021) documenta que suspensões temporárias de normas garantem segurança jurídica para startups, Estado e consumidores, entre outros (Pereira et al., 2022), mas alertam para efeitos não intencionais decorrentes dessa flexibilidade (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021). Temáticas adicionais mostram que o uso de contratos atípicos (Valdetaro, 2024) ilustram uma lacuna criada pela ausência de modelos jurídicos personalizados, enquanto acordos de aquisição de direitos (Alves, Claudino; Barboza, 2023) e procedimentos simplificados (Scaff; da Silva; Pereira, 2022) destacam tensões entre a redução da burocracia e a estabilidade geral (Valdetaro, 2024). Essas descobertas sugerem que a estrutura garante segurança jurídica parcial, mas também deixa desafios práticos sem solução em termos de alinhamento regulatório com as práticas de mercado (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021).

2.1 Procedimento Metodológico para o Levantamento e Critérios de Análise Documental

Com o objetivo de investigar se o Marco Legal Brasileiro para Startups (Lei Complementar nº 182/2021) oferece segurança jurídica efetiva para startups e investidores – sobretudo no que se refere à captação de recursos e às lacunas regulatórias –, foi realizada uma pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial orientada pela seguinte pergunta de pesquisa: O Marco Legal Brasileiro para Startups proporciona segurança jurídica para startups e investidores, especialmente em relação à captação de recursos e lacunas regulatórias?

A fim de identificar as publicações pertinentes à temática, foram examinados 47 artigos indexados na base eletrônica de dados Periódicos CAPES, que foram recuperados por meio do acesso controlado CAFE, com uso de matrícula e senha vinculada ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano. Dessa busca, foram selecionados os 10 artigos mais relevantes, conforme critérios de ranqueamento do próprio *corpus*. A triagem desses materiais foi realizada com base em critérios previamente definidos, os quais buscaram garantir a adequação temática, o rigor acadêmico e a relevância metodológica das obras incluídas na análise.

A busca foi realizada por meio da aplicação da seguinte *string* de busca, construída com operadores booleanos e expressões-chave relacionadas à temática: (startup OR "new venture") AND (Brasil) AND ("segurança jurídica" OR "legal certainty") AND ("legal framework" OR ecossistema) AND (inovação OR empreendedorismo OR *entrepreneurship*).

Para assegurar a atualidade dos resultados, foi adotado recorte temporal entre os anos de 2021 e 2024, correspondente ao período posterior à promulgação da Lei Complementar nº 182/2021, considerado o marco regulatório das startups no Brasil.

Complementarmente, foi realizada uma busca, por meio da técnica de *hand search*, e análise jurisprudencial de decisões proferidas entre 2021 e 2024, com abordagem qualitativa e comparativa, a fim de verificar a aplicação prática dos dispositivos da Lei Complementar nº 182/2021.

Por não envolver coleta de dados com seres humanos, esta pesquisa foi dispensada de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa, conforme preconizado pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

Quadro 1 – Síntese da Metodologia da Pesquisa

Elemento Metodológico	Descrição
Tipo de pesquisa	Qualitativa, de natureza exploratória, documental e bibliográfica.
Objetivo	Analisar se o Marco Legal das Startups (LC nº 182/2021) oferece segurança jurídica efetiva às startups e investidores, especialmente em contratos de investimento e captação de recursos.
Problema de pesquisa	O Marco Legal das Startups proporciona segurança jurídica para startups e investidores, especialmente no que se refere à captação de recursos e às lacunas regulatórias?
Fonte de dados primária	Documentos acadêmicos e institucionais obtidos por meio da base de dados Periódicos CAPES, acessada via CAFE.
Corpus documental	10 artigos jurídicos selecionados entre 47 recuperados, publicados entre 2021 e 2024, com foco na Lei Complementar nº 182/2021 e temas regulatórios correlatos.
Crítérios de seleção	Atualidade, rigor metodológico, relevância temática, abordagem jurídica substantiva, natureza formal e foco no ecossistema brasileiro de startups.
Procedimento de busca	String de busca com operadores booleanos: (startup OR “new venture”) AND (Brasil) AND (“segurança jurídica” OR “legal certainty”) AND (“legal framework” OR ecossistema) AND (inovação OR empreendedorismo OR entrepreneurship).
Técnicas de análise	Leitura exploratória e análise interpretativa, com categorização temática em cinco eixos: proteção ao investidor, financiamento coletivo, acordos de aquisição de direitos (<i>vesting</i>), direito antitruste e simplificação procedimental.

Complementação metodológica	Análise jurisprudencial qualitativa e comparativa, com foco em decisões dos tribunais proferidas entre 2021 e 2024, sobre contratos de mútuo conversível, responsabilidade de sócios e segurança jurídica, selecionadas por meio da técnica de <i>hand search</i> .
Justificativa metodológica	A opção por abordagem qualitativa e documental se justifica pela necessidade de compreender em profundidade os efeitos jurídicos do Marco Legal das Startups na prática negocial e judicial, conforme defendem Gil (2019) e Lakatos e Marconi (2021).

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Os critérios de elegibilidade envolveram: (i) foco explícito no Marco Legal das Startups brasileiro, especialmente a Lei Complementar nº 182/2021 ou normativas correlatas; (ii) presença de conteúdo jurídico substantivo, com ênfase em análises regulatórias ou doutrinárias, em oposição a abordagens estritamente operacionais ou financeiras; (iii) confiabilidade e autoridade da fonte, privilegiando trabalhos acadêmicos, documentos oficiais de políticas públicas, análises jurídicas ou relatórios institucionais de órgãos reconhecidos; (iv) contextualização no cenário brasileiro, mesmo nos casos de comparações internacionais; (v) definição clara do tipo de pesquisa utilizada, sejam estudos empíricos, estudos de caso, análises comparativas ou doutrinárias; (vi) abordagem de aspectos regulatórios associados à atuação de startups e seus ecossistemas de inovação; e (vii) natureza formal da publicação, sendo excluídos conteúdos opinativos sem respaldo metodológico ou analítico.

A triagem dos artigos considerou esses critérios de maneira integrada, adotando-se uma abordagem holística e interpretativa, de modo a julgar a pertinência de cada estudo ao objetivo central da pesquisa.

Após a seleção, foi realizada a extração sistematizada de dados a partir dos textos completos. Para tal, foram seguidas instruções específicas quanto aos seguintes elementos analíticos:

1. Desenho metodológico do estudo – foi identificado o tipo de abordagem adotada, podendo incluir: análise teórica/doutrinária, pesquisa jurídica empírica, análise jurídica comparativa e pesquisa documental. Quando não explicitamente declarada pelos autores, a classificação foi inferida a partir da descrição da metodologia ou da introdução do artigo.
2. Métodos de pesquisa e técnicas de coleta de dados – foi descrita a natureza dos métodos empregados, tais como: pesquisa bibliográfica, análise documental, análise qualitativa, quantitativa ou uso de métodos mistos. Sempre que possível, foram extraídas técnicas específicas mencionadas pelos autores.
3. Aspectos jurídicos examinados – foram listados os pontos do Marco Legal mais frequentemente analisados nos estudos, incluindo: simplificação de processos burocráticos, proteção ao investidor, alterações regulatórias, impactos no ecossistema empreendedor e dispositivos legais específicos.
4. Conclusões sobre segurança jurídica – foram sintetizadas as principais conclusões dos estudos quanto ao grau de segurança jurídica promovido pela nova legislação, destacando-se impactos positivos, limitações identificadas e recomendações de aperfeiçoamento normativo.
5. Dados empíricos e escopo das análises – nos casos aplicáveis, foram extraídas informações como número de casos analisados, período de coleta de dados, fontes empíricas e variáveis examinadas.

Após a leitura integral dos documentos, foi realizada a codificação das informações e a categorização em cinco temas centrais: proteção ao investidor, regulamentações de financiamento coletivo, acordos de aquisição de direitos (*vesting*), considerações antitruste e procedimentos simplificados. Cada tema foi analisado com base em três dimensões: principais questões, resposta do mercado e implicações legais.

Esse processo de levantamento e análise se alinha à metodologia qualitativa de natureza bibliográfica e documental, conforme definido por autores como Gil (2019) e Lakatos e Marconi (2021). A pesquisa se caracteriza pela utilização de fontes secundárias – documentos acadêmicos e institucionais – e pela análise interpretativa do conteúdo jurídico-normativo, com base em critérios sistemáticos de seleção, categorização e interpretação.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa jurídico-teórica e documental, voltada à análise crítica da legislação vigente à luz da produção acadêmica e jurisprudência recente, com vistas a identificar padrões interpretativos, lacunas normativas e o grau de efetividade do marco legal na indução de segurança jurídica no ambiente empreendedor brasileiro.

2.1.1 Resultados

Quadro 2 – Artigos Selecionados

Autores	Foco da pesquisa	Tipo de estudo	Metodologia	Principais descobertas
Agustinho e Furquim, 2023	Regime Jurídico das Startups	Análise teórica/doutrinária.	Análise de conceitos e implicações jurídicas.	O regime jurídico protege o patrimônio pessoal dos investidores, mas proíbe a interferência nas empresas participadas.
May e Dal Pont, 2024	Regime Jurídico das Startups	Análise jurídica comparada, análise teórica/doutrinária, pesquisa documental.	Comparação do projeto de lei original e da versão sancionada, análise da literatura.	O regime prevê desregulamentação e responsabilidade pela propriedade, mas carece de melhorias nos regimes tributários para investidores-anjo.
Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021	Sandboxes regulatórios	Pesquisa documental, análise jurídica comparada, pesquisa jurídica empírica.	Revisão sistemática de literatura, análise de	Os sandboxes regulatórios fornecem segurança jurídica para startups, o estado e os consumidores.

Pereira; Burtet; Fontanela; Marocco, 2022	<i>Sandboxes</i> regulatórios	Análise teórica/ doutrinária, pesquisa documental.	programas regulatórios. Análise de literatura e legislação.	A lei visa proporcionar segurança jurídica, mas existem preocupações sobre os efeitos não intencionais das áreas de testes regulatórios.
Valdetaro, 2024	Contratos atípicos para investimentos em startups	Análise teórica/ doutrinária.	Análise de conceitos jurídicos e tipos de contrato.	Contratos atípicos e indiretos são utilizados devido à ausência de modelos legais típicos para investimentos em startups.
Lana; Pi- menta, 2022	Tipos de investimento para startups	Análise teórica/ doutrinária, pesquisa documental, análise jurídica comparada.	Análise de literatura e disposições legais.	A estrutura identifica diferentes tipos de investimentos e suas regras.
Kanarek, 2023	Aquisições de startups sob a lei antitruste	Pesquisa jurídica empírica, pesquisa documental.	Análise de mais de 161 aquisições de startups.	Análise de aquisições de startups sob a ótica da legislação antitruste, com foco no papel do CADE.
Alves; Claudino; Barboza, 2023	Aquisição de contratos em biostartups	Pesquisa documental, análise teórica/doutrinária.	Análise qualitativa de literatura e documentos jurídicos.	Os contratos de aquisição de direitos podem proporcionar segurança jurídica ao reduzir riscos para parceiros e investidores.
Scabora; dos Santos; Guarnieri, 2021	Regulamentos de financiamento coletivo	Análise teórica/doutrinária.	Análise de normas regulatórias e impacto de mercado.	Normas regulatórias visam tornar o mercado de <i>crowdfunding</i> mais transparente e seguro.
Scaff; da Silva; Pe- reira, 2022	Regime Inova Simples	Análise teórica/doutrinária.	Análise de conceitos e implicações jurídicas.	A Lei Inova Simples simplifica procedimentos, mas pode colocar em questão a segurança jurídica.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Os dez estudos selecionados abrangeram uma variedade temática significativa no campo jurídico aplicado ao ecossistema de startups.

Dois deles concentraram-se especificamente na análise do Marco Legal das Startups – Lei Complementar nº 182/2021 (Eduardo; Furquim, 2023; May; Dal Pont, 2024), enquanto outros dois abordaram de forma aprofundada os *sandboxes* regulatórios como instrumento de experimentação normativa no ambiente de inovação (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021; Pereira *et al.*, 2022). Os seis estudos restantes apresentaram enfoques distintos, contemplando temas como contratos atípicos para investimentos em startups, tipologias de investimento, análises à luz do direito antitruste, contratos de aquisição de direitos (*vesting*), regulamentações sobre *crowdfunding* e o regime jurídico do Inova Simples (Valdetaro, 2024; Lana; Pimenta, 2022; Kanarek, 2023; Alves; Claudino; Barboza, 2023; Scabora; dos Santos; Guarnieri, 2021; Scaff; da Silva; Pereira, 2022).

Quanto à natureza metodológica, observou-se predominância da análise teórica ou doutrinária, presente em oito dos estudos. A pesquisa documental apareceu como segunda abordagem mais recorrente, sendo utilizada em seis estudos. A análise jurídica comparativa esteve presente em três trabalhos, enquanto a pesquisa jurídica empírica foi adotada em dois. Cabe destacar que diversos estudos combinaram múltiplas metodologias, recorrendo a abordagens híbridas com o intuito de aprofundar a análise dos instrumentos normativos e seus efeitos no ambiente de inovação e investimento em startups.

2.2 Estrutura regulatória e segurança jurídica

O Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021) foi instituído com o objetivo central de fomentar o empreendedorismo inovador e, sobretudo, reduzir a insegurança jurídica que afeta o ambiente de negócios voltado às empresas emergentes.

Seu artigo 4º define como startups as empresas com até dez anos de inscrição no CNPJ, receita bruta anual inferior a R\$ 16 milhões e que apresentem caráter inovador, seja por autodeclaração ou por enquadramento no regime especial Inova Simples. Esse enquadramento legal busca criar critérios objetivos para a aplicação das disposições do Marco Legal, com foco em um ambiente normativo mais previsível para a captação de investimentos.

O legislador adotou, segundo Neiva (2021), uma abordagem dual:

- (i) medidas gerais para reduzir entraves estruturais ao ecossistema de negócios; e
- (ii) mecanismos específicos para startups, dada sua vulnerabilidade inicial e importância estratégica.

Entre as principais contribuições para a segurança jurídica, destacam-se:

- limitação de responsabilidade dos investidores, evitando que participem das dívidas da empresa além do capital aportado;
- estímulo à utilização de instrumentos de fomento público, como editais e compras governamentais;
- previsão de mecanismos inovadores, como *sandbox* regulatórios e contratos de participação.

Apesar desses avanços, persistem incertezas quanto à aplicação prática desses instrumentos, especialmente na interpretação judicial sobre contratos de mútuo conversível e proteção dos direitos patrimoniais dos investidores. A própria efetividade do MLS depende de regulamentações infralegais e de consolidação jurisprudencial, tornando indispensável a análise de estudos recentes que verifiquem seus impactos concretos.

Além disso, o MLS reconhece que a inovação pode ser incremental ou disruptiva, garantindo que diferentes modelos de negócios possam se beneficiar das disposições legais. Contudo, observa-se que, mesmo com a edição da norma, o mercado continua a preferir instrumentos contratuais flexíveis e tradicionais, como o mútuo conversível em participação, em detrimento das estruturas previstas na lei, o que demonstra que a consolidação de um ambiente mais seguro ainda é um desafio.

2.2.1 Estrutura Regulatória e Segurança Jurídica

Quadro 3 – Análise do Marco Legal

Autores	Área Regulatória	Disposições Legais	Lacunas Identificadas	Impacto no Mercado
Agustinho e Furquim, 2023	Proteção ao investidor	Proteção de bens pessoais, proibição de interferência em empresas investidas.	Potencial conflito com práticas de mercado.	Possível diminuição de recursos financeiros para startups.
May e Dal Pont, 2024	Desregulamentação e responsabilidade do investidor	Desburocratização, responsabilidade patrimonial.	Falta de melhoria no regime tributário para investidores-anjo, eliminação de opções de ações.	Insuficiente para promover o desenvolvimento socioeconômico.
Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021	<i>Sandboxes</i> regulatórios	Suspensão temporária de normas regulatórias.	Nenhuma menção encontrada.	Maior segurança jurídica para startups, estado e consumidores.
Pereira; Burtet; Fontanela; Marocco, 2022	<i>Sandboxes</i> regulatórios	Artigo 11 permitindo a suspensão de normas.	Possíveis efeitos não intencionais.	Visa proporcionar segurança jurídica, mas existem preocupações.
Valdetaro, 2024	Contratos de investimento	Regulamentação de contratos atípicos e indiretos.	Falta de modelos legais típicos para investimentos em startups.	Utilização de modelos relacionados com outras finalidades contratuais.
Lana; Pimenta, 2022	Tipos de investimento	Identificação de diferentes tipos e	Nenhuma menção encontrada.	Esclarecimento de opções de investimento e

Kanarek, 2023	Direito antitruste	regras de investimento. Critérios para notificação obrigatória de fusões.	Necessidade potencial de revisão dos critérios de notificação.	estratégias de saída. Impacto nas aquisições de startups e concentração de mercado.
Alves; Claudino; Barboza, 2023	Contratos de aquisição de direitos	Reconhecimento de acordos de aquisição de direitos (<i>vesting</i>).	Desafios de implementação no setor da biotecnologia.	Redução de riscos e segurança jurídica para os parceiros.
Scabora; dos Santos; Guarneri, 2021	Financiamento coletivo (<i>Crowdfunding</i>)	Normas regulamentadoras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central do Brasil (BACEN).	Limitações estruturais na legislação.	Maior transparência e segurança no mercado de <i>crowdfunding</i> .
Scaff; da Silva; Pereira, 2022	Regime Inova Simples	Procedimentos simplificados para startups.	Possível comprometimento da segurança jurídica.	Redução significativa da burocracia, mas questões sobre a estabilidade a longo prazo.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Áreas regulatórias

Os estudos analisados abordaram um conjunto diversificado de áreas regulatórias relacionadas ao ecossistema das startups no Brasil, totalizando nove categorias distintas entre os dez trabalhos examinados. As *sandboxes* regulatórias constituíram o tema mais recorrente, sendo discutidas em dois estudos, devido ao seu papel emergente na experimentação normativa e flexibilização regulatória (Vitório; Pessoa; Simões-Borgiani, 2021; Pereira *et al.*, 2022). As demais áreas regulatórias foram abordadas isoladamente em cada estudo, incluindo temas como proteção ao investidor, desregulamentação, contratos de investimento, tipologias de investimento, direito

antitruste, contratos de aquisição de direitos (*vesting*), financiamento coletivo (*crowdfunding*) e o regime jurídico do Inova Simples.

Impactos no mercado

Em relação aos impactos no mercado, os estudos revelaram resultados heterogêneos. Dois trabalhos relataram impactos mistos, evidenciando simultaneamente efeitos positivos e negativos decorrentes da aplicação do marco legal. Os demais estudos apontaram impactos específicos, cada qual observado em um único artigo, tais como: redução de recursos financeiros disponíveis, desenvolvimento socioeconômico considerado insuficiente, aumento da segurança jurídica, adoção de modelos contratuais alternativos, esclarecimento de opções de investimento, impacto sobre a concentração de mercado, redução de riscos jurídicos e maior transparência nas operações de financiamento. Tais resultados indicam a ausência de um consenso claro quanto aos efeitos concretos do Marco Legal das Startups no ambiente de negócios, uma vez que as repercussões variam entre positivas e negativas, a depender do enfoque temático e da metodologia de cada estudo.

Desafios de implementação

Quanto aos desafios de implementação, os estudos analisados apontam obstáculos que comprometem a efetividade do Marco Legal, especialmente no que se refere à promoção da segurança jurídica almejada. Um dos principais desafios identificados refere-se à ausência de modelos jurídicos típicos para operações de investimento em startups, como destacado por Valdetaro (2024), o que tem levado à utilização de contratos atípicos e indiretos, potencialmente geradores

de incertezas jurídicas. Além disso, Alves, Claudino e Barboza (2023) apontam dificuldades específicas no setor de biotecnologia, especialmente na aplicação de contratos de aquisição de direitos, devido aos riscos inerentes e à carência de expertise administrativa. No campo do direito da concorrência, Kanarek (2023) levanta a hipótese de que os critérios atuais para notificação obrigatória de fusões ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) podem ser inadequados, sugerindo lacunas no arcabouço antitruste brasileiro aplicável às startups.

Ainda no âmbito regulatório, estudos como os de Vitória, Pessoa e Simões-Borgiani (2021) e Pereira *et al.* (2022) destacam o desafio de equilibrar a inovação proporcionada pelos *sandboxes* regulatórios com a preservação da segurança jurídica, alertando para os riscos de flexibilização excessiva das normas. Por fim, May e Dal Pont (2024) identificam a ausência de avanços no regime tributário aplicado a investidores-anjos como uma limitação crítica do marco normativo, comprometendo sua atratividade como instrumento de estímulo ao investimento em inovação.

Dessa forma, embora o Marco Legal das Startups represente um avanço normativo relevante, os desafios de implementação identificados apontam para limitações práticas e estruturais que podem reduzir sua efetividade no provimento de um ambiente regulatório seguro, previsível e alinhado às necessidades do ecossistema empreendedor brasileiro.

2.2.2 Análise Temática

Quadro 4 – Mecanismos de Captação de Recursos e Segurança Jurídica

Tema	Questões-chave	Resposta do mercado	Implicações legais
Proteção ao Investidor.	Equilíbrio entre os direitos dos investidores e a autonomia das startups.	Utilização de contratos atípicos.	Potenciais conflitos com práticas de mercado.
Regulamentos de Financiamento Coletivo.	Transparência e segurança nos mercados de <i>crowdfunding</i> .	Aumento do uso de plataformas de <i>crowdfunding</i> .	Necessidade de adaptação regulatória contínua.
Acordos de aquisição de direitos.	Redução de riscos para parceiros e investidores.	Adoção em vários setores de startups.	Desafios na implementação, especialmente em setores de alto risco.
Considerações antitruste.	Notificações de fusão e concentração de mercado.	Aquisições estratégicas por grandes empresas.	Necessidade potencial de estruturas antitruste revistas.
Procedimentos simplificados.	Redução da burocracia.	Aumento da formação de startups.	Preocupações com a segurança jurídica a longo prazo.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Os estudos analisados abordaram cinco temas centrais relacionados à estrutura jurídica das startups no Brasil, cada um com questões específicas, reações do mercado e implicações legais distintas.

Questões-chave

No que se refere às principais questões associadas aos temas investigados, os artigos destacam elementos como: o equilíbrio entre os direitos dos investidores e a autonomia das startups, a transparência e segurança nos mercados de *crowdfunding*, a redução de riscos para sócios e investidores, os critérios de notificação de operações de fusão e aquisição com implicações concorrenciais, e os impactos da redução de burocracia sobre a estabilidade normativa. Essas questões representam

diferentes dimensões do Marco Legal das Startups e suas repercussões práticas sobre o ambiente empreendedor.

Resposta do mercado

Quanto à resposta do mercado, os estudos apontaram reações diversas frente aos mecanismos jurídicos e regulatórios analisados. Observou-se o uso recorrente de contratos atípicos como estratégia para contornar lacunas legislativas, o aumento da adesão às plataformas de *crowdfunding*, a expansão do uso de acordos de aquisição de direitos (*vesting*) em setores variados, a realização de aquisições estratégicas por grandes corporações e o crescimento do número de startups formalizadas, especialmente em razão da simplificação procedimental promovida pelo regime Inova Simples.

Implicações legais

No tocante às implicações jurídicas derivadas desses temas, os artigos evidenciam: (i) potenciais conflitos entre a proteção legal conferida aos investidores e as práticas de mercado, especialmente no que tange à sua atuação nas empresas investidas; (ii) a necessidade de constante adaptação regulatória, particularmente no segmento de *crowdfunding*; (iii) desafios de implementação dos acordos de aquisição de direitos (*vesting*), sobretudo em setores de alto risco, como o de biotecnologia; (iv) a possível inadequação do atual marco antitruste às dinâmicas de concentração do mercado de startups; e (v) preocupações quanto à segurança jurídica de longo prazo, em decorrência da excessiva desburocratização. Esses achados sugerem que cada tema

representa um núcleo específico de atenção dentro das estruturas jurídicas voltadas ao empreendedorismo inovador.

Proteção e Direitos do Investidor

O Marco Legal das Startups incorpora dispositivos voltados à proteção dos investidores e à clareza de seus direitos contratuais, o que, em tese, contribui para a elevação da segurança jurídica. May e Dal Pont (2024) destacam como avanços positivos a ênfase na desregulamentação e na delimitação das responsabilidades patrimoniais. No entanto, os autores também assinalam lacunas no regime tributário aplicável a investidores-anjo, o que pode comprometer o potencial da norma em atrair capital de risco para o ecossistema de inovação.

Nesse mesmo sentido, Lana e Pimenta (2022) observam que a legislação oferece tipificações distintas para os diversos modelos de investimento, proporcionando maior previsibilidade jurídica quanto a direitos, obrigações e possibilidades de saída. Tais disposições, se corretamente aplicadas, podem ampliar a confiança dos investidores.

Por outro lado, Agostinho e Furquim (2023) alertam para a proibição de interferência dos investidores na gestão das empresas investidas, dispositivo que, embora busque proteger a autonomia das startups, contraria práticas recorrentes do mercado de capital de risco, onde muitos investidores esperam exercer papéis ativos na orientação estratégica dos negócios. Essa tensão normativa pode desencorajar certos perfis de investidores e, com isso, limitar o fluxo de recursos para o setor.

Lacunas Regulatórias e Práticas de Mercado

Diversos estudos identificaram dissonâncias entre a estrutura legal vigente e as práticas consolidadas de mercado, sugerindo áreas que demandam revisão normativa ou regulamentação suplementar.

Valdetaro (2024) evidencia a ausência de modelos jurídicos típicos aplicáveis ao financiamento de startups, o que tem incentivado o uso de contratos atípicos e indiretos, criando brechas interpretativas e insegurança jurídica. No campo das inovações regulatórias, os *sandboxes* foram objeto de análise por Pereira *et al.* (2022), que embora reconheçam seu potencial para promover inovação, também alertam para os efeitos indesejados decorrentes da suspensão temporária de normas, sobretudo no que tange à previsibilidade regulatória no longo prazo.

No que diz respeito às operações de concentração de mercado, Kanarek (2023) sugere a necessidade de revisão dos critérios de notificação obrigatória de fusões ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), uma vez que o atual arcabouço pode não captar adequadamente as estratégias de aquisição de startups por grandes empresas, afetando a concorrência de forma sutil, porém significativa.

Alves, Claudino e Barboza (2023) exploram os desafios específicos enfrentados no setor de biotecnologia, destacando a dificuldade de aplicação dos acordos de aquisição de direitos (*vesting*) em ambientes de elevado risco e baixa maturidade administrativa. Por fim, Scaff, da Silva e Pereira (2022) discutem a tensão entre a desburocratização promovida pelo regime Inova Simples e a manutenção da segurança jurídica, ressaltando que simplificação excessiva pode comprometer garantias normativas essenciais à estabilidade dos negócios.

De forma geral, os estudos convergem na constatação de que, embora o Marco Legal das Startups tenha como premissa central a promoção da segurança jurídica, sua eficácia plena é condicionada à capacidade do sistema normativo de acompanhar a complexidade e a dinamicidade do ecossistema de inovação. As respostas adaptativas do mercado, como o uso de contratos atípicos, reforçam a necessidade de revisão contínua e aprimoramento do arcabouço regulatório, de modo a evitar a geração de novas incertezas e lacunas jurídicas.

2.3 Impacto da Legislação nos Contratos de Investimento

A promulgação da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, conhecida como Marco Legal das Startups, inaugurou um novo paradigma regulatório para o ecossistema de inovação brasileiro. Um de seus principais propósitos é promover ambiente de negócios juridicamente seguro e propício à captação de investimentos privados, sobretudo por meio da normatização das relações entre empreendedores e investidores, notadamente os investidores-anjo.

Entre os dispositivos inovadores da referida legislação, destaca-se o art. 7º, que define as condições para o aporte de capital por investidores que não sejam considerados sócios da startup, isentando-os da responsabilidade por dívidas da empresa e afastando sua atuação da gestão cotidiana do negócio⁶.

Essa normatização foi recebida como um importante avanço por parte da doutrina especializada, uma vez que fornece bases jurídicas mais estáveis para a elaboração de instrumentos de investimento, como o contrato de participação, previsto expressamente no marco legal.

⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 02 jun. 2021. Art. 7º, caput.

Todavia, conforme alertam Valdetaro (2024) e Agostinho e Furquim (2023), ainda persiste uma zona de incerteza quanto à natureza jurídica de certos contratos utilizados no setor de inovação, como os mútuos conversíveis em participação societária e os acordos de aquisição de direitos (*vesting*).

Esses contratos, frequentemente utilizados para atrair e reter talentos estratégicos ou para formalizar promessas de participação futura, não encontram previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro, o que leva à adoção de modelos atípicos ou adaptados do direito estrangeiro, especialmente do sistema norte-americano (Valdetaro, 2024). Como destaca Lana e Pimenta (2022), o ordenamento jurídico brasileiro carece de tipicidade contratual adequada à realidade das startups, o que fragiliza a segurança jurídica no momento da captação e formalização de investimentos.

No que tange ao contrato de participação propriamente dito, observa-se que o legislador procurou estabelecer balizas mínimas para a delimitação da autonomia entre investidores e empreendedores, limitando a ingerência dos primeiros na administração e na tomada de decisões estratégicas da startup. Essa disposição busca proteger a autonomia da startup e garantir que a figura do investidor-anjo não se confundindo com a de sócio de fato, evitando, assim, a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica (Agostinho; Furquim, 2023).

No entanto, ainda há desafios importantes quanto à eficácia prática desses instrumentos contratuais, sobretudo no que diz respeito à sua exigibilidade judicial e à padronização de cláusulas protetivas. Ressalta-se também a ausência de incentivos fiscais efetivos aos investidores-anjo, o que pode limitar o volume de recursos aportados, apesar da existência de um ambiente normativo mais propício.

Dessa forma, a legislação vigente representa um avanço normativo significativo, mas ainda demanda esforços interpretativos e jurisprudenciais que consolidem o uso desses instrumentos com segurança jurídica plena. A experiência comparada demonstra que, sem segurança jurídica contratual, o acesso ao capital de risco pode permanecer restrito e desigual, em prejuízo do desenvolvimento do ambiente inovador nacional.

2.4 A Proteção dos Investidores e a Limitação de Responsabilidades

A atratividade do ambiente regulatório para investidores depende, em grande medida, da existência de garantias jurídicas sólidas que mitiguem riscos e delimitem responsabilidades. No contexto das startups, cuja natureza é essencialmente marcada pela incerteza e volatilidade, esses mecanismos ganham ainda mais relevância.

A Lei Complementar nº 182/2021, em seu art. 7º, §1º, estabelece que o investidor que realizar aportes em startup “não será considerado sócio ou acionista nem terá qualquer direito a gerência ou voto na administração da empresa”, limitando sua atuação à esfera contratual do investimento⁷. Tal previsão jurídica visa conferir ao investidor uma proteção objetiva, afastando-o da responsabilidade por obrigações da sociedade investida, inclusive em hipóteses de insolvência ou passivos ocultos.

A doutrina entende que a criação dessa figura do investidor não-sócio, inspirada em modelos internacionais, foi um passo fundamental para reduzir os riscos jurídicos, sobretudo aqueles decorrentes de solidariedade passiva em obrigações empresariais. Como destaca Teixeira e Lopes (2020), esse dispositivo reforça a separação entre o

⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Art. 7º, §1º.

capital de risco e a estrutura societária, evitando a confusão entre as figuras de sócio e investidor, o que poderia gerar efeitos indesejáveis no plano da responsabilidade patrimonial.

Entretanto, conforme relatado por May e Dal Pont (2024), embora a norma tenha buscado restringir a responsabilização do investidor, a ausência de detalhamento quanto a exceções e a inexistência de incentivo fiscal efetivo ao investimento de risco comprometem a efetividade prática da norma. Em particular, destaca-se que a inexistência de regulamentação específica para contratos de investimento atípicos, como o mútuo conversível ou os acordos de opção, pode vulnerar os investidores em disputas judiciais (May; Dal Pont, 2024).

Outro ponto de tensão reside na possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil. Ainda que a startup adote um modelo societário que limite a responsabilidade dos sócios – como a sociedade limitada ou a sociedade por ações –, a prática de atos com desvio de finalidade ou confusão patrimonial pode levar à responsabilização direta dos investidores, caso se verifique sua ingerência na gestão ou ausência de autonomia da empresa.

Nesse aspecto, Tomazette (2024) enfatiza a importância de uma governança clara e formalizada nas relações entre sócios e investidores, destacando o papel dos contratos bem redigidos e das cláusulas de proteção ao investidor, como cláusulas de *drag-along*, *tag-along*, antidiluição e acordos de aquisição de direitos (*vesting*) (Tomazette, 2024). Tais cláusulas, embora amplamente utilizadas na prática, carecem de previsão legal expressa e, portanto, dependem de validação judicial em casos de litígio.

Cabe ainda mencionar que o Marco Legal das Startups não tratou de modo expresse sobre a possibilidade de instalação de conselhos

fiscais ou consultivos como forma de equilibrar a assimetria de informação entre sócios fundadores e investidores. Ainda assim, a legislação societária brasileira admite, de forma supletiva, a instalação desses mecanismos em sociedades limitadas e anônimas, o que pode representar um importante instrumento de controle e segurança para os investidores⁸.

Dessa forma, observa-se que, embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha evoluído no sentido de proteger o investidor em startups, ainda subsistem lacunas normativas e desafios interpretativos que podem comprometer a segurança jurídica esperada. Tais aspectos reforçam a importância da contínua evolução legislativa e da construção jurisprudencial sobre o tema.

2.5 Classificação Societária Empresarial

A correta estruturação jurídica da startup, por meio da escolha do tipo societário adequado, é uma das decisões mais estratégicas para o seu desenvolvimento. Tal definição influencia diretamente aspectos como a responsabilidade dos sócios, a governança corporativa, a tributação, a captação de investimentos e até a eventual liquidação da empresa. O Marco Legal das Startups (Lei Complementar n. 182/2021) buscou ampliar as possibilidades de enquadramento das startups em diversas formas societárias, permitindo uma abordagem mais flexível frente às exigências legais e mercadológicas⁹.

De acordo com o art. 4º da referida lei, podem se qualificar como startups os empresários individuais, as empresas individuais de responsabilidade limitada (EIRELI), as sociedades empresárias, as

⁸ Código Civil Brasileiro, arts. 1.063, 1.066, 1.078 e 1.117; Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/76), arts. 138 a 142.

⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Art. 4º.

sociedades cooperativas e as sociedades simples, desde que atendam aos critérios estabelecidos, tais como: receita bruta anual limitada a R\$ 16 milhões, inscrição no CNPJ há no máximo 10 anos e declaração de utilização de modelos de negócios inovadores (Saraiva, 2021).

Na prática, observa-se que a sociedade limitada (LTDA) é o modelo mais adotado pelas startups brasileiras. Conforme destaca Teixeira e Lopes (2020), esse tipo societário permite uma estrutura de capital flexível, limitação da responsabilidade dos sócios e menor formalismo jurídico, sendo, portanto, preferido em fases iniciais do negócio. Além disso, o Código Civil prevê a possibilidade de inclusão de cláusulas personalizadas no contrato social, como acordos de investimento e de governança, facilitando a adaptação da estrutura à lógica das startups.

Por sua vez, a sociedade anônima (S.A.), regulada pela Lei n. 6.404/76, é frequentemente utilizada por startups em estágio mais avançado, especialmente aquelas que pretendem realizar rodadas sucessivas de captação de recursos ou ingressar no mercado de capitais. A adoção do modelo societário anônimo permite a emissão de ações preferenciais e ordinárias, além de garantir mecanismos de proteção aos acionistas minoritários, como os acordos de acionistas e o funcionamento do conselho de administração¹⁰.

Tomazette (2024) sustenta que a sociedade anônima oferece uma estrutura robusta de governança e segurança jurídica elevada, sobretudo para investidores institucionais, mas seu custo de constituição e manutenção pode ser incompatível com startups em estágio inicial. Daí a razão pela qual muitos empreendedores optam pela transformação societária conforme a evolução do negócio (Tomazette, 2024).

¹⁰ BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. Diário Oficial da União, 17 dez. 1976.

Ainda no âmbito das sociedades empresárias, destaca-se o antigo modelo de empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI), que, embora tenha representado importante alternativa de limitação de responsabilidade para empresários individuais, foi substituído pela figura da sociedade limitada unipessoal com o advento da Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), tornando a EIRELI obsoleta na prática¹¹.

Quanto às sociedades simples e cooperativas, a doutrina entende que seu uso pelas startups é possível, mas incomum. Conforme observa Tomazette (2024), as sociedades simples são mais adequadas a negócios de base intelectual, como clínicas e escritórios, enquanto as cooperativas são utilizadas em projetos colaborativos com estrutura horizontal e objetivos solidários. Ambas, no entanto, são reconhecidas como formas legítimas de organização de startups nos termos da LC n. 182/2021, desde que cumpridos os requisitos legais (Tomazette, 2024).

Em complemento, o regime do Inova Simples, previsto na LC n. 123/2006, também é apontado como um modelo facilitador para o registro e legalização de startups nascente. Esse regime especial garante celeridade processual e desburocratização, além de permitir a transformação automática da empresa, caso atinja determinado nível de maturidade, conforme a Resolução CGSIM n. 55/2020 (Brasil, 2020).

Conclui-se, portanto, que a legislação brasileira oferece diversas alternativas societárias para startups, sendo fundamental a avaliação criteriosa do modelo mais apropriado a cada estágio do negócio. A flexibilidade legal introduzida pelo Marco Legal das Startups representa um avanço nesse campo, mas requer, do empreendedor e do assessor

¹¹ BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Diário Oficial da União, 20 set. 2019.

jurídico, conhecimento técnico e capacidade de antecipação dos impactos legais decorrentes de cada escolha societária.

2.6 A Necessidade da Adaptação do Direito à Atualidade

O dinamismo que caracteriza o ecossistema de startups desafia os modelos jurídicos tradicionais. O Direito, notadamente em sua vertente empresarial, foi concebido para operar em contextos de estabilidade, previsibilidade e continuidade, atributos que contrastam com a realidade das startups, marcada por alta volatilidade, experimentação constante e disrupção tecnológica¹². Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de que o ordenamento jurídico se torne responsivo, acompanhando as transformações socioeconômicas sem, contudo, comprometer a segurança jurídica.

Conforme salienta Tomazette (2024), o Direito Empresarial deve ser constantemente reinterpretado à luz das novas práticas econômicas, sob pena de se tornar obsoleto. O autor aponta que, diante de fenômenos como plataformas digitais, *blockchain*, inteligência artificial e modelos de negócio escaláveis, a dogmática jurídica deve ser atualizada por meio de interpretação sistemática, integração legislativa e evolução jurisprudencial (Tomazatte, 2024).

O Marco Legal das Startups, ao instituir a figura do ambiente regulatório experimental (*regulatory sandbox*), deu um passo relevante nesse sentido. Essa ferramenta permite que startups operem sob regimes jurídicos flexibilizados, mediante autorização do regulador competente, com o objetivo de testar inovações disruptivas em ambiente controlado¹³. Contudo, como observam Pereira *et al.* (2022),

¹² ELLIOTT, Mark. The constitutional foundations of responsive regulation. *Public Law Review*, Oxford, v. 13, n. 2, 2019, p. 121–145.

¹³ BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Art. 11.

ainda são incipientes os parâmetros que regulam esses espaços de experimentação, o que pode gerar efeitos colaterais indesejados, como assimetria concorrencial e insegurança jurídica (Pereira *et al.*, 2022).

Tal preocupação é reforçada pelo fato de que, embora o Marco Legal das Startups tenha instituído mecanismos relevantes de simplificação — como o Inova Simples e os contratos de participação —, persiste um descompasso entre a legislação vigente e as práticas contratuais efetivamente adotadas no mercado, especialmente no que tange à adoção de contratos atípicos e à ausência de tipificação para instrumentos amplamente utilizados no ecossistema empreendedor, como os acordos de aquisição de direitos (*vesting*) e os *SAFE agreements*.

Essa lacuna normativa é agravada pelo formalismo excessivo do sistema jurídico brasileiro, que, embora valorize a legalidade, nem sempre oferece a celeridade e adaptabilidade exigidas pelo mercado. Como observa Valdetaro (2024), a utilização de contratos baseados em padrões estrangeiros — como o norte-americano *Simple Agreement for Future Equity* (SAFE) — é frequente no Brasil, mas carece de segurança jurídica plena, dada a inexistência de previsão legal e de jurisprudência consolidada (Valdetaro, 2024).

Diante desse quadro, é imperativo que o Direito evolua não apenas por meio de reformas legislativas pontuais, mas também por meio de atuação proativa dos tribunais e dos órgãos reguladores, capazes de interpretar a norma com base nos princípios da livre iniciativa, da função social da empresa e da boa-fé objetiva. A jurisprudência deve assumir um papel construtivo, contribuindo para pacificar entendimentos, legitimar práticas inovadoras e criar precedentes que orientem o comportamento dos atores econômicos.

Portanto, a adaptação do Direito à realidade das startups não é um luxo teórico, mas uma exigência prática para assegurar o

desenvolvimento econômico sustentável, a segurança jurídica das relações e a competitividade do ambiente de negócios nacional. O desafio contemporâneo consiste em equilibrar a proteção jurídica com a liberdade de inovar, criando um sistema normativo que seja, ao mesmo tempo, estável e dinâmico.

3. Análise jurisprudencial sobre investimentos em startups: mútuo conversível, responsabilidade e segurança jurídica

A consolidação do ambiente jurídico das startups no Brasil exige, além da edição de normas específicas como a Lei Complementar n. 182/2021, uma interpretação judicial coerente e previsível. A jurisprudência exerce papel decisivo na construção da segurança jurídica, especialmente diante da ausência de tipificações contratuais claras e da recorrente utilização de instrumentos atípicos, como o mútuo conversível em participação societária e os contratos de investimento-anjo. Nesse contexto, o presente capítulo analisa julgados relevantes pertinentes ao objeto deste estudo, que envolvem litígios entre investidores e startups, com o objetivo de verificar em que medida tais decisões contribuem para a efetividade do Marco Legal das Startups e para a proteção dos agentes envolvidos no ecossistema de inovação.

Para tanto, foram selecionados seis casos paradigmáticos, cujos desdobramentos jurídicos envolvem temas como a restituição de valores investidos, o exercício do direito potestativo de conversão, o vencimento antecipado por descumprimento contratual, a delimitação da responsabilidade dos sócios e a aplicação dos princípios da autonomia patrimonial. As decisões analisadas não apenas elucidam os limites e possibilidades dos instrumentos contratuais utilizados no mercado, mas também evidenciam a importância da atuação ativa do

Poder Judiciário na pacificação de controvérsias e na legitimação das práticas negociais típicas do setor.

3.1 A Jurisprudência do STJ e a Segurança Jurídica no Mútuo Conversível em Startups

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgInt no AREsp 2224857/SP, de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, oferece uma contribuição relevante para a consolidação da interpretação jurídica acerca dos contratos de mútuo conversível em participação societária – modalidade largamente utilizada no ecossistema de startups brasileiras para fins de investimento, notadamente antes da efetiva entrada do investidor no quadro societário (Brasil, 2024).

O caso concreto analisado envolveu um investidor que, por meio de um memorando de entendimentos com uma startup do setor financeiro, realizou aportes financeiros sob a previsão de conversão futura em participação societária. A controvérsia judicial girou em torno do direito de restituição dos valores aportados, tendo em vista o insucesso do empreendimento e a não concretização da conversão societária.

Segundo os autos, a cláusula contratual central (cláusula 2.6) previa que o investidor poderia optar, a seu exclusivo critério, pela conversão do mútuo em participação no capital da empresa, no prazo de 90 dias contados da transformação da sociedade limitada em sociedade anônima. Ocorre que, diante do encerramento precoce das atividades da startup, o investidor não exerceu essa opção, motivo pelo qual pleiteou judicialmente a restituição do valor investido.

A decisão da Terceira Turma do STJ reafirmou o entendimento de que, nos contratos de mútuo conversível em participação, subsiste uma relação creditícia originária entre as partes, sendo a conversão societária uma possibilidade e não uma obrigação, salvo disposição

expressa em sentido contrário. Deste modo, na ausência da conversão, e ocorrendo o encerramento das atividades empresariais, o capital mutuado deve ser restituído, conforme reconhecido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e posteriormente mantido pelo STJ.

A Corte Superior, ao negar provimento ao agravo interno do réu, destacou ainda que a revisão da decisão dependeria de interpretação de cláusulas contratuais e reexame de provas, incorrendo nas vedações previstas nas Súmulas nº 5 e nº 7 do próprio tribunal. Tal argumento reforça a importância da precisão redacional e segurança estrutural nos instrumentos contratuais celebrados entre investidores e startups, uma vez que eventuais disputas dependerão da clareza da redação e da contextualização fático-probatória.

Essa decisão é particularmente relevante para o presente estudo por dois motivos centrais. Primeiramente, ela confirma a tipicidade funcional do mútuo conversível como contrato híbrido, com natureza predominantemente obrigacional, cuja conversão em participação societária depende de condições suspensivas e da manifestação de vontade do investidor. Tal interpretação está em consonância com as análises doutrinárias já levantadas no capítulo anterior, que apontam para a fragilidade jurídica da ausência de tipificação contratual própria no ordenamento brasileiro, conforme destacam Valdetaro (2024) e Lana e Pimenta (2022).

Em segundo lugar, a jurisprudência demonstra os limites práticos do Marco Legal das Startups quanto à segurança jurídica na aplicação de seus dispositivos. Embora a LC nº 182/2021 preveja instrumentos como o contrato de participação e a limitação de responsabilidade dos investidores, sua eficácia ainda depende da clareza dos contratos firmados e da interpretação judicial posterior, o que indica persistente

insegurança jurídica – especialmente em casos de inadimplemento, falência ou encerramento prematuro do negócio.

A jurisprudência também oferece subsídios importantes para reflexões sobre a natureza híbrida das figuras contratuais no ecossistema de inovação. Como observou o tribunal, a ausência de obrigatoriedade na conversão do mútuo em participação implica o reconhecimento de uma obrigação restitutória, característica própria do direito obrigacional comum. Essa leitura dialoga com a preocupação expressa na doutrina de que o excesso de contratos atípicos no setor de startups acaba gerando assimetria interpretativa, dificultando previsibilidade e padronização (Valdetaro, 2024).

Assim, o acórdão em análise contribui diretamente para o presente estudo ao reforçar a necessidade de tipificação legal mais clara e abrangente para os contratos de investimento em startups, em especial os de natureza híbrida, como o mútuo conversível. A decisão evidencia que, apesar dos avanços legislativos promovidos pelo Marco Legal das Startups, a segurança jurídica almejada ainda encontra obstáculos práticos, especialmente ao preservar os direitos dos investidores diante de cenários de fracasso empresarial.

3.2 A Competência das Câmaras Empresariais e a Qualificação Jurídica do Mútuo Conversível em Startups

A delimitação jurídica da natureza dos contratos de investimento utilizados por startups – em especial o contrato de mútuo conversível – tem sido objeto de constantes disputas judiciais, cuja análise revela aspectos essenciais para compreender os limites da segurança jurídica no ambiente empreendedor brasileiro. Nesse contexto, a Apelação Cível nº XXXXX-37.2020.8.26.0100, julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, é representativa dos desafios enfrentados na qualificação e

interpretação jurídica de instrumentos atípicos, como o mútuo conversível em participação societária (São Paulo, 2022).

No caso concreto, o autor, na condição de investidor, alegou ter firmado contrato verbal de mútuo com a empresa requerida, com previsão de eventual conversão dos valores aportados em participação no capital social (São Paulo, 2022). Contudo, optou por não exercer esse direito potestativo e, diante do insucesso da negociação e da ausência de ingresso no quadro societário, ajuizou ação de cobrança buscando a restituição dos valores investidos.

A decisão, embora não tenha adentrado diretamente no mérito do pedido, reafirmou a competência das Câmaras Reservadas de Direito Empresarial para julgar ações que envolvem mútuos conversíveis, tendo em vista sua vinculação com matérias tipificadas no Livro II do Código Civil (arts. 966 a 1.195), que trata do Direito de Empresa. Essa delimitação não é apenas processual, mas possui implicações substantivas importantes para a tese deste estudo, uma vez que reforça o entendimento jurisprudencial de que contratos de mútuo conversível integram o universo normativo do Direito Empresarial, não podendo ser tratados como meras obrigações civis típicas.

A discussão se insere no núcleo central dos objetivos da presente pesquisa, especialmente ao evidenciar que, mesmo diante da informalidade contratual e da ausência de cláusulas escritas, a jurisprudência reconhece a existência e validade da relação obrigacional entre investidor e empresa, respeitando o direito do mutuante de não converter o valor aportado em participação societária, e, por consequência, reclamar sua restituição. Esse reconhecimento, que já havia sido analisado no tópico anterior com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no AREsp 2224857/SP), é reiterado

por julgados do TJSP, inclusive em casos análogos julgados pela 2ª Câmara Reservada de Direito Empresarial (Brasil, 2024).

Além disso, a análise comparativa com precedentes similares reforça a uniformização jurisprudencial emergente sobre o tema. Em casos como o da Apelação Cível nº XXXXX-41.2018.8.26.0100, o TJSP reconheceu o direito à restituição dos valores investidos sob o fundamento de que a promessa de sociedade não concretizada e a ausência de contraprestação caracterizam enriquecimento ilícito, vedado pelo art. 884 do Código Civil. Já na Apelação Cível nº XXXXX-90.2020.8.26.0003, também julgada pela Câmara Empresarial, o tribunal reconheceu a inexistência de vínculo societário e validou a devolução com base na natureza obrigacional do contrato de mútuo (Brasil, 2021). Tais decisões convergem para uma interpretação que favorece a segurança jurídica dos investidores diante da não concretização da relação societária inicialmente aventada.

Nesse cenário, percebe-se que a jurisprudência paulista tem avançado no sentido de conferir maior previsibilidade e proteção ao investidor, especialmente quando se trata de contratos atípicos firmados no ambiente de startups. Contudo, a necessidade de que esses casos sejam direcionados às Câmaras Empresariais revela um desafio adicional: a falta de sistematização normativa clara sobre esses instrumentos híbridos, que obriga o Poder Judiciário a exercer um papel interpretativo ampliado para preencher lacunas contratuais e legais.

Portanto, a análise desse julgado reforça a constatação de que o Marco Legal das Startups (Lei Complementar n. 182/2021), embora represente um avanço relevante, ainda não oferece diretrizes suficientes sobre os contratos de investimento atípicos, especialmente quanto à forma, validade e efeitos jurídicos do mútuo conversível. A consequência prática é a dependência da interpretação jurisprudencial

como instrumento de estabilização das relações jurídicas no ecossistema de inovação.

Esse quadro evidencia uma insegurança normativa latente, especialmente para investidores-anjo e pequenos fundos que, muitas vezes, operam com instrumentos informais, motivados por relações de confiança ou agilidade negocial. A consolidação da jurisprudência, embora positiva, não supre a necessidade de regulação legal mais clara, aspecto que este estudo busca evidenciar e problematizar à luz da doutrina e da prática empresarial contemporânea.

3.3 A Responsabilidade Limitada dos Sócios em Contrato de Mútuo Conversível: Aplicação da LC nº 182/2021 e a Proteção à Autonomia Patrimonial

A Apelação Cível n.º XXXXX-92.2021.8.26.0100, julgada pela 13ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Brasil, 2023), consolida importante interpretação jurisprudencial no que tange à autonomia patrimonial das sociedades empresárias, em especial das startups, à luz da Lei Complementar n. 182/2021, conhecida como Marco Legal das Startups.

No caso concreto, o investidor ajuizou execução contra a sociedade investida, White Meios de Pagamento Ltda., e estendeu a responsabilidade a uma das sócias da empresa, Technetium Brasil Participações e Assessoria Ltda., sob alegação de confusão patrimonial, conluio e promessa de pagamento via e-mail. Contudo, o juízo de primeiro grau acolheu os embargos à execução opostos pela sócia, reconhecendo sua ilegitimidade passiva, entendimento que foi confirmado em segunda instância (São Paulo, 2023).

A decisão fundamentou-se diretamente na LC nº 182/2021, em especial nos artigos 4º, 5º e 8º, que definem com precisão as figuras do

investidor-anjo e da startup, bem como a responsabilidade jurídica decorrente da relação contratual entre ambos. O artigo 8º da referida norma é taxativo ao dispor que o investidor anjo não responde por dívidas da empresa investida, e que as disposições relativas à desconsideração da personalidade jurídica não se aplicam a ele, exceto em hipóteses expressas de dolo, fraude ou simulação. Por analogia estrutural, o inverso também se mostra verdadeiro: os sócios da startup tampouco respondem pessoalmente pelas obrigações decorrentes de contratos firmados exclusivamente pela sociedade investida, salvo nos mesmos casos excepcionais previstos legalmente.

A jurisprudência em análise é especialmente relevante por reafirmar a centralidade da autonomia patrimonial da pessoa jurídica no contexto do investimento em inovação. Mesmo diante da alegação do investidor de que houve troca de e-mails em que a sócia se comprometeria com o ressarcimento, o Tribunal concluiu que a obrigação formal decorre do contrato escrito – o qual vinculava somente a empresa investida – e que eventuais comunicações informais não têm o condão de alterar as responsabilidades contratuais pactuadas. A cláusula 2.7 do contrato, inclusive, previa expressamente que a sociedade investida responderia, com exclusividade, pela restituição do valor em caso de falência ou inadimplemento.

A pertinência desta decisão ao objeto deste estudo é evidente, pois reafirma a previsibilidade contratual e a segurança jurídica do modelo de mútuo conversível, ao delimitar claramente as responsabilidades entre as partes. De forma coerente com os objetivos específicos da pesquisa, o acórdão evidencia que, para garantir a eficácia dos contratos de investimento-anjo, é essencial que estes sejam claros, bem redigidos e juridicamente robustos, a fim de prevenir interpretações equivocadas

quanto à responsabilização dos sócios, e, ao mesmo tempo, preservar a lógica de limitação de risco que sustenta a figura do investidor-anjo.

Além disso, a decisão estabelece limites à desconsideração da personalidade jurídica, recusando sua aplicação automática com base apenas em argumentos de conluio ou insolvência da sociedade investida. Tal posição contribui para a estabilidade das relações contratuais e está em consonância com a tendência doutrinária de resguardar o ecossistema de inovação contra práticas judiciais que comprometam a racionalidade econômica do investimento-anjo.

Por fim, a decisão serve de contraponto a outras jurisprudências analisadas neste capítulo, nas quais a má gestão (São Paulo, 2024b), a quebra da *affectio societatis* ou a ausência de conversão em participação acionária ensejaram o direito à restituição do investimento. Aqui, porém, o foco recai não sobre o direito de reaver os valores investidos, mas sim sobre quem deve responder por essa restituição, o que evidencia outra camada de complexidade no campo do mútuo conversível.

3.4 O Investidor-Anjo e a Restituição do Capital: a Aplicação da Lei Complementar nº 182/2021 em Casos de Inadimplemento Contratual

A consolidação da figura do investidor-anjo no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Art. 61-A e seguintes da Lei Complementar nº 123/2006, alterados pela LC nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), tem impulsionado uma crescente judicialização de casos envolvendo o descumprimento contratual por parte das sociedades investidas. Nesse contexto, a análise da sentença proferida no processo nº XXXXX-51.2023.8.26.0564, em trâmite no Tribunal de Justiça de São Paulo, revela aspectos fundamentais sobre a efetividade prática da legislação vigente, sobretudo no que se refere ao resgate do investimento e à autonomia patrimonial das startups (São Paulo, 2024a).

No caso concreto, um investidor formalizou contrato de investimento-anjo com uma microempresa prestadora de serviços, aportando a quantia de R\$ 50.000,00. Conforme estipulado contratualmente, o investidor faria jus ao recebimento mensal de 5% do valor investido durante um ano, com possibilidade de resgatar o montante total após esse período. No entanto, a sociedade investida inadimpliu tanto o pagamento dos rendimentos mensais quanto a devolução do capital investido ao final do contrato, ensejando a ação judicial de cobrança e indenização por danos morais (São Paulo, 2024a).

A decisão judicial, com base na documentação apresentada e diante da revelia da parte requerida, reconheceu integralmente a veracidade dos fatos alegados, condenando a empresa ao ressarcimento integral do capital aportado, bem como ao pagamento dos valores mensais não quitados, acrescidos de correção monetária e juros legais. Importa destacar que a magistrada excluiu do polo passivo o sócio da empresa, por ausência de responsabilidade pessoal, amparando-se no princípio da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, conforme os arts. 49-A, 1.022 e 1.024 do Código Civil e nos dispositivos da LC nº 182/2021 que limitam a responsabilidade da empresa investida, afastando a responsabilização dos sócios, salvo desconsideração da personalidade jurídica.

Essa sentença é emblemática para os fins desta pesquisa por diversos motivos. Primeiramente, ela demonstra que, embora o investidor-anjo não integre o quadro societário da startup, o contrato de participação – quando redigido de forma clara e documentado – assegura direitos patrimoniais passíveis de execução judicial. A decisão reforça, portanto, a importância da formalização contratual e da observância dos prazos mínimos legais para resgate (dois anos, conforme art. 64-A, § 7º, da LC nº 123/2006), ainda que cláusulas em sentido diverso tenham sido ajustadas entre as partes.

Além disso, a sentença alinha-se a precedentes relevantes do próprio TJSP, como a Apelação Cível nº XXXXX-37.2020.8.26.0100, que também reconheceu o direito de restituição ao investidor, ainda que o ingresso na sociedade não tenha se concretizado (São Paulo, 2022). Nestes casos, o fundamento comum é a vedação ao enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil), que opera como um princípio limitador da liberdade contratual e protetor do capital investido, especialmente quando a contraprestação não é cumprida pela startup.

Por outro lado, a decisão também nega o pedido de indenização por danos morais, reconhecendo que o inadimplemento contratual, por si só, não configura abalo moral indenizável, salvo quando extrapola o campo do mero aborrecimento. Esse entendimento, embora previsível dentro da jurisprudência majoritária, reforça a percepção de que o risco do investimento é elemento intrínseco à dinâmica das startups, o que impõe ao investidor uma postura diligente e realista quanto às possibilidades de retorno.

Por fim, a sentença reafirma a função dos contratos de participação como instrumentos atípicos, mas eficazes, desde que respeitados os limites legais impostos pelo Marco Legal das Startups. A partir do reconhecimento da validade da relação obrigacional e da previsão contratual do resgate, o judiciário tem demonstrado maior sensibilidade à necessidade de segurança jurídica nas operações envolvendo inovação, capital de risco e empreendedorismo, ainda que subsistam desafios interpretativos e lacunas regulatórias que ensejam atenção do legislador.

3.5 Mútuo Conversível, Dever de Diligência e Vencimento Antecipado: a Proteção do Investidor em Casos de Má Gestão

A jurisprudência proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no âmbito da Apelação Cível nº XXXXX-84.2020.8.26.0100 acrescenta importante nuance à análise da segurança jurídica dos contratos de mútuo conversível em participação societária, ao tratar da hipótese de vencimento antecipado do contrato por descumprimento dos deveres de diligência e lealdade por parte dos administradores da startup investida (São Paulo, 2024b).

No caso em questão, uma empresa investidora celebrou com a startup requerida um contrato de mútuo conversível em ações, conforme previsto na Lei Complementar nº 182/2021, e aportou recursos em fases sucessivas, condicionados ao cumprimento de metas contratuais e ao compromisso com boas práticas de gestão empresarial. A autora da ação alegou reiterado descumprimento contratual por parte da startup, com destaque para remunerações desproporcionais aos sócios fundadores, falhas no cumprimento de obrigações legais (como adequação à LGPD) e desrespeito às deliberações do Conselho Consultivo.

O juízo de primeiro grau reconheceu a procedência do pedido, declarando o vencimento antecipado do contrato e condenando a startup à devolução dos valores investidos (R\$ 1.170.473,98) e ao pagamento de multa contratual no valor de R\$ 1.500.000,00, conforme cláusula específica do instrumento celebrado. A sentença fundamentou-se em dispositivos do Código Civil (arts. 1.010 a 1.021) e da Lei nº 6.404/1976 (arts. 153 a 157), que estabelecem os deveres fiduciários dos administradores, como diligência, lealdade e atuação no melhor interesse da sociedade.

A despeito da tentativa recursal da parte ré, o Tribunal reconheceu que a matéria discutida envolve o núcleo do Direito Empresarial, pois

refere-se à gestão de sociedades empresárias e ao inadimplemento contratual no âmbito de investimentos em inovação. Por isso, o recurso foi redistribuído para julgamento pelas Câmaras Reservadas de Direito Empresarial, nos termos da Resolução nº 623/2013 do TJSP.

Essa decisão é relevante por demonstrar que a jurisprudência começa a admitir a resolução antecipada dos contratos de mútuo conversível com base na violação de deveres de administração, elevando o grau de proteção ao investidor e reconhecendo os riscos decorrentes de gestões temerárias ou desleais. De maneira inovadora, a sentença trata o descumprimento da função fiduciária dos administradores como fundamento para a responsabilização financeira da empresa, sem exigir a formalização da entrada do investidor no quadro societário.

Esse entendimento encontra respaldo em doutrina especializada, que observa que a relação entre investidores e administradores, sobretudo em fases iniciais de startups, é marcada por um pacto de confiança e previsibilidade, indispensável à mensuração do risco e à legitimidade do investimento (Camargo, 2019; Martins-Costa, 2021). A quebra dessa confiança, como evidenciado na sentença, afeta a essência da obrigação assumida no contrato de mútuo conversível, justificando a imposição de penalidades contratuais.

A jurisprudência também se harmoniza com outros precedentes das Câmaras Empresariais do TJSP que já haviam reconhecido o direito de resgate dos valores investidos em situações de não conversão ou encerramento prematuro do negócio. Entretanto, o diferencial deste julgado está no fato de que o inadimplemento decorre não da falência da startup, mas da constatação judicial de má gestão e desvio da finalidade empresarial, o que demonstra o potencial de responsabilização objetiva da sociedade investida diante da quebra de confiança negocial.

Por fim, destaca-se a importância da tipificação contratual clara das hipóteses de vencimento antecipado e da previsão de multa por inadimplemento, que garantiram à investidora reparação financeira eficaz sem necessidade de comprovar dolo ou fraude. Isso corrobora a ideia defendida neste estudo de que a efetividade prática da LC nº 182/2021 depende da qualidade dos instrumentos contratuais firmados e da atuação ativa do Judiciário na proteção do investimento anjo, inclusive quando este não se converteu em participação societária.

3.6 Ação Monitória em Contrato de Mútuo Conversível: Natureza Jurídica, Simulação Contratual e Direito de Restituição do Aporte

A controvérsia jurídica abordada na Apelação Cível TJSP XXXXX-90.2020.8.26.0003 gira em torno de uma ação monitoria ajuizada por uma investidora que, ao optar por não converter o contrato de mútuo conversível em participação societária, pleiteou judicialmente a restituição do valor aportado à startup mutuária. A parte ré, por sua vez, sustentou a existência de simulação contratual, alegando que a autora se comportava como verdadeira sócia, detentora de prerrogativas incompatíveis com a figura de mutuante, como o acesso a informações estratégicas da empresa.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, no entanto, rejeitou a tese de simulação e manteve a sentença de procedência da ação monitoria, considerando inequívoco o caráter jurídico do contrato de mútuo conversível. Para o relator, a conduta da investidora esteve sempre em consonância com os direitos e deveres previstos contratualmente, em especial o exercício do direito potestativo de não converter o mútuo em participação societária. O acórdão destacou que a presença de cláusula de confidencialidade e o acesso a informações internas pela investidora não descaracterizam o contrato de mútuo, tampouco indicam vínculo

societário de fato, mas sim reforçam o dever de transparência no contexto de investimentos empresariais.

Em termos de hermenêutica contratual, a decisão reafirma a importância da literalidade e clareza dos termos pactuados entre partes empresárias, conforme leciona Forgioni (2010), ao destacar que nos contratos empresariais presume-se a simetria de informações e a ausência de hipossuficiência. Nesse contexto, a relação entre investidor e startup exige que os termos contratuais sejam respeitados com rigor, especialmente no que diz respeito à natureza do vínculo obrigacional. O contrato, firmado entre empresários experientes, não comportava margem para interpretações alternativas quanto à sua essência: tratava-se de mútuo conversível, com cláusula clara de opção de conversão a critério do mutuante, e não de aporte disfarçado com efeitos societários automáticos.

Comparativamente às decisões anteriores analisadas neste capítulo, este julgado fortalece a posição jurisprudencial consolidada nos tribunais paulistas de que o mútuo conversível, quando corretamente redigido e executado, assegura ao investidor a faculdade de optar pela conversão ou restituição, sem que isso implique, por si só, qualquer vínculo societário ou responsabilidade ampliada para além do contrato. A tentativa da ré de descaracterizar a natureza do instrumento contratual – sustentando uma suposta “sociedade de fato” – não prosperou, exatamente porque, em contratos empresariais, vigora o princípio da boa-fé objetiva na interpretação literal dos instrumentos firmados.

Este caso também reforça a função jurídica do mútuo conversível como instrumento estratégico de investimento em startups, sendo fundamental para atrair capital sem comprometer, de imediato, a estrutura societária da empresa receptora. O contrato analisado prevê

expressamente que, na ausência da opção pela conversão, caberia à empresa devedora devolver o valor investido, acrescido de encargos moratórios, conforme previsto em cláusulas específicas. O não pagamento levou à legitimidade da cobrança por meio de ação monitória, cujo rito célere e documental se mostrou compatível com a natureza da obrigação.

Assim, a jurisprudência aqui examinada contribui de forma significativa para evidenciar a segurança jurídica proporcionada pelos contratos de mútuo conversível, desde que bem elaborados, e o entendimento firme do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a necessidade de observância dos limites contratuais. Além disso, fortalece a previsibilidade quanto aos riscos assumidos por ambas as partes – investidor e startup – ao utilizar este tipo de instrumento.

As decisões jurisprudenciais examinadas neste capítulo confirmam que, embora o Marco Legal das Startups tenha avançado na estruturação normativa do ambiente empreendedor, sua eficácia prática ainda depende fortemente da atuação interpretativa do Judiciário. Os casos analisados demonstram que há crescente reconhecimento, por parte das cortes superiores e das Câmaras Empresariais, da especificidade dos instrumentos jurídicos utilizados no setor, bem como da necessidade de proteger tanto a autonomia das startups quanto os direitos dos investidores.

Contudo, as decisões também revelam lacunas persistentes, especialmente no que tange à padronização de contratos de investimento, à delimitação clara das obrigações das partes e à prevenção de litígios decorrentes da má gestão ou da informalidade negocial. Nesse sentido, a jurisprudência vem ocupando um espaço normativo não preenchido pelo legislador, suprimindo omissões legais e

oferecendo segurança a um mercado que, por sua própria natureza, opera sob alto grau de risco e imprevisibilidade.

Assim, a análise jurisprudencial reforça as proposições anteriores do presente estudo: a segurança jurídica no ecossistema das startups brasileiras ainda é uma construção em curso, que depende não apenas de reformas legislativas contínuas, mas também da evolução doutrinária e da maturação dos tribunais no tratamento das especificidades do setor de inovação.

Considerações finais

O presente estudo se propôs a analisar criticamente os efeitos jurídicos e institucionais da Lei Complementar nº 182/2021 – o Marco Legal das Startups – sobre a promoção da segurança jurídica no ecossistema de inovação brasileiro, com foco nas relações negociais entre empreendedores e investidores. Partindo de uma abordagem metodológica qualitativa, documental e jurisprudencial, o estudo verificou a eficácia normativa do marco legal em conferir estabilidade, previsibilidade e confiança nas operações de captação de recursos por startups, considerando, ainda, a convergência entre as práticas contratuais do mercado e a estrutura jurídica vigente.

O primeiro e mais relevante achado do estudo reside na constatação de que o Marco Legal das Startups representa um avanço normativo relevante ao inaugurar um regime jurídico específico para negócios inovadores, reconhecendo suas peculiaridades estruturais, seu grau elevado de risco e sua centralidade para o desenvolvimento econômico nacional. A definição legal do conceito de startup (art. 4º da LC nº 182/2021), a previsão do contrato de participação, a limitação da responsabilidade dos investidores e os mecanismos de fomento, como o

Inova Simple e os *sandboxes* regulatórios, denotam uma tentativa legislativa de compatibilizar a rigidez do ordenamento jurídico com a dinamicidade da inovação.

Contudo, apesar dos méritos formais da norma, o estudo evidenciou que sua eficácia prática ainda é mitigada por diversos fatores estruturais, normativos e interpretativos. A análise crítica da produção doutrinária e dos dados empíricos obtidos por meio da triagem de artigos científicos revelou que persistem lacunas legislativas significativas, sobretudo quanto à ausência de tipificação dos contratos atípicos utilizados pelo mercado, como o mútuo conversível, os acordos de aquisição de direitos (*vesting*) e os acordos SAFE. Essa omissão obriga os operadores do direito a recorrer a estruturas jurídicas híbridas, gerando incertezas interpretativas que fragilizam a segurança jurídica das relações negociais.

No campo jurisprudencial, a pesquisa examinou decisões paradigmáticas do STJ e do TJSP, com destaque para o AgInt no AREsp 2224857/SP, que reconhece o direito de restituição do capital investido em mútuo conversível não convertido (Brasil, 2024). Essas decisões consolidam o entendimento de que a eficácia dos contratos firmados no âmbito de startups depende diretamente da clareza redacional e da adequação das cláusulas às diretrizes legais. Verificou-se, ainda, uma incipiente padronização jurisprudencial, sobretudo no que tange à responsabilidade dos sócios e investidores, à desconsideração da personalidade jurídica e à restituição de investimentos em hipóteses de inadimplemento contratual ou dissolução antecipada da empresa.

Dentre os desafios identificados, merecem destaque:

A insuficiência de incentivos fiscais específicos para investidores-anjo, comprometendo a atratividade dos investimentos em inovação;

A carência de regulamentação infralegal para os *sandboxes* regulatórios, cujo uso, embora promissor, carece de balizas normativas que evitem a insegurança decorrente da suspensão parcial de normas;

A necessidade de revisão dos critérios antitruste aplicáveis a operações de fusão e aquisição, sobretudo aquelas realizadas por grandes grupos econômicos sobre startups emergentes, como forma de preservar a concorrência e a diversidade de soluções inovadoras;

As limitações do regime Inova Simples, que, embora facilite a abertura de empresas inovadoras, levanta dúvidas quanto à sua estabilidade jurídica e aplicabilidade em estágios mais avançados de desenvolvimento empresarial.

Tais desafios sugerem que o Marco Legal das Startups, embora inovador, deve ser compreendido como uma etapa inicial de um processo regulatório mais amplo e contínuo, que exige atualização normativa, atuação responsiva do Judiciário e articulação entre agências reguladoras, investidores, empreendedores e o Poder Legislativo. Como salienta Tomazette (2024), a adaptabilidade do Direito às novas formas de organização econômica é essencial para evitar o anacronismo normativo e fomentar a inclusão das startups na economia formal de modo seguro e competitivo.

A partir dessas constatações, propõem-se as seguintes recomendações normativas e institucionais:

1. Elaboração de legislação complementar que tipifique expressamente os principais contratos de investimento utilizados pelo ecossistema de inovação, com destaque para os mútuos conversíveis, acordos de *vesting*, SAFEs e cláusulas de proteção ao investidor (*tag-along*, *drag-along*, antidiluição);
2. Criação de incentivos tributários e fiscais específicos voltados aos investidores-anjo e fundos de venture capital, como forma de ampliar o volume de capital privado destinado às startups;
3. Regulamentação precisa e uniforme dos *sandboxes* regulatórios, com parâmetros objetivos de entrada, duração, monitoramento e transição para o ambiente regulatório pleno;

4. Revisão do marco antitruste aplicável a aquisições de startups, com vistas a proteger a livre concorrência e evitar práticas de concentração nocivas à diversidade e pluralidade do ecossistema;
5. Fomento à padronização jurisprudencial, mediante súmulas ou enunciados interpretativos sobre contratos de investimento e limites de responsabilidade em startups, a fim de conferir previsibilidade e uniformidade às decisões judiciais.

No plano acadêmico, o presente trabalho pretende contribuir para o avanço das discussões no campo do Direito Empresarial contemporâneo, ao oferecer uma análise crítica e empírica da aplicação do Marco Legal das Startups, articulando teoria normativa, jurisprudência e prática contratual. A intersecção entre inovação e segurança jurídica, como aqui explorada, constitui campo para pesquisas futuras, inclusive no âmbito da comparação internacional, da análise regulatória setorial e da avaliação de impacto legislativo.

Indica-se, portanto, que a segurança jurídica das startups no Brasil não depende apenas da existência formal de um marco legal, mas da sua efetiva aplicação, da coerência interpretativa do Judiciário e da contínua adaptação normativa às transformações tecnológicas e econômicas do século XXI. O equilíbrio entre flexibilidade regulatória e estabilidade jurídica é o desafio central a ser enfrentado pelo ordenamento jurídico brasileiro na era da inovação disruptiva.

Referências

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; FURQUIM, Gregório Portugal De Oliveira. A importância do investimento de capital de risco para startups e a liberdade contratual no ecossistema empreendedor. **Revista de Direito Empresarial**, 2023. DOI: https://doi.org/10.52028/rdemp.v20.i2_art05.pr

ALVES; Alexandre Eli, CLAUDINO; Miriam da Costa, BARBOZA; Ricardo Augusto Bonotto. Aquisição de direitos em biostartups: análise do novo arcabouço legal e dos

direitos fundamentais. **Revista Internacional de Avanços em Biotecnologia Médica – IJAMB**, v. 5, n. 2, 2023. DOI: <https://doi.org/10.52466/ijamb.v5i2.113>

BRASIL. Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019. **Institui o Inova Simples e altera as Leis Complementares nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e nº 155, de 27 de outubro de 2016**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 78, p. 1, 25 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp167.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. **Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Resolução CGSIM nº 62, de 20 de novembro de 2020. **Dispõe sobre a classificação de risco das atividades econômicas** sujeitas à vigilância sanitária e as diretrizes gerais para o licenciamento sanitário pelos órgãos de vigilância sanitária dos Estados, Distrito Federal e Municípios e altera a Resolução CGSIM nº 55, de 23 de março de 2020. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/113907>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Agravo em Recurso Especial n. 2224857/SP**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, j. 24 jun. 2024, DJe 25 jun. 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=26%2F06%2F2024&num_registro=202203163346. Acesso em: 09 jun. 2025.

CAMARGO, André Antunes Soares de. **Transações entre partes relacionadas: um desafio regulatório complexo e multidisciplinar**. 4. ed. rev. e atual. Cotia – SP: Ed. Almedina Brasil, 2019.

DISTRITO; SOFTBANK. **Panorama Tech América Latina 2023**. São Paulo: Distrito, 2023. Disponível em: https://7735036.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/7735036/latam-report-23-v10_compressed.pdf. Acesso em: 16 maio 2025.

FORGIONI, Paula A. **Teoria Geral dos Contratos Empresariais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010)

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KANAREK, Marina. Aquisições de startups no Brasil sob a ótica antitruste: uma análise empírica das operações e do posicionamento do CADE. 2023. **Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo – SP**. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4539844>

LANA, Henrique Avelino; PIMENTA, Eduardo Goulart. Perspectivas econômicas pelo Marco Civil das startups. **Revista do Curso de Direito da UNIFOR**, Formiga – MG, v. 13, n. 1, p. 84-113, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.24862/rcdu.v13i1.1495>.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9. Ed. São Paulo: Gen Atlas, 2021.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Boa Fé no Direito Privado**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jr., 2021.

MAY, Yduan de Oliveira; DAL PONT, Amanda Sebastião. O Marco Legal das startups e o incentivo ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 143-161, jan./jun., 2024. DOI: <http://doi.org/10.5585/2024.24200>

NEIVA, Tomás. **Comentários ao Marco Legal das Startups**. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. p.14. ISBN 9786555597448. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597448/>. Acesso em: 13 mai. 2025.

PEREIRA, Reginaldo; BURTET, Giani; FONTANELA, Cristiani; MARROCOS, Andréa De Almeida Leite. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. **Conjecturas**, n. 22, n. 12, 2022. DOI: 10.53660/CONJ-1520-2B12

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. XXXXX-37.2020.8.26.0100**, Rel. Des. Ana Lúcia Romanhole Martucci, 33ª Câmara de Direito Privado, j. 07 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1568627659/inteiro-teor-1568627784>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. XXXXX-84.2020.8.26.0100**, Rel. Des. Morais Pucci, 26ª Câmara de Direito Privado, j. 09 maio 2024b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2473608642/inteiro-teor-2473608643>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. XXXXX-92.2021.8.26.0100, Rel. Des. Nelson Jorge Júnior, 13ª Câmara de Direito Privado, j. 1º mar. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2490408387/inteiro-teor-2490408392>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº XXXXX-90.2020.8.26.0003**, 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Rel. Des. Alexandre Lazzarini, j. 12 maio 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1207902926/inteiro-teor-1207902952>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Processo nº XXXXX-51.2023.8.26.0564**, 6ª Vara Cível de São Bernardo do Campo, Sentença de 07 ago. 2024a, Juíza Patrícia Svartman Poyares Ribeiro. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2660547929/inteiro-teor-2660554503>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SARAIVA, Editora. **Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador** (Lei Complementar nº 182, de 1º-6-2021) e Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123, de 14-12-2006). Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. p.6. ISBN 9786555597745. Disponível em: <https://app.minha.biblioteca.com.br/reader/books/9786555597745/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

SCABORA, Filipe Casellato; DOS SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira; GUARNIERI, Luiz Felipe Coser. Investimentos em Startups e *Crowdfunding* no Brasil. **Revista do Curso de Direito da UNIFOR**, Formiga – MG, v. 12, n. 2, p. 218-237, jul./dez., 2021. DOI: <https://doi.org/10.24862/rcdu.v12i2.1402>

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; DA SILVA, Naria Stela Campos; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca. Direito, empreendedorismo & startups: as contribuições do Inova Simples para o Desenvolvimento do Ecossistema Empreendedor Brasileiro. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 3, n. 1, jan.-jun., 2022. DOI: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v13i1.1538>

TEIXEIRA, Tarcisio; LOPES, Alan M. **Startups e inovação: direito no empreendedorismo** 2a ed.. 2. ed. Barueri: Manole, 2020. E-book. p.7. ISBN 9788520461976. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520461976/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial** - Teoria Geral e Direito Societário Vol.1. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jr., 2024. E-book. p.I. ISBN 9788553621088. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621088/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

VALDETARO, Liana Gorberg. Contratos atípicos, negócio indireto e normativo: reflexões sobre os contratos comumente usados para investimento em startups. **Revista de Direito Empresarial**, 2024. DOI: https://doi.org/10.52028/rdemp.v21i1_art06.rj

VITÓRIO, Pablo Wanderley; PESSOA, Rebeca Lydia Pernambuco Lins; SIMÕES-BORGIANI, Danielle Silva. *Sandbox* Regulatório como Alternativa para Inserir as Inovações Disruptivas Desenvolvido por Startups no Brasil. **International Journal for Innovation Education and Research**, v. 9, n. 9, 2021. DOI: <https://doi.org/10.31686/ijer.vol9.iss9.3395>

INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MUNDO DO TRABALHO: REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS E AS ESTRATÉGIAS DA GESTÃO ORGANIZACIONAL

*Andreza Alves Vieira Abrahão*¹

*Amaury Franca Araújo*²

*Eduardo Faustino dos Santos Lima*³

*Jovair Batista de Jesus*⁴

*Haihani Silva Passos*⁵

1 Introdução

A inclusão das pessoas com deficiência (PcD) no mundo do trabalho é um direito reconhecido internacionalmente. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) é um tratado internacional adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006, que aborda diversos aspectos da vida dessas pessoas, inclusive o direito ao trabalho:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência de trabalhar, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Este direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceito no mercado laboral em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência (ONU, Artigo 27 da CDPD, 2006).

¹ Mestranda em Administração (IF Goiano) e especialista em diversas áreas da gestão. Administradora, teóloga e matemática, leciona no SENAC e no IF Goiano – Campus Rio Verde. andreza.aav@gmail.com

² Mestrando em Administração (IF Goiano). Graduado em Administração e Especialista em Gestão de Pessoas (PUC-GO). Atua no Instituto Federal de Goiás na área de Administração, com ênfase em Gestão de Pessoas, Desenvolvimento Institucional e Transparência.

³ Mestrando em Administração (IF Goiano), especialista em inovação e graduado em Publicidade (UFPE). Atua como professor e coordena o Grupo BG3 na Escola do Futuro Raul Brandão de Castro (CETT-UFG).

⁴ Doutorando em Educação (PUC-GO), mestre em Artes (IFG), com múltiplas especializações e graduações em Educação Física e Artes. É professor efetivo da educação básica em Rio Verde-GO.

⁵ Doutora em Ciências Ambientais (UFG), mestre em Desenvolvimento Regional e economista. Diretora de Extensão, professora e pesquisadora no IF Goiano – Campus Rio Verde.

O Brasil promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, alinhando a legislação brasileira aos parâmetros mundiais para a promoção da diversidade e da inclusão (Brasil, 2009).

Outro marco legal importante no Brasil é a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, conhecida como a Lei de Cotas, que determina que empresas que possuam a partir de 100 (cem) funcionários devem reservar de 2% a 5% das suas vagas para profissionais PcD (Brasil, 1991). A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e também é um marco importante para assegurar que a contratação de PcD seja feita de modo digno e inclusivo (Brasil, 2015).

Essas legislações contribuem para uma conscientização social sobre a relevância da diversidade, impulsionando discussões que demonstram que a inserção de profissionais PcD nas organizações vai além do cumprimento das cotas legais, tornando-se um fator estratégico para a inovação, a criatividade, a produtividade e a diversidade, contribuindo para a construção de ambientes organizacionais mais justos e equitativos.

Diante desse contexto, o presente estudo propõe uma reflexão sobre os desafios e as estratégias inerentes à gestão organizacional para promover a inclusão do profissional PcD de modo efetivo, explorando as barreiras existentes e as práticas que podem promover um ambiente de trabalho acessível e acolhedor para todos.

Para desenvolvimento do estudo, foi proposta a seguinte questão a ser investigada: Quais são os principais desafios e as estratégias mais eficazes adotadas pela gestão organizacional para promover a inclusão efetiva de pessoas com deficiência no mundo do trabalho?

Como objetivo geral, propõe-se analisar os desafios e as estratégias adotadas pela gestão organizacional para a inclusão de profissionais PcD. E, para alcançar esse objetivo, foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar os principais marcos legais do Brasil que abordam a questão da inclusão no mercado de trabalho.
- Identificar as barreiras e os desafios enfrentados pelas organizações na inclusão de profissionais PcD.
- Analisar as principais estratégias adotadas pela gestão organizacional para promover a inclusão efetiva dos profissionais PcD.

A realização desta pesquisa se justifica pela crescente relevância da inclusão no mundo do trabalho nas perspectivas ética, social e econômica. No Brasil, apesar dos avanços legais, ainda existem desafios significativos na prática organizacional para a promoção da inclusão de modo efetivo. Observa-se que existem várias barreiras que dificultam a participação plena das pessoas com deficiência no mundo trabalho, tais como: estrutura organizacional inadequada (falta de acessibilidade física e de adaptações mínimas nos locais de trabalho), barreiras de comunicação, preconceito, inadequação dos processos de recrutamento e seleção, planos de desenvolvimento de carreira inadequados, dentre outros.

Ressalta-se que essas dificuldades, além de limitarem as oportunidades para os profissionais PcD, também privam as empresas da diversidade de talentos e do potencial que esses profissionais têm a oferecer, impactando negativamente na inovação e no clima organizacional.

Espera-se que os resultados deste estudo possam contribuir para a compreensão das especificidades da inclusão de profissionais PcD no ambiente de trabalho, apresentando estratégias que possam auxiliar os

gestores organizacionais na valorização da diversidade para a construção de ambientes de trabalho mais justos, inclusivos e equitativos.

2 Revisão de literatura

A inclusão de profissionais PcD no ambiente organizacional vai além do simples cumprimento de normativas, configurando-se como um campo de estudo que exige uma compreensão profunda e diversificada. Assim, este tópico contém um breve panorama da produção científica que fundamenta essa temática. Serão apresentados os fundamentos teóricos que sustentam a inclusão, os principais marcos legais e as práticas de gestão organizacional que buscam transpor os desafios inerentes a esse processo. Ao revisar as principais contribuições teóricas espera-se proporcionar ao leitor um olhar abrangente sobre as complexidades e as abordagens promissoras no desenvolvimento de organizações inclusivas.

2.1 Inclusão: Definição e Contextualização

Para compreender o processo da inclusão é fundamental primeiramente explorar as diversas perspectivas e abordagens conceituais sobre o tema, uma vez que a terminologia e o entendimento sobre inclusão evoluíram significativamente ao longo do tempo, resultando em mudanças sociais e legais.

Nesse contexto, autores como Aydos (2021, p. 290) ressaltam que “promover a inclusão social das pessoas com deficiência, então, implica em possibilitar a acessibilidade destas pessoas nos mais diversos espaços da nossa sociedade, abolindo ao máximo as barreiras por elas encontradas neste processo”. Analisando essa colocação, pode-se perceber que a inclusão tem uma natureza ativa e multifacetada. Ou

seja, para promover uma inclusão social efetiva não basta integrar as pessoas com deficiência às estruturas existentes. É necessário que o ambiente social passe por uma transformação proativa para que se torne verdadeiramente acessível e sem barreiras. Isso só pode ocorrer a partir de um esforço contínuo e colaborativo de todos os atores sociais (governo, empresas e cidadãos) para que o PcD possa ter seus direitos assegurados com plenitude para participar em igualdade de oportunidades de todos os aspectos da vida em sociedade.

Pensamos ser importante dizer que inclusão não é apenas o processo de colocar as pessoas com deficiência no mesmo lugar que pessoas sem deficiência, mas permitir que pessoas com e sem deficiência participem, igualitariamente e com equidade das atividades sociais (Aydos, 2021, p. 309).

Observa-se que a visão de Aydos (2021) sobre a inclusão está alinhada com as perspectivas inclusivas contemporâneas apresentadas pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), destacando a necessidade de ir além da simples integração e promovendo a criação de ambientes onde todos, com e sem deficiência, possam ter acesso às oportunidades de forma justa e equitativa.

Estima-se que aproximadamente 15% da população mundial seja portadora de algum tipo de deficiência e que cerca de 80% dessas pessoas estejam em idade ativa para o mercado de trabalho (Organização Internacional do Trabalho, 2015). No Brasil, cerca de 23,9% da população é considerada PcD, totalizando 45.606.048 pessoas, conforme dados do Censo Demográfico do IBGE (2010). Esse quantitativo demonstra a importância da inclusão, pois uma parcela significativa da população precisa ter seus direitos assegurados para que possa viver com dignidade.

Aydos (2021) aponta ainda que se a legislação não determinasse que as práticas de recrutamento e seleção levassem em conta a inclusão dos

profissionais PcD, esses não seriam contratados nem para executar os serviços manuais e repetitivos.

O contexto histórico marcado por uma trajetória de superação da invisibilidade e luta por cidadania caracteriza o caminhar das pessoas com deficiência. Rejeitadas sumariamente em diferentes sociedades e culturas, vistas durante muitos séculos como 'inválidas' ou 'incapazes', nas últimas décadas, particularmente depois de 1981 (declarado pela ONU como Ano Internacional da Pessoa Deficiente), esse grupo passou a se organizar politicamente, constituindo-se num novo 'ator social' nos debates contemporâneos sobre direitos humanos e políticas públicas (García, 2022, p. 182).

A partir das colocações de Aydos (2021) e García (2022), pode-se inferir que apesar dos avanços legais para a inclusão dos profissionais PcD, ainda persiste uma visão capacitista e preconceituosa no mundo do trabalho. Para que esse cenário mude é necessário promover uma mudança cultural genuína e efetiva em prol do reconhecimento e da valorização das habilidades e das competências do profissional PcD, uma vez que a inclusão não é um processo espontâneo e natural. A promoção da inclusão social exige um esforço contínuo, amparado pela legislação e incentivado pela sociedade civil, para a efetivação de uma mudança de mentalidade no ambiente organizacional para valorização do potencial de todas as pessoas, sem distinções.

Nesse contexto, faz-se necessário definir a inclusão sob a ótica em que será abordada no decorrer da pesquisa:

A inclusão é um processo pelo qual a sociedade se adapta para permitir a participação das pessoas em todos os seus setores, inclusive daquelas pessoas com necessidades especiais (PNE's), e estas, por sua vez, se preparam para assumir seus papéis na sociedade. O acesso de PNE's ao mercado de trabalho é um dos aspectos do processo de inclusão, importante por proporcionar às pessoas condições para a satisfação de suas necessidades básicas, a valorização de si mesmas e o desenvolvimento de suas potencialidades (Araujo; Schmidt, 2006, p. 241).

Assim, quando se fala em inclusão, entende-se que há pelo menos dois aspectos a serem considerados, pois a sociedade precisa estar preparada para ser efetivamente inclusiva, mas, por outro lado, o PcD também precisa fazer a sua parte e buscar o acesso às oportunidades que poderão ajudá-lo a se inserir no mercado de trabalho.

2.2 Marcos Legais da Inclusão no Brasil

De acordo com a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Evidencia-se que a legislação compreende a deficiência como algo que vai além da condição individual da pessoa, envolvendo também as barreiras existentes na sociedade e nos ambientes que impedem sua plena participação em todas as áreas da vida social (educação, trabalho, lazer, cultura, dentre outros).

“Nesta perspectiva a deficiência não seria a lesão ou o ‘impedimento’ em si, mas a lesão em interação com as barreiras sociais impostas a estas pessoas” (Aydos, 2021, p. 290, grifo do autor). Assim, pode-se compreender a ideia da deficiência como uma construção social, uma vez que as limitações vivenciadas pelo PcD são mais decorrentes das barreiras impostas pelo contexto social do que pelas suas condições individuais.

Essa é uma questão importante a se destacar, pois a deficiência é parte integrante da condição humana. A maioria das pessoas terá algum tipo de deficiência temporária ou permanente ao longo da vida, tanto

em decorrência de acidentes e/ou doenças quanto em virtude do próprio envelhecimento (OMS, 2012).

O Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, classifica os tipos de deficiência no Artigo 5º e determina ainda que o PcD precisa ter um laudo médico para que a sua condição seja legalmente reconhecida. O Quadro 1, a seguir, apresenta os tipos de deficiência:

Quadro 1 – Classificação dos Tipos de Deficiência

Tipo	Definição
Deficiência Física	Alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, tri paresia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções.
Deficiência Auditiva	Perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz.
Deficiência Visual	Cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores.
Deficiência Mental	Funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como: 1. Comunicação; 2. Cuidado pessoal; 3. Habilidades sociais; 4. Utilização dos recursos da comunidade; 5. Saúde e segurança; 6. Habilidades acadêmicas; 7. Lazer; e 8. Trabalho.
Deficiência Múltipla	Associação de duas ou mais deficiências.

Fonte: Brasil (2004); elaborado pelos autores (2025).

Ressalta-se que compreender os tipos de deficiência é essencial para promover a inclusão de forma eficaz, principalmente no ambiente

organizacional, pois cada uma apresenta características e demandas específicas que precisam ser consideradas para a contratação de um profissional PcD.

É sob essa perspectiva legal que se discorrerá sobre os desafios e as estratégias para inclusão do profissional PcD no decorrer da pesquisa. Para isso, foram identificadas as principais legislações relacionadas à inclusão no Brasil:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência.
- Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições, promoção, proteção, recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
- Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 159, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes.
- Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências.
- Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.

- Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.
- Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências.
- Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
- Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo facultativo, assinado em Nova York, em 30 de março de 2007. Organização das Nações Unidas – ONU.
- Instrução Normativa nº 98, de 15 de agosto de 2012. Dispõe sobre procedimentos de fiscalização do cumprimento, por parte dos empregadores, das normas destinadas à inclusão no trabalho das pessoas com deficiência e beneficiários da Previdência Social reabilitados.
- Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.
- Lei nº 12.319, de 01 de setembro de 2010. Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.
- Lei nº 12.470, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
- Lei nº 12.764 de 27 de dezembro de 2012. Institui a política nacional de proteção dos direitos da pessoa com transtorno do espectro autista; e altera o § 3 do art.º 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Observa-se que a legislação brasileira é abrangente e contínua evoluindo para acompanhar os requisitos internacionais em relação à inclusão, oferecendo o suporte legal necessário para a inserção do PcD nas organizações. No entanto, apesar desse amparo legal, ainda persistem algumas barreiras:

Portanto, é importante evidenciar que as principais dificuldades estão refletidas diretamente na educação e no mercado de trabalho, sendo necessário superar esses desafios e proporcionar igualdade, melhores condições e oportunidades, para construir um ambiente livre de preconceitos, aproximando-se às políticas públicas e sociais, que apoiam as pessoas com deficiência (PCDs), para poderem ter seus direitos garantidos e efetivados em todos os lugares (Silva; Montezuma; Dirino, 2024, p. 5).

Sob essa ótica, reconhece-se que ainda há um longo caminho a percorrer para a plena efetivação dos direitos do PcD, principalmente em relação ao acesso e à permanência no mundo do trabalho.

3 Procedimentos metodológicos

Como procedimento metodológico, este estudo adotou a pesquisa bibliográfica como método principal, utilizando como fonte materiais pré-existentes para a construção do conhecimento principalmente livros, artigos científicos e a legislação sobre o tema abordado (Gil, 2002). Dessa forma, a revisão de literatura é essencial para situar o estudo no contexto científico, permitindo a identificação de lacunas do conhecimento e contribuindo para o direcionamento da pesquisa rumo a novas fronteiras a serem investigadas dentro dessa temática.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias consiste na identificação e no levantamento de toda a produção bibliográfica existente sobre o tema estudado, incluindo livros, artigos em revistas, publicações avulsas e materiais da imprensa

escrita. Esse tipo de pesquisa é o primeiro passo de qualquer pesquisa científica e tem como objetivo colocar o pesquisador em contato com o que já foi escrito sobre o assunto, permitindo a análise das informações para a construção do conhecimento científico.

A pesquisa bibliográfica deve ser desenvolvida com base em passos específicos, conforme descrito no Quadro 2:

Quadro 2 – Fases da Pesquisa Bibliográfica

Fase	Descrição
1. Escolha do tema	Consiste em definir o assunto que se deseja tratar ou desenvolver.
2. Elaboração do plano de trabalho	Pode ser feita antes ou depois do fichamento e engloba toda a estrutura de um trabalho científico, incluindo a formulação do problema, das hipóteses e a determinação das variáveis.
3. Identificação	É a fase de reconhecimento do assunto pertinente ao tema estudado.
4. Localização	Após o levantamento bibliográfico, passa-se à localização dos materiais que se pretende investigar.
5. Compilação	É a reunião sistemática do material das publicações. Pode ser obtido por meio de cópias físicas ou digitais.
6. Fichamento	À medida que o pesquisador tem em mãos as fontes de referência, este deve transcrever os dados em fichas, com o máximo de exatidão e cuidado, para facilitar a organização, seleção e localização dos dados.
7. Análise e Interpretação	Inicialmente, realiza-se uma análise crítica do material bibliográfico. Em seguida, os elementos essenciais são decompostos, classificados e suas possíveis relações são exploradas. A partir dessa análise, são elaboradas generalizações que serão submetidas a uma análise crítica rigorosa, baseada em métodos sistemáticos e controláveis. Finalmente, as hipóteses iniciais são validadas ou refutadas à luz dos resultados obtidos.
8. Redação	Consiste na elaboração do texto final, variando de acordo com o tipo de trabalho que se pretende apresentar, podendo ser um artigo, uma monografia, uma dissertação ou uma tese.

Fonte: Lakatos e Marconi (2010, p. 44-51); adaptado pelos autores (2025).

Com base nas etapas apresentadas, pode-se perceber que a revisão bibliográfica é um processo organizado e sistemático. A pesquisa começa com a definição do tema e a partir daí são elaborados um plano de trabalho e uma estratégia de busca para localizar os materiais mais relevantes para a realização do estudo. O material encontrado deve ser

cuidadosamente lido e copiado para a construção do fichamento com as principais informações localizadas sobre o tema. Assim, um fichamento detalhado e uma análise cuidadosa das informações coletadas garantem a construção de um texto final coeso e bem fundamentado.

Saccol *et al.* (2012, p. 25) reforçam que “o processo de construção da revisão da literatura, portanto, é uma tarefa que exige esforços e tempo”. Em outras palavras, esse é um processo complexo e desafiador. No entanto, é através dele que o pesquisador se posiciona frente ao estado da arte do conhecimento, identificando lacunas e oportunidades para novas investigações.

Nesse contexto, pode-se classificar a pesquisa em relação aos seus objetivos como uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa. As pesquisas exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (Gil, 2002, p. 41). Assim, este estudo tem como intuito compreender melhor como as empresas têm lidado com os desafios e quais estratégias são adotadas na gestão organizacional para a promoção da inclusão de pessoas com deficiência no mundo do trabalho.

Conforme Kruger (2023), a pesquisa exploratória, assim como uma primeira visita a um lugar desconhecido, serve para que o pesquisador adquira uma visão geral do seu objeto de estudo, preparando o terreno para investigações mais aprofundadas por meio da formulação de hipóteses e da definição de questões de pesquisa mais precisas. Assim, destaca-se a importância da pesquisa para resolver problemas:

A pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Significa muito mais do que apenas procurar a verdade: é encontrar respostas para questões propostas, utilizando métodos científicos (Lakatos; Marconi, 2010, p. 43).

Por fim, entende-se que a pesquisa é como uma bússola que guia o pesquisador em sua jornada de descoberta, indicando os caminhos a serem percorridos e os obstáculos a serem superados no processo de construção de novos saberes.

4 Apresentação e discussão dos resultados

4.1 Principais barreiras para a inclusão de pessoas com deficiência

Silva, Montezuma e Dirino (2024) explicam que apesar do progresso legal e do crescente reconhecimento da relevância da inclusão, a promoção da diversidade no ambiente de trabalho e a contratação de PcDs persistem como desafios significativos para as empresas brasileiras, com índices de contratação ainda abaixo do que é exigido por lei.

Segundo Aydos (2021), um dos motivos que contribuem para que isso ocorra não é deficiência em si, mas sim a lesão em interação com as barreiras sociais impostas ao PcD.

Do ponto de vista da Gestão de Pessoas/Recursos Humanos, há uma concepção de que as competências profissionais, pautadas em conhecimentos, habilidades e atitudes, sejam as mais adequadas a serem exigidas pelo mercado de trabalho, predominando na prática das empresas brasileiras nos processos de recrutamento e seleção. O problema de adotar somente essa prática consiste na seleção de perfis profissionais preestabelecidos e generalizantes, que geralmente não incluem as habilidades e as competências do PcD. O resultado é a obtenção de uma cultura organizacional homogênea pautada nos ideais de meritocracia e nos valores liberais de igualdade (Aydos, 2021).

É nesse contexto que os cursos de capacitação para o mercado de trabalho são concebidos, exigindo que o PcD se “normalize” para se enquadrar no perfil desejado pelas organizações (Aydos, 2021). Embora

a legislação determine a participação das pessoas com deficiência no mundo do trabalho e as organizações compreendam que essa prática é essencial para promover a diversidade e a inclusão, o que se observa na prática é que o mercado exige que as pessoas mudem para ingressar nas organizações e não que o mercado mude sua forma de atuação para promover a inclusão dessas pessoas de modo efetivo.

Aydos (2021) explica que os desafios continuam quando o PcD permanece na organização, pois é responsabilidade da Gestão de Pessoas acompanhar o desenvolvimento dos profissionais, avaliando-os e fornecendo apoio para que possam se aprimorar no desempenho das funções. As organizações estão acostumadas a identificar os pontos fracos de seus funcionários e a desenvolver alternativas para trabalhá-los. Porém, para uma pessoa com deficiência esse processo é ineficiente, pois os pontos fracos muitas vezes não são possíveis de ser aprimorados em virtude da própria condição da pessoa, ou seja, da deficiência em si. A melhor abordagem, nesse caso, seria detectar os pontos fortes do PcD e focar neles.

O cotidiano de trabalho das pessoas com deficiência conta ainda com o convívio com colegas que carecem de informação sobre as suas especificidades e têm de lidar com o medo do “diferente” – barreiras apontadas por várias pessoas com quem conversamos como as mais difíceis de serem superadas com relação às pessoas com deficiência intelectual e com autismo (Aydos, 2021, p. 298).

Nesse sentido, compreende-se que superar o medo do "diferente" e fornecer informações adequadas sobre as especificidades das distintas deficiências é essencial para construir um ambiente de trabalho verdadeiramente inclusivo e acolhedor. Em outras palavras, a informação e o conhecimento ainda são as melhores estratégias para combater a exclusão das pessoas com deficiência.

A partir da revisão de literatura foi possível identificar algumas das principais dificuldades, barreiras e/ou limitações relacionadas à inclusão dos profissionais PcD nas organizações. Os resultados obtidos estão agrupados no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Barreiras para a inclusão de PcD no mundo do trabalho

Barreiras	Fontes Citadas
Barreiras Organizacionais: - Convívio com colegas de trabalho desinformados. - Colegas de trabalho com medo de lidar com o “diferente”. - Falta de apoio da organização para os profissionais PcD. - Falta de conscientização sobre as necessidades e capacidades do PcD no local de trabalho. - Discriminação e preconceito após a contratação. - Resistência dos dirigentes da empresa. - Cultura institucional que não valoriza a diversidade e a inclusão.	- Aydos (2021). - Araújo e Schmidt (2006). - Carmo, Gilla e Quiterio (2020). - Rodrigues e Pereira (2021). - Silva, Montezuma e Dirino (2024).
Processos de Gestão de Pessoas: - Discriminação e preconceito no processo de contratação. - Processos de contratação baseados apenas em competências. - Falta de preparo da empresa para o recrutamento. - Contratação de pessoas com deficiências consideradas mais convenientes. - Adoção de Programas de Treinamento e Desenvolvimento inadequados (baseados na meritocracia e na identificação dos pontos fracos dos profissionais).	- Aydos (2021). - Araújo e Schmidt (2006). - Carneiro e Carmo (2021). - Carmo, Gilla e Quiterio (2020). - Silva, Montezuma e Dirino (2024).
Passivo Escolar e Formação Profissional: - Baixa escolaridade dos candidatos. - Falta ou baixa qualificação dos candidatos. - Pouca oferta de mão de obra de profissionais PcD. - Dificuldade em localizar e selecionar profissionais PcD aptos para a contratação. - Problemas de conduta dos profissionais PcD.	- Aydos (2021). - Araújo e Schmidt (2006). - Carneiro e Carmo (2021). - García (2022). - Rodrigues e Pereira (2021). - Silva, Montezuma e Dirino (2024).
Acessibilidade Precária: - Problemas relacionados à adequação do espaço físico da empresa. - Barreiras físicas no ambiente, tais como a ausência de rampas e elevadores. - Barreiras tecnológicas, como softwares e equipamentos não adaptados.	Araújo e Schmidt (2006). Carmo, Gilla e Quiterio (2020). García (2022). Rodrigues e Pereira (2021). Silva, Montezuma e Dirino (2024).

Políticas Públicas: - Transporte Público sem acessibilidade. - A segregação das crianças com deficiência em instituições especializadas de educação pode prejudicar o seu pleno desenvolvimento. - Falta de oportunidades de qualificação para PcD. - Desemprego: apenas 26,6% das pessoas com deficiência estão empregadas. - Aproximadamente 55% das pessoas com deficiência empregadas estão em condição de informalidade. - Pagamento de salários menores (o rendimento médio das pessoas com deficiência é 30% menor que o das pessoas sem deficiência). - Inadequação e Insuficiência da Legislação: mesmo que a lei de cotas seja cumprida na íntegra, a quantidade de vagas geradas por ela não é suficiente para atender a quantidade de pessoas com deficiência em idade produtiva; a legislação previdenciária determina que as pessoas com deficiência que se aposentaram ainda jovens precisam abrir mão do benefício para retornar ao mercado de trabalho formal.	- Carmo, Gilla e Quiterio (2020). - IBGE (2010). - García (2022). - Rodrigues e Pereira (2021). - Silva, Montezuma e Dirino (2024).
Estereótipos e Preconceitos Sociais: - Estigma social associado à deficiência que pode prejudicar a autoestima e a confiança do PcD, tornando-as mais suscetíveis ao desemprego e subemprego. - Entendimento da sociedade de que pessoas com deficiência mental/intelectual são totalmente incapazes ou problemáticas. - A ideia de que os cegos necessitam o tempo todo de ajuda para suas atividades. - A concepção de que a deficiência deva ser tratada somente com assistencialismo e piedade, ou que ela está sempre associada a doenças.	- Carmo, Gilla e Quiterio (2020). - Carneiro e Carmo (2021). - García (2022). - Rodrigues e Pereira (2021). - Silva, Montezuma e Dirino (2024).
Questões culturais e próprias à temática da deficiência: - Superproteção familiar, que desestimula o trabalho de pessoas com deficiência; - Certo grau de acomodação e conformismo das próprias pessoas com deficiência, que por vezes perpetuam sua condição de dependência.	- García (2022). - Rodrigues e Pereira (2021).

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A partir das informações apresentadas no Quadro 3, observa-se que existem diversas barreiras que dificultam a inclusão do profissional PcD no mundo do trabalho, as quais representam uma multiplicidade

de fatores que precisam ser abordados para a promoção de uma inclusão efetiva.

As barreiras organizacionais demonstram a importância do apoio da liderança no processo de inclusão. Se não houver o comprometimento interno das empresas e o desenvolvimento de uma cultura organizacional inclusiva e que valorize a diversidade, a organização poderá se mostrar um ambiente hostil, dificultando a integração e o desenvolvimento do profissional PcD.

Os profissionais de Gestão de Pessoas desempenham um papel essencial na promoção da inclusão. Se eles não desempenharem suas funções de modo adequado, poderão perpetuar e incentivar a exclusão dos profissionais PcD. É necessário que os profissionais de RH estejam adequadamente capacitados para lidar com as diferenças e promover processos inclusivos em todos os subsistemas de gestão de pessoas, eliminando processos discriminatórios e baseados apenas nas competências tradicionais.

A acessibilidade, tanto física quanto tecnológica, é um problema de amplitude social, pois grande parte dos espaços públicos e privados são inadequados e/ou não contam com tecnologias assistivas básicas que possibilitem a participação e a integração efetiva das pessoas com deficiência.

As barreiras relacionadas às políticas públicas demonstram que ainda existem desafios e limitações que precisam ser resolvidos a nível governamental por meio do desenvolvimento de políticas mais eficazes e abrangentes.

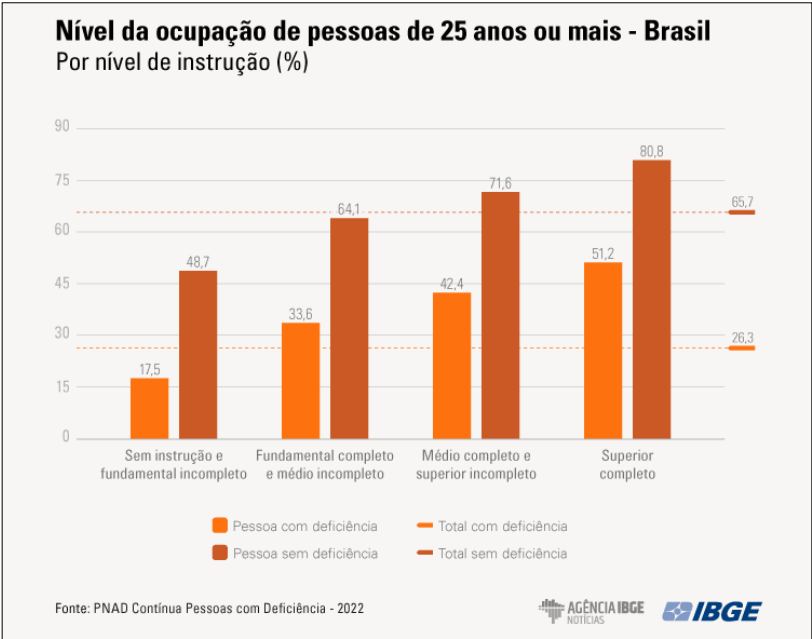
Os estereótipos e preconceitos estão arraigados na sociedade, dificultando a mudança das crenças coletivas. Ações de conscientização para mudança cultural são essenciais para promover uma consciência coletiva mais assertiva e sensível em relação à temática da inclusão e da

diversidade. Essas mudanças precisam ocorrer a nível de sociedade, de família e de indivíduo, pois o ambiente familiar também condiciona a pessoa com deficiência a acreditar nessas crenças limitantes, impedindo-a de buscar autonomia e independência. Ressalta-se, no entanto, que nem todas as pessoas com deficiência estão aptas para o exercício profissional. Alguns podem apresentar problemas de saúde, pessoais ou familiares que dificultem ou impossibilitem o seu acesso ao trabalho (García, 2022).

Observa-se também que a educação pode afetar a empregabilidade das pessoas com deficiência. As empresas relatam haver pouca oferta de profissionais PcD qualificados e com um alto nível de escolaridade para participarem de seus processos seletivos. Os dados do módulo “Pessoas com deficiência”, da PNAD Contínua 2022, evidenciam que a escolaridade, embora relevante, não tem sido suficiente para garantir a inclusão plena das pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal (Agência de Notícias IBGE, 2024).

O gráfico da Figura 1 apresenta o nível de ocupação de pessoas com deficiência no Brasil por nível de instrução:

Figura 1 – Nível de ocupação de pessoas de 25 anos ou mais no Brasil, por nível de instrução (%) e condição de deficiência em 2022



Fonte: Agência de Notícias IBGE (2024).

Conforme o gráfico apresentado, evidencia-se que mesmo entre aqueles com ensino superior completo, apenas 51,2% das pessoas com deficiência estavam ocupadas, frente a 80,8% das pessoas sem deficiência, uma diferença de 29,6 pontos percentuais. A maior disparidade ocorre entre os indivíduos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, em que apenas 17,5% das pessoas com deficiência estavam ocupadas, contra 48,7% das sem deficiência, uma diferença de 31,2 pontos percentuais.

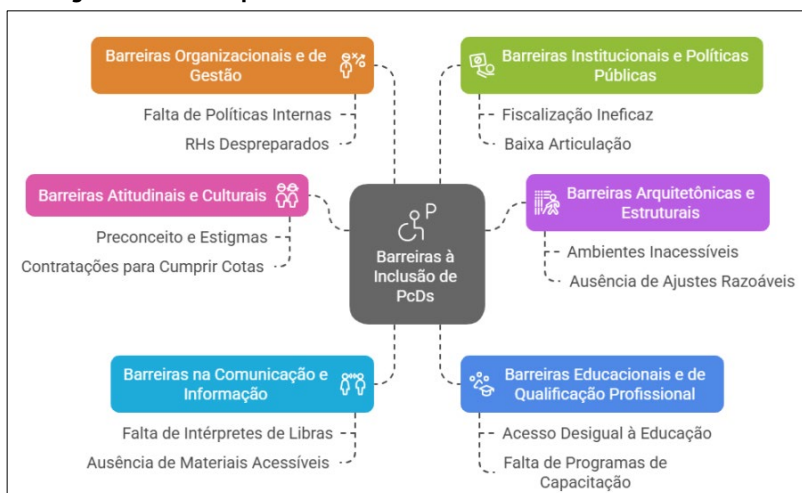
Esses números revelam que o nível educacional não neutraliza as barreiras de acesso ao trabalho, indicando a presença de outros obstáculos estruturais e atitudinais que restringem a inclusão. Além disso, segundo dados da mesma pesquisa, destaca-se a alta taxa de

informalidade entre os trabalhadores com deficiência (55,0%), o que reforça o cenário de exclusão e vulnerabilidade social, mesmo entre os que possuem uma formação qualificada.

Por outro lado, também é possível identificar dificuldades de acesso e permanência das pessoas com deficiência nas instituições de ensino, aspectos que se relacionam com a questão da efetividade dos direitos assegurados por meio das políticas públicas.

Nesse contexto, a Figura 2 sintetiza as principais barreiras identificadas em relação ao processo de inclusão dos profissionais PcD no mundo do trabalho:

Figura 2 – Barreiras para a inclusão de Pessoas com Deficiência no trabalho



Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Analisando os dados da Figura 2, pode-se perceber que as barreiras identificadas não atuam de forma isolada, mas se relacionam de maneira interconectada, reforçando-se mutuamente, o que resulta em um cenário desafiador em relação à inclusão de profissionais PcDs no mundo do trabalho. Por exemplo, a falta de políticas internas sobre

inclusão nas organizações e o despreparo dos profissionais de RH podem se somar ao preconceito e aos estigmas sociais, resultando na contratação de pessoas com deficiência apenas para cumprir a cota determinada pela legislação, sem uma preocupação adequada com a integração e o desenvolvimento profissional do PcD na empresa.

Diante desses aspectos, compreende-se que a identificação das barreiras que restringem o acesso e a permanência de profissionais PcD no mundo do trabalho é fundamental para que se possa elaborar estratégias de inclusão mais eficazes, com a participação da sociedade, do poder público, das instituições de ensino, das famílias e, sobretudo, das organizações.

4.2 Estratégias e práticas de inclusão adotadas pelas organizações

A primeira mudança quando se trata de promover a inclusão é a forma como se olha para a deficiência. É necessário:

Olhar o corpo para além da perspectiva individual e biomédica, a qual vê no corpo da pessoa com deficiência apenas as suas lesões, possíveis faltas ou atrasos de desenvolvimento. Olhar a deficiência para além da sua materialidade física individual, mas entendê-la como relacional, como a experiência encarnada de uma corporalidade diferente que se dá na interação com a sociedade, no contexto social, cultural e econômico no qual existe. Vê-la como a experiência de um corpo que, assim como outros caracterizados por marcadores sociais da diferença humana (como raça e gênero), sofre os efeitos de barreiras que impedem a inclusão social de certas camadas da população (Aydos, 2021, p. 290).

Partindo desse pressuposto, compreender a deficiência sob uma ótica relacional e social é o primeiro passo para a construção de uma sociedade que valorize a diversidade. A compreensão da deficiência, portanto, transcende a mera condição física individual, exigindo um

olhar que reconheça as barreiras sociais e a necessidade da adoção de estratégias de inclusão que sejam efetivas e equitativas.

Assim, Carmo, Gilla e Quiterio (2020, p. 3) explicam que “a contratação feita de forma inclusiva deveria adaptar a função às especificidades de cada pessoa, de forma a utilizar recursos alternativos e tecnologias auxiliares, se preciso”. Nesse sentido, percebe-se que o profissional de gestão de pessoas deve estar preparado para adotar uma abordagem inclusiva no processo de contratação do PcD. Quando isso não acontece, ou o PcD se adapta à organização ou estará fora do trabalho.

Em uma empresa inclusiva, as diferenças de cada sujeito são valorizadas, assim como a realização de modificações internas, sejam elas de caráter físico ou administrativo, para que os funcionários com deficiência sejam capazes de exercerem suas funções com qualidade e autonomia (Carmo; Gilla; Quiterio, 2020, p. 3-4).

Assim, ao reconhecer e responder às necessidades específicas do profissional PcD, a organização poderá desfrutar dos benefícios de um ambiente de trabalho mais diversificado e produtivo, aproveitando o potencial de cada um dos seus trabalhadores.

Segundo Carmo, Gilla e Quiterio (2020), a gestão de uma empresa inclusiva é uma tarefa complexa devido aos vários tipos e níveis de deficiência, exigindo adequação das condições e das dinâmicas de trabalho:

1. adaptação dos locais de trabalho (Acessibilidade);
2. flexibilidade nos horários de trabalho;
3. revisão das políticas de recrutamento e seleção;
4. adequação dos programas de treinamento e desenvolvimento de pessoas;
5. eventos de capacitação para toda a organização que desmistifiquem a deficiência como incapacitante, dentre outras condições.

Nota-se que a construção de uma organização inclusiva é um processo contínuo, que exige o comprometimento da liderança para a promoção das mudanças de modo efetivo nos diferentes níveis organizacionais.

Nesse contexto, Rodrigues e Pereira (2021) apresentam estratégias organizacionais semelhantes para a promoção de práticas inclusivas:

1. adoção de políticas internas que incentivem a diversidade e promovam ações inclusivas;
2. oferta de programas de treinamento para os profissionais PcD na educação profissional para reduzir as desigualdades na produtividade;
3. desenvolvimento de ações que melhorem os relacionamentos interpessoais e as habilidades sociais.
4. disponibilização de monitores para acompanhar os profissionais PcD durante o processo de aprendizagem e adaptação; e se necessário, durante a permanência na organização; e
5. desenvolvimento de atividades de sensibilização para todos os trabalhadores visando melhorar o convívio.

As estratégias organizacionais propostas por Rodrigues e Pereira (2021) complementam as ideias de Carmo, Gilla e Quiterio (2020), oferecendo um conjunto de ações práticas e interconectadas para implementação de ações inclusivas no ambiente de trabalho.

Silva, Montezuma e Dirino (2024) apresentam ainda algumas estratégias essenciais para as organizações que desejam contratar profissionais PcD:

1. adequação na estrutura física para se tornar acessível e segura para pessoas com mobilidade reduzida (uso de rampas, elevadores e instalação de barras de segurança nos banheiros, por exemplo);

2. flexibilidade no horário de trabalho (Horários alternativos permitem que o PcD se adeque para evitar conduções lotadas, por exemplo. Outra possibilidade é permitir que o profissional trabalhe a distância alguns dias da semana, pois isso pode aumentar seu envolvimento com o trabalho, melhorando também a produtividade);
3. acessibilidade *on-line* nos processos de recrutamento e seleção (Disponibilizar as vagas em meio digital, em um formato de fácil compreensão, poderá alcançar mais pessoas com deficiência, para que possam entender o anúncio da vaga e se candidatar);
4. adoção de sistemas de trabalho (*softwares* de gestão) que facilitem o aprendizado e o treinamento dos profissionais no uso das ferramentas digitais da empresa, o que pode incluir investimentos em tecnologias assistivas;
5. criação de uma cultura organizacional inclusiva por meio da sensibilização de todos os colaboradores (Promover treinamentos e palestras que incentivem a empatia, o respeito pelas diferenças e a importância da acessibilidade, promovendo um ambiente organizacional agradável e seguro);
6. criação de um comitê de acessibilidade para acompanhar e executar as ações de acessibilidade no ambiente de trabalho (Incluir a acessibilidade nas políticas internas da empresa, realizar avaliações periódicas das condições de acessibilidade do ambiente de trabalho e promover campanhas educativas); e
7. fazer convênios com instituições especializadas em inclusão visando reforçar o compromisso da empresa com os valores sociais e reafirmar sua responsabilidade corporativa com a inclusão e a diversidade.

Observa-se que as estratégias apresentadas pelos autores oferecem um roteiro prático para as organizações que buscam construir um ambiente de trabalho verdadeiramente inclusivo, ao invés de apenas cumprir a legislação.

Silva, Montezuma e Dirino (2024) apontam ainda a adequação do processo de recrutamento e seleção como uma estratégia essencial para a contratação de profissionais PcD de qualidade. Assim, caso a organização não esteja preparada para realizar um processo de

contratação inclusivo, deve contratar uma empresa especializada que possa lhe dar todo o suporte durante esse processo. Além disso, os autores apontam a capacitação como algo indispensável para que o PcD possa se sentir valorizado como profissional. Os programas de treinamento devem reconhecer as habilidades e as competências que eles possuem, auxiliando-as no desenvolvimento pleno do seu potencial.

Outro ponto importante é a adequação dos programas de avaliação de desempenho. Cada indivíduo deve ser avaliado de forma justa pelo seu potencial de trabalho, sendo-lhe oferecidas oportunidades de avançar profissionalmente dentro da organização (Silva; Montezuma; Dirino, 2024). Essa estratégia é fundamental para que os profissionais contratados possam permanecer na organização, desenvolvendo um plano de carreira.

Camo, Gilla e Quiterio (2020) explicam também que outra estratégia eficiente é promover a convivência de todas as pessoas da organização com o PcD, uma vez que essa interação proporciona o aprendizado mútuo, diminuindo o preconceito e promovendo a valorização profissional dos funcionários.

Diante dessas considerações, a Figura 3 sintetiza as principais estratégias organizacionais que podem ser adotadas para promover a inclusão dos profissionais PcD no mundo do trabalho:

Figura 3 – Estratégias Organizacionais Inclusivas



Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Em suma, pode-se perceber que existem diversas estratégias que podem ser adotadas pela gestão organizacional para promover a inclusão de modo efetivo. Algumas exigem apenas a mudança das políticas internas para promoção de uma cultura de valorização e respeito à diversidade, porém outras exigem investimentos significativos em recursos de acessibilidade. Definir as estratégias adequadas para cada organização caberá à liderança de cada empresa, uma vez que estas decisões deverão estar alinhadas aos objetivos estratégicos da organização.

Considerações finais

A pesquisa teve como objetivo analisar os principais desafios e as estratégias inerentes à gestão organizacional para a promoção da

inclusão efetiva de pessoas com deficiência no mundo do trabalho. Evidenciou-se que apesar dos avanços legais e de uma crescente conscientização sobre a importância da diversidade, a inclusão de profissionais PcD nas empresas ainda enfrenta barreiras significativas.

Os marcos legais, tais como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) e a Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015), são fundamentais para a garantia dos direitos das pessoas com deficiência. No entanto, constatou-se que a Lei de Cotas (Brasil, 1991), por si só, é insuficiente para promover uma inclusão abrangente dos profissionais PcD, embora ainda seja relevante ao determinar a contratação desses profissionais.

As barreiras identificadas demonstram a complexidade da questão da inclusão, pois envolvem aspectos organizacionais, falhas na qualificação e formação profissional, condições inadequadas de acessibilidade, preconceitos sociais, barreiras culturais e limitações nas políticas públicas. Verifica-se ainda que esses obstáculos não são independentes, mas interagem entre si, reforçando-se e dificultando tanto o acesso quanto a permanência das pessoas com deficiência no mundo do trabalho.

Por outro lado, também foi possível identificar algumas estratégias organizacionais promissoras para a promoção de práticas inclusivas, tais como a adoção de políticas internas que valorizem a diversidade, a adaptação dos processos de recrutamento e seleção, as melhorias nos programas de treinamento e desenvolvimento, e a adequação das condições de acessibilidade no ambiente de trabalho. Das estratégias identificadas, destaca-se a contratação inclusiva, em que cada função é adaptada às especificidades do PcD, utilizando recursos e tecnologias assistivas (se necessário), ao mesmo tempo em que promove a valorização das diferenças individuais e apresenta o caminho para que

os profissionais PcD possam exercer suas funções com qualidade e autonomia, desenvolvendo seu potencial com plenitude dentro da organização.

Destaca-se a relevância do trabalho para a promoção da dignidade do PcD, pois o trabalho é um dos principais meios de convívio social, possibilitando a inserção social e a construção da identidade do indivíduo ao resgatar o sentimento de pertencimento à sociedade, além de proporcionar autonomia financeira e pessoal (Rodrigues; Pereira, 2021).

Nesse contexto, percebe-se que a inclusão efetiva não se resume ao cumprimento de cotas ou à mera integração física. Ela demanda uma transformação cultural profunda nas organizações e na sociedade, pautada na valorização da diversidade, na eliminação de barreiras e na implementação de estratégias de gestão que reconheçam e atendam às necessidades específicas desses profissionais.

Ressalta-se que este trabalho não teve como objetivo esgotar o assunto, de modo que ainda existem outros desafios a serem identificados e analisados, assim como também há outras estratégias organizacionais que podem ser eficazes para promover a inclusão de modo efetivo e equitativo. Assim, diante da complexidade e da multiplicidade do tema, recomenda-se que as reflexões iniciadas neste estudo sejam continuadas em pesquisas futuras.

Sugere-se investigar o papel da liderança, nos diferentes níveis hierárquicos, na criação de uma cultura organizacional inclusiva. Além disso, com o avanço da tecnologia, outro tema interessante seria explorar o potencial e os desafios das tecnologias assistivas e da Inteligência Artificial para a inclusão de PcD nas organizações. O impacto da inclusão na performance organizacional e na inovação também são aspectos possíveis de serem investigados em estudos que

avaliem a competitividade das empresas. Esses são apenas alguns dos aspectos relacionados à inclusão no contexto organizacional que podem ser investigados, ressaltando-se que ainda existem diferentes vertentes a serem exploradas dentro dessa temática em estudos futuros.

Conclui-se que a superação dos desafios apresentados e a adoção das estratégias discutidas podem contribuir para a construção de um mundo do trabalho mais justo e inclusivo, reconhecendo e valorizando o potencial das pessoas com deficiência.

Referências

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. **PNAD Contínua**: Pessoas com deficiência têm menor acesso à educação, ao trabalho e à renda. Editoria Estatísticas Sociais, Irene Gomes. Publicado em 07/07/2023. Atualizado em 16/08/2024. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>> Acesso em: 20 de abr. de 2025.

ARAUJO, Janine Plaça. SCHMIDT, Andréia. A inclusão de pessoas com necessidades especiais no trabalho: a visão de empresas e de instituições educacionais especiais na cidade de Curitiba. Relato de Pesquisa, **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, Mai.-Ago. 2006, v.12, n.2, p.241-254. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-65382006000200007>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbee/a/PgxdcCT3qNv3ryQQmKtxMFj/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 de fev. de 2025.

AYDOS, Valéria. Construindo o “bom trabalhador”: inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. **Revista Etnográfica** [Online], vol. 25 (2) | 2021, posto online no dia 29 julho 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.9818>. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/etnografica/9818>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo facultativo, assinado

em Nova York, em 30 de março de 2007. Organização das Nações Unidas – ONU. Brasília-DF, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991.** Promulga a Convenção nº 159, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes. Brasília-DF, 1991.

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.** Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília-DF, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001.** Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Brasília-DF, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília-DF, 2004.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 98, de 15 de agosto de 2012.** Dispõe sobre procedimentos de fiscalização do cumprimento, por parte dos empregadores, das normas destinadas à inclusão no trabalho das pessoas com deficiência e beneficiários da Previdência Social reabilitados. Brasília-DF, 2012.

BRASIL. **Lei n.º 12.764 de 27 de dezembro de 2012.** Institui a política nacional de proteção dos direitos da pessoa com transtorno do espectro autista; e altera o § 3 do art.º 98 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília-DF, 1990.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições, promoção, proteção, recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília-DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002.** Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. Brasília-DF, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.319, de 01 de setembro de 2010.** Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília-DF, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.470, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília-DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília-DF, 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência. Brasília-DF, 1989.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília-DF, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília-DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília-DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília-DF, 1996.

BRASIL. **Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília-DF, 1991.

CARMO, Marwin Machay Índio do Brasil do. GILLA, Clarissa Garcia. QUITERIO, Patricia Lorena. Um estudo sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de

trabalho brasileiro. **Interação em Psicologia**, vol 24, n 01, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/psi.v24i1.59972>. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/59972>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

CARNEIRO, Gabriela Nogueira; CARMO, Edgar Cândido do. Inclusão de pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho: um estudo sobre a situação na região sudeste no período recente. **XVII Jornada de Iniciação Científica e Mostra de Iniciação Tecnológica** - ISSN 2526-4699, Brasil, dez. 2021. Disponível em: <<http://eventoscopq.mackenzie.br/index.php/jornada/XVII/paper/view/2427>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

GARCÍA, Vinicius Gaspar. Panorama da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://www.tes.epsvj.fiocruz.br/index.php/tes/article/view/1415>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9749&t=resultados>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

KRUGER, Juliano Milton. **Metodologia da pesquisa em Administração**: em linguagem descomplicada [recurso eletrônico]. 1.ed. Curitiba-PR, Editora Bagai, 2023.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7 ed. 5 reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Doc. A/61/611, Nova Iorque, 13 dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Disability inclusion strategy and action plan 2014-17**: a twin-track approach of main streaming and disability-specifications / International Labour Office. Geneva: ILO, 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---

ifp_skills/documents/publication/wcms_640908.pdf>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. **Relatório Mundial Sobre a Deficiência.**

Governo do Estado de São Paulo – Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência. World Health Organization, The World Bank; tradução Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPCD, 2012. 334 p. Título original: World report on disability 2011. ISBN 978-85-64047-02-0. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/09/9788564047020_por.pdf>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

RODRIGUES, Pollyanna Salles; PEREIRA, Éverton Luís. A percepção das pessoas com deficiência sobre o trabalho e a Lei de Cotas: uma revisão da literatura. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 31(1), e310114, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310114>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/a/CtnGmHHjf9Z5zpCpqdWJVky/#>>. Acesso em: 23 de mar. de 2025.

SACCOL, Amarolinda (Org.). SILVA, Lisiane Vasconcellos da. MACHADO, Lisiane. AZEVEDO, Debora. **Metodologia de pesquisa em Administração**: uma abordagem prática. Coleção EAD. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos: 2012.

SILVA, Camila Santos; MONTEZUMA, Lara Costa Corrêa Andalécio; DIRINO, Daniel Carlos. A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro: desafios e perspectivas no contexto do direito trabalhista. **Ciências Sociais Aplicadas**, Volume 28 - Edição 134/MAI 2024 /31/05/2024. DOI: 10.5281/zenodo.11479676. Disponível em: <<https://revistaft.com.br/a-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia-no-mercado-de-trabalho-brasileiro-desafios-e-perspectivas-no-contexto-do-direito-trabalhista/>>. Acesso em: 04 de fev. de 2025.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Dr. Ítalo José Bastos Guimarães

Pós-doutor em Ciência da Informação (UFPB), Doutor e Mestre em Ciência da Informação (UFPB), MBA em Gestão Empresarial e Logística. Pós-graduação Lato Sensu em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica. Graduação em Administração (UFPB). Professor do Instituto Federal Goiano (IF Goiano). Docente do Mestrado Profissional em Administração do IF Goiano - Rio Verde. Autor e organizador de livros. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6459145790245201>

Dr. Marco Antonio Harms Dias

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC), mestre em Relações Internacionais (U. Minho) e bacharel em Administração (Univali). Diretor de Ensino e professor do IF Goiano, Atua como avaliador INEP; já orientou 10 mestrados e pesquisa gestão pública, capital intelectual e intangíveis. É co-fundador de Startup para agricultura familiar via Sinapse/FAPESC. Docente do Mestrado Profissional em Conservação do Cerrado e do Mestrado Profissional em Administração, ambos no IF Goiano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5260913447908905>

Dr. Danilo Pereira Barbosa

Doutor em Estatística Aplicada e Biometria pela Universidade Federal de Viçosa (2018). mestre em Estatística Aplicada e Biometria pela Universidade Federal de Viçosa (2008) e graduado em Ciências Licenciatura Plena Habilitação em Matemática pela Universidade de Rio Verde (2006), Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Goiano e docente do Mestrado Profissional em Administração do IF Goiano - Rio Verde. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6307014925031737>

Dr. Daniel Emanuel Cabral de Oliveira

Doutor em Ciências Agrárias - Agronomia pelo Instituto Federal Goiano (2016). Mestre em Ciências Agrárias pelo Instituto Federal Goiano (2012), Graduação em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Goiás (2010), graduação em Tecnologia em Agronegócio pelo Instituto Federal Goiano (2009). Atualmente é professor do Instituto

Federal Goiano - Campus Rio Verde e docente do Mestrado Profissional em Administração do IF Goiano - Rio Verde.

Currículo Lattes: CV: <http://lattes.cnpq.br/4999437112211186>

Dr. Marcos de Moraes Sousa

Doutor em Administração pela UnB (2015). Mestre em Agronegócio pela UFG (2008). Bacharel em Administração. Pós-doutorados em Gestão Pública (Universidade de Berna – KPM) e em Administração (Kent Business School, University of Kent). Professor titular do IF Goiano e docente permanente dos programas de Mestrado/Doutorado em Administração (UFG) e ProfEPT/PPGADM (IF Goiano – Rio Verde). Líder dos grupos de pesquisa Administração da Justiça (UFG) e Inovação e Estratégia (IF Goiano).

Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2038056571074237>

Dr. Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília, em cooperação com a Universidad Jaume I, Espanha (2016). Mestre em Administração pela PUC Minas (2005). Especialista em Controladoria e Finanças pela PUC Goiás. Bacharel em Administração de Empresas pela UFBA (1992), licenciado em Administração pela UTFPR (1997) e bacharel em Direito pela UniEvangélica (2022). Professor titular do Instituto Federal Goiano, docente permanente dos mestrados ProfEPT (Ceres) e Administração (Rio Verde) e professor visitante da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2023).

Currículo do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5898933911701945>

Dr. Gabriel de Paula

Doutor em História pelo CPDOC/FGV. Mestre em História pela UFG e licenciado em História pela PUC Goiás. Professor efetivo do IF Goiano – Campus Morrinhos, atualmente cedido à FAPEG como Gerente de Parcerias Internacionais. Docente permanente do Mestrado Profissional em Administração do IF Goiano - Rio Verde. Pesquisa História do Brasil, história regional, história agrária e sociologia rural.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4828712053148764>



A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de produção e pesquisa científica/acadêmica das ciências humanas, distribuída exclusivamente sob acesso aberto, com parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil e exterior, assim como monografias, dissertações, teses, tal como coletâneas de grupos de pesquisa e anais de eventos.

Conheça nosso catálogo e siga as nossas páginas nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org

Administração em Perspectiva: Sustentabilidade e Inovação – Volume 1 reúne pesquisas e relatos aplicados que delineiam, sob quatro eixos temáticos, como a Administração responde às grandes transformações tecnológicas, institucionais e sociais do país. No **Eixo 1 — Inovação, Tecnologia e Transformações Digitais**, os capítulos discutem a digitalização do Judiciário com o Juízo 100% Digital, avaliam auditorias tecnológicas como motor de melhoria contínua, relatam a implantação do Programa de Gestão e Desempenho no Instituto Federal de Goiás e analisam a aceitação de inovações por estudantes de Administração mediante metodologias ativas. O **Eixo 2 — Políticas Públicas, Regulação e Gestão no Setor Público** revisita a trajetória normativa da Constituição de 1988 até a nova Lei 14.133/2021, explora o papel da liderança pública e compara os impactos da terceirização em duas universidades federais. No **Eixo 3 — Gestão no Agronegócio e Agricultura Familiar**, os autores investigam incentivos acadêmicos às ciências agrárias e examinam contratos de integração vertical na avicultura à luz da Lei 13.288/2016. Por fim, o **Eixo 4 — Empreendedorismo, Startups e Mundo do Trabalho** mapeia o ecossistema de startups goianas, debate desafios regulatórios trazidos pelo Marco Legal das Startups e reflete sobre estratégias de inclusão de pessoas com deficiência nas organizações. A obra oferece um panorama crítico e interdisciplinar, combinando fundamentos teóricos e evidências empíricas para apoiar gestores, pesquisadores e formuladores de políticas na construção de práticas sustentáveis e inovadoras.

