Roana Funke Goularte
Vanessa de Campos Junges
(Organizadoras)

DIREITO E GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES



EDITORA
ILUSTRAÇÃO

Roana Funke Goularte
Vanessa de Campos Junges
(Organizadoras)

DIREITO E GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0

Editor-gerente: Fábio César Junges
Capa: Editora Ilustração
Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito e gestão nas organizações / organizadoras: Roana Funke Goularte, Vanessa de Campos Junges. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
185 p.

ISBN 978-65-6135-345-8
DOI 10.46550/978-65-6135-345-8

1. Direito. 2. Gestão das organizações. 3. Desenvolvimento regional. I. Goularte, Roana Funke (org.). II. Junges, Vanessa de Campos (org.).

CDU: 34:005.7

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720

E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dr. Adair Adams	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánches	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UCB, Brasília, DF, Brasil
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Rafael Vieira de Mello Lopes	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc.*

Sumário

Apresentação 11
Roana Funke Goularte
Vanessa de Campos Junges

Capítulo 1 - A importância do Direito como ciência jurídica para a formação do administrador 15
Rodrigo Antonio Rodrigues Alves
Domingos Benedetti Rodrigues

Capítulo 2 - O Crédito e os títulos de crédito rural como instrumento de viabilização econômica e social da propriedade 27
Domingos Benedetti Rodrigues
Tamara Silvana Menuzzi Diverio

Capítulo 3 - O município como organização territorial: capacidades estatais, governança e instrumentos de gestão do território na administração pública local..... 41
Natalia Hauenstein Eckert
Naican Costa Escobar
Rafaela Basso Lima

Capítulo 4 - A Consulta Popular do Rio Grande do Sul como esfera pública deliberativa: uma análise à luz da teoria de Jürgen Habermas ... 55
Vaneza Lima dos Santos
Claudia Maria Prudêncio de Mera
Solange Beatris Billig Garces
Vanessa de Campos Junges

Capítulo 5 - Análise da viabilidade financeira e da sustentabilidade da pecuária de corte: um estudo nas regiões central e de fronteira do Rio Grande do Sul 69
Ana Paula Alf Lima Ferreira
Matheus Villani Perlin
Claudia Maria Prudêncio Mera
Rodrigo Antonio Rodrigues Alves

Capítulo 6 - Endomarketing: percepções dos colaboradores de uma empresa cerealista na cidade de Santa Bárbara do Sul 85
Carolina Abreu Santos
Ana Paula Alf Lima Ferreira
Angela Souza Rodrigues Pereira
Rodrigo Antonio Rodrigues Alves

Capítulo 7 - Panorama científico da gestão sustentável nas organizações: uma análise bibliométrica 103
Natalia Hauenstein Eckert
Rafaela Basso Lima
Naican Costa Escobar

Capítulo 8 - Aplicação de ferramenta PDM na gestão de projetos residenciais 117
Carlos Alberto Simões Pires Wayhs
Samuel de Lima da Silva

Capítulo 9 - Fundamentos, aplicação e limites dos princípios na atuação da administração pública 133
Denise Tatiane Girardon dos Santos
Angélica Hindersmann Rech

Capítulo 10 - A qualidade do atendimento ao cidadão como dever jurídico e indicador de eficiência administrativa: Uma análise da Lei nº 13.460/2017 143
Roana Funke Goularte
Luiza Alessandra Silva da Silva Soares
Letícia da Silva Moreira
Victória Rodrigues Villa Real

Capítulo 11 - Direito, democracia e compreensão: contribuições da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer para o acesso à justiça 155
Pedro Trindade Petersen
Vanessa Steigleder Neubauer
Laura Zimmermann de Souza
Antonio Escandiel de Souza

Capítulo 12 - A docência no ensino superior: desafios e possibilidades da prática pedagógica 169
Carla Rosane da Silva Tavares Alves
Patricia Mariotto Mozzaquatro Chicon

Sobre os autores e autoras 181

Apresentação

A obra "Direito e Gestão das Organizações" vinculada ao Grupo de Pesquisa Jurídica do Curso de Direito (GPJur) e ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Desenvolvimento Regional da Universidade de Cruz Alta (GEPEDER), reúne um conjunto de estudos e reflexões que contemplam diferentes perspectivas e interfaces entre o Direito e a Gestão das Organizações, evidenciando a relevância da produção científica para a compreensão dos desafios contemporâneos que permeiam as relações jurídicas, sociais, econômicas, institucionais e organizacionais. Por meio de abordagens teóricas e empíricas, os capítulos apresentam análises que articulam conhecimentos, experiências e práticas em diferentes contextos, contribuindo para o aprofundamento do debate acadêmico e para a construção de alternativas diante das demandas da sociedade. Os trabalhos que integram esta coletânea abordam temáticas diversificadas, mas convergem no propósito de promover o conhecimento, estimular o pensamento crítico e fortalecer a reflexão sobre o papel do Direito e da Gestão na transformação da realidade. Nesse sentido, a obra constitui um espaço de diálogo interdisciplinar, compartilhamento de saberes e valorização da pesquisa científica, convidando leitoras e leitores a conhecerem as contribuições de cada estudo e a refletirem sobre suas implicações nos diferentes campos do conhecimento.

O primeiro Capítulo intitulado "*A importância do direito como ciência jurídica para a formação do administrador*" de autoria de Rodrigo Antonio Rodrigues Alves e Domingos Benedetti Rodrigues, objetiva demonstrar que, o conhecimento jurídico-científico não é apenas o conhecimento legal instrumental, portanto, se constitui competência estratégica para o gestor das organizações. O Capítulo segundo, de autoria de Domingos Benedetti Rodrigues e Tamara Silvana Menuzzi Diverio, intitulado "*O Crédito e os títulos de crédito rural como instrumento de viabilização econômica e social da propriedade"*, visa compreender os aspectos jurídicos que envolvem o crédito e os títulos de crédito rural, como sendo um instrumento para a viabilização econômica e social da propriedade rural.

O terceiro Capítulo *"O município como organização territorial: capacidades estatais, governança e instrumentos de gestão do território na administração pública local"*, de autoria de Natalia Hauenstein Eckert, Naican Costa Escobar e Rafaela Basso Lima busca analisar como as

capacidades dos municípios condicionam a efetividade dos instrumentos de gestão territorial e influenciam a construção de processos de governança local. Na sequência, o Capítulo quarto "*A consulta popular do Rio Grande do Sul como esfera pública deliberativa: uma análise à luz da teoria de Jürgen Habermas"* das autoras Vaneza Lima dos Santos, Claudia Maria Prudêncio de Mera, Solange Beatriz Billig Garces e Vanessa de Campos Junges, estuda a Consulta Popular do Rio Grande do Sul à luz da teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas, avaliando sua publicidade, inclusão, ausência de coerção e racionalidade comunicativa. Com base nas edições de 2023 e 2024, conclui que o mecanismo amplia a participação cidadã, mas ainda enfrenta limites de inclusão, transparência e predomínio de estratégias competitivas.

O quinto Capítulo de autoria de Ana Paula Alf Lima Ferreira, Matheus Villani Perlin, Claudia Maria Prudêncio Mera e Rodrigo Antonio Rodrigues Alves, intitulado "*Análise da viabilidade financeira e da sustentabilidade da pecuária de corte: um estudo nas regiões central e de fronteira do Rio Grande do Sul"*, busca analisar a viabilidade financeira da pecuária de corte nas regiões Central e da Fronteira do Rio Grande do Sul, considerando custos de produção, produtividade, rentabilidade e fatores estruturais que influenciam o desempenho econômico. O Capítulo sexto intitulado "*Endomarketing: Percepções dos colaboradores de uma empresa cerealista na cidade de Santa Bárbara do Sul",* de autoria de Carolina Abreu Santos, Ana Paula Alf Lima Ferreira, Angela Souza Rodrigues Pereira e Rodrigo Antônio Rodrigues Alves, discute a percepção dos colaboradores da empresa Alpha sobre as ações de Endomarketing implementadas pela empresa, identificando como essas práticas impactam suas rotinas de trabalho e o ambiente corporativo.

Por sua vez, o Capítulo sétimo de autoria de Natalia Hauenstein Eckert, Rafaela Basso Lim e Naican Costa Escobar, intitulado "*Panorama científico da gestão sustentável nas organizações: uma análise bibliométrica"*, pondera sobre a produção científica sobre gestão sustentável nas organizações entre 2021 e 2025, por meio de uma análise bibliométrica de nove artigos científicos e evidencia a predominância de estudos voltados às práticas ambientais, à gestão de resíduos e à sustentabilidade institucional, demonstrando a relevância dessas dimensões para o desenvolvimento de uma gestão organizacional mais responsável. O oitavo Capítulo "*Aplicação de ferramenta PDM na gestão de projetos residenciais*", dos autores Carlos Alberto Simões Pires Wayhs e Samuel de Lima da Silva, analisa o uso de uma ferramenta PDM na gestão de projetos residenciais para otimizar

o fluxo de informações e o controle documental. Desenvolveu-se uma metodologia integrada entre CAD, BIM e Autodesk Vault, aplicada em um estudo de caso. Foram comparados processos tradicionais e os apoiados por PDM que resultaram na redução de atividades manuais, maior segurança das informações e melhor controle de versões. Concluiu-se que o PDM contribui para a modernização e produtividade na construção.

Já o Capítulo nono das autoras Denise Tatiane Girardon dos Santos e Angélica Hindersmann Rech, intitulado "*Fundamentos, aplicação e limites dos princípios na atuação da administração pública"*, busca analisar o panorama científico da gestão sustentável nas organizações, considerando a produção acadêmica publicada entre os anos de 2021 e 2025, a fim de identificar as principais características e tendências das pesquisas desenvolvidas nesse período. O Capítulo décimo "*A qualidade do atendimento ao cidadão como dever jurídico e indicador de eficiência administrativa: uma análise da Lei nº 13.460/2017*" de autoria de Roana Funke Goularte, Luiza Alessandra Silva da Silva Soares Letícia da Silva Moreira e Victória Rodrigues Villa Real, investiga os fundamentos jurídicos da qualidade do atendimento nos serviços públicos à luz da Lei nº 13.460/2017, considerando sua relação com o princípio constitucional da eficiência. Busca-se compreender os instrumentos legais de proteção dos usuários, especialmente a Carta de Serviços, as ouvidorias e os mecanismos de avaliação.

O décimo primeiro Capítulo de autoria de Pedro Trindade Petersen, Vanessa Steigleder Neubauer,Laura Zimmermann de Souza e Antonio Escandiel de Souza, intitulado "*Direito, democracia e compreensão: contribuições da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer para o acesso à justiça",* analisa as contribuições da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer para o acesso à justiça, examinando as condições institucionais de compreensão e participação dos cidadãos. Conclui-se que a efetividade desse acesso depende de práticas que promovam a inteligibilidade, o diálogo e a participação no sistema de justiça. Já o décimo segundo Capítulo intitulado "*A docência no ensino superior: desafios e possibilidades da prática pedagógica",* das autoras Carla Rosane da Silva Tavares Alves e Patricia Mariotto Mozzaquatro Chicon pretende analisar os desafios da docência universitária e discutir possibilidades de qualificação das práticas pedagógicas.

Apresentados, brevemente, um resumo de cada um dos capítulos que compõem a presente obra, aproveitamos para parabenizar e agradecer todas as autoras e autores que publicam as suas pesquisas e, com isso,

contribuem para o fomento e o estímulo de debates tão importantes. Ainda, destacamos que esta obra é resultado de pesquisas científicas que refletem o compromisso e a dedicação das autoras e dos autores em contribuir para o avanço do conhecimento nas suas respectivas áreas de interesse dentro do Direito e da Gestão das Organizações. Desejamos que a obra sirva, não apenas como uma referência acadêmica ou profissional, mas, também, como uma fonte de inspiração para futuras pesquisas. Ao final, esperamos que as leitoras e os leitores, além de informarem-se, sintam-se motivadas e motivados a participarem, ativamente, das discussões e dos esforços para superar algumas questões, suscitadas em reflexões, ou, ainda, para dar continuidade aos estudos, complementando-os ou até mesmo questionando-os.

Roana Funke Goularte
Vanessa de Campos Junges

Capítulo 1

A importância do Direito como ciência jurídica para a formação do administrador

Rodrigo Antonio Rodrigues Alves
Domingos Benedetti Rodrigues

1 Considerações iniciais

Quem acompanha a rotina de uma organização sabe que decisões administrativas raramente são apenas técnicas. Elas envolvem escolhas que precisam ser justificáveis diante de acionistas, empregados, consumidores, órgãos reguladores e, em última instância, diante da lei. Contratos mal redigidos, passivos trabalhistas acumulados, interpretações tributárias equivocadas não são problemas exclusivos de advogados. São problemas de gestão, e frequentemente aparecem tarde demais, quando a decisão já foi tomada e o custo da correção é alto.

A justificativa do estudo não é apenas acadêmica. Ela se ancora em uma constatação empírica simples, mas pouco explorada na literatura brasileira: a de que a competência jurídica constitui capacidade organizacional relevante, e não apenas atributo individual do advogado. A literatura internacional sobre legal astuteness[1] tem avançado nessa direção, mas o debate brasileiro permanece restrito ao âmbito curricular, sem explorar as consequências estratégicas da formação jurídica do gestor.

Então, o Direito costuma ocupar um lugar incômodo nos cursos de Administração. Está presente na grade curricular, mas raramente é tratado como parte constitutiva do raciocínio administrativo. A impressão que se tem, ao ler planos de ensino e ementas, é de que o conteúdo jurídico entra como exigência regulatória do Ministério da Educação, não como competência que o gestor efetivamente precisa desenvolver. Não por acaso, alunos e egressos tendem a associar o Direito à resolução de litígios, ao contencioso, à conformidade, e não à estratégia.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa de natureza bibliográfica e documental, articulando a literatura sobre

1 Termo da língua inglesa que se traduz como astúcia, perspicácia ou agudeza mental.

epistemologia jurídica com estudos empíricos sobre a presença do Direito nos cursos de Administração no Brasil. Os resultados indicam que, embora alunos, egressos e docentes reconheçam a importância do conteúdo jurídico para a tomada de decisão, persiste uma compreensão reduzida do Direito como mero conjunto de restrições legais, desvinculado da estratégia organizacional.

O estudo parte de uma distinção que se considera decisiva, embora nem sempre explicitada: a diferença entre o Direito como norma e o Direito como ciência. A norma prescreve comportamentos; a ciência jurídica descreve, sistematiza e interpreta o fenômeno normativo. O administrador que opera apenas no primeiro nível limita-se a cumprir ou descumprir regras. Aquele que compreende o segundo nível é capaz de antecipar mudanças, identificar lacunas e mobilizar o sistema jurídico de forma estratégica. É essa segunda competência que a formação em Administração tem, em parte, negligenciado.

A pergunta que orienta o texto é, portanto, a seguinte: qual é a contribuição do Direito como ciência jurídica e não apenas como conjunto de normas positivadas, para a formação e a prática do administrador? Para respondê-la, o texto se divide em três movimentos. Na sessão 1, discute-se a especificidade epistemológica da ciência jurídica, dialogando com a tradição de Reale e Carvalho, e com a literatura internacional sobre legal astuteness. Na sessão 2, analisam-se evidências empíricas sobre a presença do Direito na formação em Administração no Brasil, com atenção às tensões entre expectativa discente e prática docente. Por sua vez, no sessão 3, discutem-se as implicações dessa distinção para a prática administrativa, sobretudo nas dimensões de gestão de riscos, formulação de estratégias e de governança.

2 A especificidade da ciência jurídica

Para entender o que o Direito pode oferecer ao administrador, é preciso começar por uma distinção que, à primeira vista, parece abstrata, mas tem consequências práticas consideráveis. Trata-se da diferença entre o Direito como ordem normativa e o Direito como ciência. A confusão entre os dois planos é comum e explica, em parte, a visão reduzida que muitos gestores têm do jurídico.

A ciência jurídica tem por objeto o fenômeno jurídico tal como ele se realiza historicamente. Seu caráter é descritivo; o direito positivo

é prescritivo. Carvalho sintetiza bem a diferença ao afirmar que "direito posto é uma linguagem prescritiva (prescreve comportamentos), enquanto a ciência do direito é um discurso descritivo (descreve normas jurídicas)" (Carvalho, 2021). A distinção não é meramente semântica. Ela define o tipo de raciocínio que o gestor desenvolve, quando se defronta com uma questão jurídica. Quem opera apenas no nível prescritivo pergunta "posso ou não posso?"; quem opera no nível descritivo pergunta "como o sistema jurídico se articula, e quais são as consequências de cada interpretação possível?"

A ciência jurídica organiza-se em torno de três operações fundamentais: interpretação, construção e sistematização (Reale, 2002). A interpretação visa fixar o sentido objetivamente válido de um preceito, e não a vontade subjetiva do legislador. A construção elabora conceitos que permitem articular normas dispersas em institutos coerentes. A sistematização ordena o conjunto normativo, segundo critérios de hierarquia e especialidade. Nada disso é familiar ao administrador formado apenas em técnicas de gestão. É exatamente por isso que sua ausência pesa.

A literatura internacional sobre gestão e Direito chegou a conclusão semelhante por outro caminho. Bagley e colaboradores (2020) propõem o conceito de legal astuteness como uma capacidade dinâmica das organizações, definida como a habilidade da liderança de combinar conhecimento jurídico, julgamento e ação para criar valor. Nessa perspectiva, o Direito não é apenas restrição externa; é recurso estratégico. Gestores juridicamente astutos conseguem moldar o ambiente regulatório, antecipar mudanças normativas e utilizar instrumentos contratuais de maneira inovadora. A mesma literatura, no entanto, registra um dado incômodo: nos Estados Unidos, muitas escolas de negócios deixaram de exigir sequer uma disciplina jurídica obrigatória, o que tem produzido gestores juridicamente iletrados.

O contraste com o Brasil é curioso. Aqui, o Direito é obrigatório na grade de Administração, mas costuma ser ensinado de forma fragmentada, como se fosse um conjunto de regras a serem memorizadas. Nos Estados Unidos, ele desapareceu do currículo obrigatório em várias instituições. Em ambos os casos, o resultado é parecido: o gestor não desenvolve o raciocínio jurídico-científico, apenas aprende - quando aprende - a localizar normas. A título de ilustração, dentre tantas questões importantes a serem consideradas durante o processo de formação do gestor da propriedade empresarial, que Direito Constitucional Brasileiro menciona, é o da função

social e ambiental, que a organização empresarial deve cumprir. Trata-se do cumprimento da função socioambiental. Cabe ressaltar, neste caso, o artigo 5º, XXII e XXIII - art.170, III e VI - art. 182 parágrafo 2º - art. 186, todos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

> O artigo 5º XXII menciona que o Estado garante o direito sobre a propriedade adquirida legitimamente. Já, o inciso XXIII estabelece que o direito de propriedade será garantido pelo Estado, quando a mesma cumpre com suas funções sociais. Por sua vez o artigo 170 que regulamenta os princípios da Ordem Econômica e Financeira do Brasil, No seu inciso III fica estabelecida a obrigatoriedade de toda propriedade cumprir com as suas funções sociais, estabelecidas na própria Constituição. O inciso VI do mesmo artigo estabelece que toda e qualquer propriedade no exercício das suas atividades deverá considerar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de sus processos de elaboração e prestação.

Cumpre salientar que as propriedades antes mencionadas nos artigos 5º, 170, 182 e 186 podem estar localizadas, tanto no meio urbano, quanto no meio rural. Quando se trata do artigo 182, a Constituição Federal de 1988 menciona o espaço urbano, cuja gestão é de responsabilidade da Administração Pública Municipal. E o artigo 186 menciona as responsabilidades socioambientais do proprietário rural. Então,

> O artigo 182 que regulamenta a questão da gestão das cidades, menciona em seu parágrafo 2º que a propriedade urbana cumpre a sua função social, quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Lei Municipal do seu Plano Diretor. Por sua vez, o artigo 186 estabelece os requisitos a serem considerados pelo proprietário, a fim de que sua propriedade cumpra a sua função social. Mas, em especial, o seu inciso II determina que a propriedade rural cumpre com suas funções sociais, quando o proprietário ao realizar as atividades de uso da mesma, considere a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Diante dos dispositivos constitucionais antes mencionados há de se considerar duas questões importantes, que a escola de formação do administrador das organizações. A primeira diz respeito aos princípios do direito voltados às pessoas, independente da sua condição, a viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado, como sendo um direito fundamental. A segunda questão direciona a normatização constitucional brasileira, que estabelece a obrigatoriedade do cumprimento das funções socioambientais, que toda propriedade e organizações devem cumprir

no exercício das suas atividades, fatores que vão incidir na formação do administrador.

3 O Direito na formação do administrador: evidências e tensões

O presente estudo tem como ponto de partida a discussão sobre a presença do Direito nos cursos de Administração no Brasil não é nova, mas permanece inconclusiva. Pesquisa realizada na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP/USP) ouviu docentes, alunos e egressos sobre o papel do conteúdo jurídico na formação do administrador. Todos os grupos reconheceram a relevância do conhecimento jurídico para a tomada de decisão e para a delimitação dos limites de atuação profissional (Viana; Morilas, 2011). O problema, no entanto, aparece quando se examina com mais cuidado o que cada grupo entende por "conhecimento jurídico": alunos e egressos tendem a associá-lo exclusivamente ao contencioso, à litigiosidade e à conformidade legal. O potencial estratégico do Direito - sua capacidade de informar decisões de negócio, de antecipar riscos regulatórios, de criar valor - simplesmente não aparece no horizonte de expectativas.

Essa visão restrita é reforçada por dois fatores que se retroalimentam. O primeiro é a estrutura curricular: as disciplinas jurídicas aparecem isoladas, frequentemente ministradas por professores cuja formação é exclusivamente jurídica, sem diálogo com as demais áreas da Administração. O segundo é a metodologia de ensino: quando o Direito é ensinado como sucessão de dispositivos legais a serem memorizados, o aluno não desenvolve raciocínio jurídico-científico; desenvolve apenas a habilidade de localizar normas. O resultado é um profissional sabedor da existência da lei, mas não compreende como o sistema jurídico funciona. Como menciona Reale (2000), na prática acontece um divórcio entre os filósofos e os juristas. Assim tende acontecer:

> [...] a grande parte dos juristas permaneceu uma pegada quase que exclusivamente aos aspectos técnicos e formais do Direito, nos limites de suas aplicações práticas imediatas, revelando certa margem de desconfiança ou de reserva para com as especulações filosóficas-jurídicas. Reconheciam eles, em tese, a importância da Filosofia do Direito como uma ordem de conhecimentos indispensáveis à cultura do jurista, mas não admitiam, em geral, que daquela forma

> de conhecimento pudessem defluir consequências essenciais à tarefa da Ciência do Direito como tal.

Estudo com discentes de Administração em outra instituição corroborou esse diagnóstico (Silva et al., 2020). Os alunos reconheceram que as disciplinas jurídicas os orientam para o mercado de trabalho, pois oferecem conhecimento sobre situações legais às quais as organizações estão expostas. Mas, manifestaram insatisfação com a dinâmica de ensino e sugeriram maior aproximação com casos práticos. Há, portanto, uma demanda latente por uma formação jurídica que não se limite à transmissão de conteúdos, mas desenvolva competências analíticas. Sendo assim:

> Se é certo que as estruturas lógicas da Dogmática Jurídica tradicional não correspondem mais às transformações operadas na sociedade em atual, nem as exigências morais e técnicas do Estado do bem-estar social ou da Justiça social – expressões com as quais se reclama um Estado de Direito concebido em função de uma comunidade humana plural e, ao mesmo tempo, solidária -, também é verdade que, ao lado de salutar crise de ordem metodológica, põe-se outro problema não menos essencial, que é o da nova determinação do significado da Ciência do Direito [...] (Reale, 2000, p. 09 e 10).

O paradoxo é explícito: quanto mais o Direito é ensinado como técnica de conformidade, menos ele contribui para a formação do administrador como agente de decisão estratégica. E quanto menos ele contribui, mais se reforça a percepção de que é um conteúdo periférico, cuja utilidade prática se esgota na resolução de problemas pontuais. Romper esse ciclo exige deslocar o foco do direito positivo para a ciência jurídica - do conhecimento das normas para a compreensão de sua lógica, de seus fundamentos e de suas possibilidades de aplicação, gerando implicações para a prática administrativa.

4 Implicações para a prática administrativa

A compreensão do Direito como ciência jurídica produz consequências concretas para a atuação do administrador. Não se trata de uma discussão teórica sem desdobramentos práticos. Trata-se de uma diferença que se manifesta em pelo menos três dimensões: gestão de riscos, formulação de estratégias e governança organizacional. Na gestão de riscos, a diferença entre o conhecimento legal instrumental e o raciocínio jurídico-científico é particularmente visível. O gestor que conhece apenas a norma vigente está preparado para o presente; aquele que compreende os

princípios que informam o sistema jurídico e os métodos de interpretação está preparado para as mudanças normativas. A ciência jurídica fornece instrumentos para avaliar a consistência de decisões futuras diante de cenários regulatórios incertos, algo que a mera consulta à legislação, nem sempre, não permite. Um exemplo corriqueiro: a reforma trabalhista de 2017 alterou profundamente as relações de trabalho no Brasil, mas muitas empresas só perceberam as implicações práticas meses depois. Gestores com formação jurídico-científica conseguiram antecipar parte dessas implicações; os demais reagiram às mudanças quando elas já haviam produzido efeitos.

Na formulação de estratégias, a competência jurídica permite identificar oportunidades que passam despercebidas ao olhar exclusivamente econômico. Regimes tributários especiais, incentivos setoriais, instrumentos contratuais híbridos e arranjos societários, são exemplos de dispositivos cuja utilização estratégica exige compreensão sistemática do Direito, não apenas consulta pontual. A literatura sobre legal astuteness enfatiza precisamente esse ponto: organizações cujas lideranças compreendem o Direito como sistema são capazes de utilizá-lo para criar valor, e não apenas para evitar penalidades (Bagley et al., 2020).

No tocante a questão de gestão dos riscos ambientais, que a organização, porventura, possa causar no desenvolvimento das suas atividades, o gestor precisa considerar a existência dos princípios fundamentais do Direito, como o princípio do Estado de Direito do Ambiente que, certamente o Estado deve assumir um viés protetivo ao meio ambiente. Fator que vai implicar na formação do gestor das organizações, no tocante a gestão dos riscos ambientais.

> A interlocução de saberes é condição específica na construção dos currículos escolares da atualidade, por reunir condições de levar em consideração toda a complexidade humana e social onde a escola está inserida. Assim, a abertura dos sistemas de ensino e a comunicação das várias áreas do conhecimento, são condições importantes, para repensar o plano de ensino, o currículo e o próprio projeto político-pedagógico dos cursos que possuem componentes curriculares sobre o direito. É um fator importante para o educando construir uma visão crítica da realidade, ter condições de inserção nela, e ao mesmo tempo, participar ativamente no processo de construção ou reconstrução de novos paradigmas (Rodrigues, p. 101, 2026).

Pelo este viés, a escola se constitui num instrumento de um processo de ensino holístico e interdisciplinar entre todos seus cursos,

especialmente, aqueles voltados à formação do gestor das organizações. No tocante ao ensino jurídico, a interlocução de saberes é fator necessário, para a formação do gestor. Então:

> [...] o papel da escola e ou interesse do cliente, ou até do mercado. A educação deve estar centrada em princípios que a República estabelece" (Rodrigues, 2026, p. 78). Dentre os quais, aqueles positivados no artigo 1º da Constituição Federal de 1988; I - a soberania; II - a cidadania; III a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V - e o pluralismo político (Brasil, 1988).

No presente contexto, é necessário considerar que o ensino jurídico não seja apenas uma transmissão de normas positivadas, especialmente na norma infraconstitucional. O ensino jurídico deve estar centrado, especialmente em uma base principiológica constitucional, já mencionada anteriormente. Também considerar os princípios fundamentais do Estado de direito mencionados, especialmente no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Na governança organizacional, o domínio da ciência jurídica contribui para a estruturação de mecanismos de compliance que não se reduzem ao cumprimento formal de regras. A diferença é sutil, mas decisiva: o compliance concebido como conformidade a normas é reativo e fragmentado; o compliance informado pela ciência jurídica é proativo e integrado, pois compreende como as normas se articulam e quais são seus fundamentos. Empresas que tratam a função jurídica como parceira estratégica - e não como centro de custos ou departamento de contenção de danos - tendem a apresentar melhor desempenho em ambientes regulatórios complexos.

Nada disso implica que o administrador deva substituir o advogado ou tornar-se especialista em Direito. A proposta é outra: trata-se de desenvolver o que se pode chamar de letramento jurídico-científico, ou seja, a capacidade de compreender a lógica do sistema jurídico, formular perguntas pertinentes aos especialistas e integrar a dimensão normativa às demais dimensões da decisão administrativa. É uma competência de fronteira, não de substituição.

5 Considerações finais

O estudo partiu de uma distinção aparentemente abstrata - entre o Direito como norma e o Direito como ciência - para demonstrar sua

relevância prática para a formação e a atuação do administrador. A análise da literatura sobre epistemologia jurídica revelou que a ciência jurídica possui objeto e método próprios, voltados à descrição, sistematização e interpretação do fenômeno normativo. A revisão de estudos empíricos sobre a formação em Administração indicou que essa dimensão científica tem sido negligenciada, em favor de uma abordagem instrumental e fragmentada.

A contribuição central do trabalho é a proposição de que o administrador se beneficia, não do acúmulo de informações legais, mas do desenvolvimento do raciocínio jurídico-científico. Esse raciocínio permite antecipar mudanças normativas, identificar oportunidades regulatórias e estruturar decisões que sejam simultaneamente eficientes e legítimas. A literatura internacional sobre legal astuteness oferece respaldo a essa proposição, ao demonstrar que a competência jurídica constitui capacidade organizacional relevante.

As limitações do estudo são de natureza metodológica. Trata-se de análise bibliográfica e documental, sem coleta de dados primários que permita testar empiricamente as proposições apresentadas. Pesquisas futuras poderiam investigar, por exemplo, a relação entre o tipo de formação jurídica recebida por administradores e seu desempenho em situações de complexidade regulatória, ou comparar currículos de cursos de Administração que tratam o Direito como ciência com aqueles que o tratam apenas como uma técnica.

Em termos práticos, a implicação para os cursos de Administração é clara: a integração do conteúdo jurídico não se resolve com a simples manutenção ou ampliação da carga horária de disciplinas específicas. Exige repensar a abordagem: do ensino de normas para a formação de raciocínio; da memorização de dispositivos para a análise de sistemas; da conformidade passiva para a estratégia informada. Considerar a existência dos princípios do direito, especialmente, o da dignidade da pessoa humana, do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito dos consumidores e da função socioambiental da propriedade.

A partir da compreensão da base principiológica do direito, tende-se compreender a ciência do direito. Daí parte-se concomitantemente para o conhecimento da norma regulamentadora do Direito. Então, um administrador que compreende o Direito como ciência está mais mais preparado, não apenas para evitar problemas legais, mas para reconhecer

que a dimensão normativa é constitutiva - e não acidental - da vida organizacional.

Conclui-se, portanto, que superar essa visão exige tratar o Direito como ciência, com método e objetos próprios, capaz de oferecer ao administrador, não apenas limites de atuação, mas também instrumentos de criação de valor e de sustentabilidade organizacional, se faz necessário construir a compreensão tridimensional da relação Princípio - Direito - Norma, a fim de que o ensino do Direito nos cursos de formação do gestor das organizações, seja compreendido como uma ciência e não apenas como conhecimento do conteúdo da norma desconectada do contexto de formação do Administrador das organizações.

Referências

BAGLEY, Constance E. **The Oxford Handbook of Law and Management. Oxford**. Oxford University Press, 2025.

BAGLEY, Constance E. et al. **A path to developing more insightful business school graduates**: integrating law, strategy, and sustainability. Academy of Management Learning & Education, v. 19, n. 2, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 27 de outubro. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. São Paulo: Noeses, 2021.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimencional do Direito.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, Domingos Benedetti. **Estado de Direito do Ambiente, Educação Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural.** 3.ed. Santo Ângelo - RS, 2026.

SILVA, José Antônio et al. **A percepção dos discentes de Administração sobre a formação básica em disciplinas jurídicas.** Métodos e Pesquisa

em Administração, v. 5, n. 1, 2020.

IANA, Gustavo Salomão; MORILAS, Luciana Romano. Graduação em Administração na FEA-RP/USP: **um estudo de caso sobre o conteúdo de ciências jurídicas**. FACEF Pesquisa, Franca, v. 14, n. 1, p. 90–104, 2011.

Capítulo 2

O Crédito e os títulos de crédito rural como instrumento de viabilização econômica e social da propriedade

Domingos Benedetti Rodrigues
Tamara Silvana Menuzzi Diverio

1 Considerações iniciais

O crescimento da economia rural no Brasil tornou-se um assunto de suma importância, uma vez que, é reconhecido como uma das principais causas motor do desenvolvimento econômico e social do País. Ultimamente se tornou um dos setores mais competitivos em escala internacional, regional e mundial. Sendo assim, este trabalho tem como objeto identificar a importância do crédito rural e seus títulos de crédito como instrumento de desenvolvimento e viabilização econômica e social da propriedade rural. Como situação problema advinda da escolha do tema é, constatar em que sentido o crédito rural e seus títulos de crédito, que são regulamentados pela legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, se constituem em instrumentos de desenvolvimento e viabilização da economia e social da propriedade rural.

Justifica-se que, a opção do estudo pelo viés econômico e social da propriedade rural, se fundamenta, especialmente, em dois importantes princípios do Direito Agrário[1], quais sejam, o princípio do progresso social e econômico e o da função social da propriedade rural. A agricultura é responsável por boa parte dos empregos gerados no Brasil nos últimos tempos, tendo um saldo positivo em 2017, gerando aproximadamente 36.827 postos de trabalho, segundo números cadastrados no Cadastro Geral de Empregos e Desempregos (CAGED, 2017). O agronegócio, no ano de 2017, foi responsável por cerca de 23,5% do produto interno bruto (PIB), sendo que em 13 anos, esta foi a melhor participação,

1 Segundo Barros (2015) o Direito Agrário fundamenta-se, especialmente, no princípio da função social da propriedade, da justiça social, da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, da reformulação da estrutura fundiária e do progresso econômico e social.

segundo a Associação Brasileira do Agronegócio (Associação Brasileira do Agronegócio, 2017).

Assim, entre os instrumentos que podem ser utilizados estão os contratos jurídicos e os títulos de crédito rural. Cabe destacar que, são inúmeras as discussões e consequências jurídicas que merecem estudo e reflexão em relação a estes elementos. Então, os negócios rurais são compostos por inúmeras atividades, de diversas características, integradas na economia, que vão desde o fornecimento de insumos da produção, industrialização, armazenamento, comercialização e logística.

No desenvolvimento do estudo em sua vertente conceitual, será realizada uma revisão de literatura a respeito do crédito rural e do agronegócio brasileiro e, por fim, a legislação constitucional e infraconstitucional voltada ao crédito rural e seus respectivos títulos de crédito. Assim, o método de abordagem dedutivo se faz como ideal para proposição de soluções para questões contemporâneas pertinentes à problemática da pesquisa, que busca levar em consideração a economia e as peculiaridades do direito agrário brasileiro no tocante ao tema objeto da presente pesquisa.

A pesquisa será qualitativa, pois os procedimentos utilizados para este estudo deverão ser descritivos, com análises que permitam uma abordagem mais ampla do problema, podendo assim, interpretá-lo de forma precisa. O estudo deverá se caracterizar como pesquisa exploratória e também descritiva, que possibilitam aprofundar os conhecimentos com base em relatórios, doutrinas e artigos científicos, fazendo análises que darão sustentação e clareza a respeito do objeto do estudo. Segundo Beuren (2013), a pesquisa descritiva é um estudo intermediário entre uma pesquisa exploratória e a explicativa, ou seja, não é muito inicial e nem muito aprofundada, ela está em um meio termo.

Quanto ao tipo de pesquisa, esta será realizada mediante pesquisa bibliográfica, pelo fato de melhor favorecer a coleta de informações e esclarecimentos sobre as questões do problema da pesquisa, tendo em vista que "[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras" (Lakatos; Marconi, 2009, p. 182). Assim, na realização deste trabalho pretende-se, ainda, utilizar como metodologia a pesquisa exploratória, explicativa, bibliográfica, documental e a análise e interpretação de dados.

2 Crédito rural e seus títulos

Os mercados agrícolas possuem um importante formato de transações econômicas, pois neste espaço se encontram e se relacionam os ofertantes e demandantes, apresentando assim, um conjunto de institutos jurídicos que permite, garante e gera segurança as negociações, especialmente no que tange os negócios oriundos da propriedade rural nas suas diversas modalidades e seus respectivos títulos, que é o objeto desta pesquisa. Assim, entende-se que a área intitulada como "direito dos negócios rurais" regula o conjunto de normas que comanda as atividades econômicas vinculadas ao meio rural e seus mercados. Importa saber que, a definição de agronegócio, para propósito deste trabalho, está associada ao conceito definido por Buranello (2005, p. 1):

> O mercado agropecuário ou agronegócio pode ser definido como conjunto de atividades compreendidas entre a fabricação e suprimento de insumos, da formação e produção nas unidades agropecuárias, até o processamento, acondicionamento, armazenamento, distribuição e consumo dos produtos *in natura* ou industrializados. Dessa forma, uma visão sistemática do negócio agrícola envolve fundamentalmente também as formas de financiamento, as bolsas de mercadorias e as políticas públicas.

Por este viés, a economia ligada à propriedade rural é constituída pelo mercado agropecuário, que envolve as atividades de produção, fabricação, insumos em geral, processamento, armazenamento, distribuição e consumo. Para funcionamento desta cadeia econômica, a Constituição Federal de 1988 regulamentou a denominada política agrícola, ou seja, a ação governamental em prol do fomento e do desenvolvimento das atividades econômicas oriundas da propriedade rural.

Importa ressaltar que, a Constituição Federal Brasileira de 1998, especialmente, em seu artigo 187 as diretrizes constitucionais para a política agrícola a ser levada a cabo em todo o Brasil. São medidas e instrumentos de proteção à propriedade rural, com o objetivo de conduzir as atividades agropecuárias, equilibrando-as com outras atividades, como as industriais, as comerciais, de armazenamento e transportes. Dessa forma, ela estabelece em seu art. 187:

> Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais;

> II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural. § 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. § 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária (Brasil, 1988).

O dispositivo constitucional antes mencionado regulamenta as ações e instrumentos que vão caracterizar a política agrícola brasileira mediante a participação governamental neste setor da economia. Diante deste regulamento, destaca-se o conteúdo do inciso I, que menciona os instrumentos creditícios e fiscais. Trata-se dos instrumentos de crédito rural voltado ao financiamento das atividades oriundas da propriedade rural, que será colocado à disposição dos proprietários, arrendatários ou parceiros agrícolas, que manifestarem desejo de tomar as linhas de crédito para fomentar o custeio da atividade, as instalações, a comercialização e a industrialização. Como o próprio artigo 187 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), estabeleceu a necessidade de ser editada norma infraconstitucional regulamentadora. Foi sancionada, especialmente, a Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Ela dispõe sobre a política agrícola a ser implantada no Brasil e, ao mesmo tempo, a participação governamental no setor.

Primeiramente é necessário ressaltar o conceito jurídico de atividade agrícola a ser desenvolvida na propriedade rural. O artigo 2º caput da Lei antes mencionada (Brasil, 1991, s.p) estabelece que a atividade agrícola envolve todos "[...] os processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade". Por sua vez, o mesmo artigo 2º inciso II positiva o conceito de setor agrícola, como sendo aquele que envolve os segmentos de "[...] insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins, os quais respondem diferentemente às políticas públicas e às forças de mercado".

Entende-se que a atividade dos negócios rurais compreende além das atividades vinculadas à produção agropecuária. Também é extensiva a área do crédito rural, como estabelece o artigo 4º inciso XI da Lei em comento. Assim, cabe salientar que, um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento e financiamento da atividade agrícola no Brasil é o

crédito rural, uma vez que, a política de crédito brasileira passou a ser um fator de extrema relevância para o crescimento econômico do país.

A Lei que regulamenta a política agrícola em todo o Brasil, em seu art. 48 estabelece que o crédito rural constitui-se em mecanismo de "[...] financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos [...]." Este mesmo artigo estabeleceu os objetivos a serem alcançados pelos instrumentos de política agrícola, dentre eles, as diversas linhas de crédito rural a serem concedidas. São eles:

> I - estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta, quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas; II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários; III - incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente; V - propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais; VI - desenvolver atividades florestais e pesqueiras.

O crédito rural destinado a financiar as atividades rurais antes mencionadas, precisa cumprir com sua função social. O artigo 2º inciso IV desta Lei determina que, toda ação ou instrumento de política agrícola deve ter como pressuposto o "[...] adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social." Razão pela qual, a grande parte dos recursos são de origem do Governo Federal, diretamente ao tomador do empréstimo, ou, por meio da inciativa privada que, em muitos casos, busca junto ao Governo tais recursos a serem oferecidos ao proprietário, arrendatário ou parceiro agrícola.

Marques (2015, p. 153 e 154) afirma que, todas as espécies de crédito rural desenvolvem "[...] um papel relevantíssimo no contexto das medidas governamentais consideradas de Política Agrícola. Tão importante é sua função, que se pode dizer, sem receio da crítica especializada, que ele está para a Política Agrícola, como a função social está para o Direito Agrário", devendo, pois, ser universalizado a todos os produtores, independente da

sua condição, mediante a obrigatoriedade de ser investido nas atividades, a fim de que promova o desenvolvimento econômico e social.

O cumprimento da função social do crédito vai impactar positivamente no cumprimento das funções sociais da propriedade, especialmente, no requisito do artigo 186, inciso I da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), que diz respeito ao aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, que é o grau de utilização e o grau de eficiência da mesma. Por sua vez, o crédito rural, se bem aplicado, trará melhores condições ao produtor utilizar de forma racional e adequada sua propriedade, obtendo índices satisfatórios de produção e de produtividade na sua produção.

A legislação regulamentadora do crédito rural, como um mecanismo de desenvolvimento dos negócios rurais, o Governo Federal ao planejar tais políticas agrícolas, deve levar em consideração todos os estabelecimentos rurais, sejam eles, propriedades patronais ou os estabelecimentos familiares. Porquanto, a Lei 11.326 de 2006 (Brasil, 2006) regulamentou as finalidades essenciais do crédito rural a ser destinado ao proprietário que se declara familiar:

> § 1º Quando destinado a agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, o crédito rural terá por objetivo estimular a geração de renda e o melhor uso da mão-de-obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desde que desenvolvidos em estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas, inclusive o turismo rural, a produção de artesanato e assemelhados. § 2º Quando destinado a agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, o crédito rural poderá ser destinado à construção ou reforma de moradias no imóvel rural e em pequenas comunidades rurais (Acrescentado (a) pelo (a) Lei 11.718/2008).

A legislação federal antes mencionada, cujo objeto é regulamentar as políticas agrícolas de crédito rural, estabelece uma condição: que todas as linhas criadas pelos Governos devem ter o caráter universal, ou seja, serem disponibilizadas a todos os proprietários independentemente da sua condição, a todos os arrendatários, parceiros agrícolas ou comodatários rurais. As linhas de crédito rural a serem planejadas e colocadas a disposição de exerce toda e qualquer atividade rural estabelecida em norma, devem contemplar todas as linhas de crédito. Segundo Marques (2015, p. 156), a partir dos objetivos que a legislação regulamentadora do crédito

rural, especialmente a Lei nº 4.829/1965 e a Lei nº 8.171/1991, foram regulamentados os tipos de crédito rural. São eles:

> a) O crédito de custeio se destina a cobertura das despesas normais de um ou mais períodos de produção, seja agrícola ou pecuária, compreendendo estas despesas todos os encargos, desde o preparo da terra até o beneficiamento primário da produção e seu armazenamento; b) o crédito de investimento destinado à formação de capital fixo e semifixo; c) crédito de comercialização, que se destina a facilitar aos produtores rurais a colocação de seus produtos colhidos ao mercado.

A respeito dos tipos de crédito rural mencionados, importa salientar que, Barros (2015) ainda destaca que existe a linha de crédito industrialização. "É o crédito rural destinado à transformação da matéria prima diretamente pelo produtor rural. Por exemplo, é considerado crédito rural para a industrialização a destinação de recursos para o beneficiamento do arroz, formação de sementes etc." Sendo assim, para efeitos deste trabalho, os tipos de crédito rural a serem considerados são: o custeio, o investimento, a comercialização e a industrialização.

Nesse sentido, destaca-se que a viabilidade da liberação dos recursos para os tipos de crédito antes mencionados como meio de política agrícola, é consolidado mediante emissão de um título de crédito correspondente ao crédito tomado pelo produtor rural. Entretanto, ressalta-se que, o meio para contratar os empréstimos rurais deve ser por intermédio de contrato particular, escritura pública ou outros títulos previstos na legislação regulamentadora. Após a constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), no ano de 1966, o funcionamento do crédito rural passou a ser realizado por meio de títulos de financiamento rural. Eles foram constituídos, especialmente, pelo Decreto - Lei 167 de 14 de fevereiro de 1967 (Cardoso, 2011).

Marques (2015) ressalta que a Lei nº 4.829/1965 no seu artigo 36, parágrafo único, "[...] atribui competência ao Conselho Monetário Nacional para regularizar a utilização de títulos cambiais em operações de crédito rural, certamente como consequência dos resultados satisfatórios da nova forma de contratar os financiamentos rurais". Por sua vez, Fernando e Toledo (2014) lembram que autores, como Ascarelli e Vivante, possibilitaram o conhecimento da teoria clássica e da definição dos títulos de crédito. Para os referidos autores, a definição de título de crédito é "[...] o documento necessário para o exercício do direito literal e autônomo nele mencionado." Importa ressaltar que, parte dos títulos de créditos estão

positivados no Código Civil de 2002. Para Ascarelli (2013, p. 12) "[...] os títulos de crédito possuem como objetivo principal a facilitação da circulação de direitos, o que em certa medida, viabiliza o crédito, pois sua mobilização remete aos três princípios informadores do regime jurídico cambial: cartularidade, literalidade e autonomia".

O mesmo autor (2013) menciona que, os títulos de crédito expressam a existência de documento essencial para que se cumpra o direito expresso nele. Assim, os princípios que regem os títulos de crédito dos negócios rurais são a cartularidade, pois os títulos de crédito estão constituídos de base física, ou seja, constituem o crédito. A literalidade, princípio em que não pode existir título de crédito sem descrever a relação jurídica que se cria entre as partes. A autonomia, que embora todo tipo de crédito tenha uma base oculta, nem sempre é debatida e, por último, a unilateralidade, que estabelece não ser necessária ter concordância do beneficiário para a constituição do título de crédito. O referido autor afirma que, o endosso do título de crédito é uma figura parecida do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei." com a cessão de crédito civil, bem como é aplicável somente aos títulos de crédito.

Para Ávila (2017), o título de crédito é o documento necessário para o exercício do direito literal e autônomo nele mencionado, que vai regular a relação estabelecida entre o credor e o tomador do empréstimo, que é o produtor rural. Ressalta-se que os títulos de créditos circulam por meio de endosso, que é a transferência da propriedade do título de crédito para um beneficiário novo, por meio de uma simples assinatura no seu verso ou no seu *anverso*. O Código Civil Brasileiro em seus artigos 888 e 889 (Brasil, 2002), "[...] que a omissão de qualquer requisito legal, que tire ao escrito a sua validade como título de crédito, não implica a invalidade do negócio jurídico que lhe deu origem." Além disso, determina "[...] que no título de crédito deva conter a data da emissão, a indicação precisa dos direitos que confere, e a assinatura do emitente".

3 Fundamentos jurídicos dos títulos de crédito rural

No que se refere à fundamentação jurídica dos títulos de crédito rural menciona-se, especialmente, a Lei nº 4.829 de 1965, que regulamenta o crédito rural, o Decreto nº 167 de 14 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre títulos de crédito rural. Na sequência, a Lei nº 8.171 de 1991 da

política agrícola brasileira, a Lei nº 8.929 de 22 de agosto de 1994, que institui a cédula de produto rural, e por fim, a Lei nº. 11.076, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o certificado de depósito agropecuário - CDA, o warrant agropecuário - WA, o certificado de direitos creditórios do agronegócio - CDCA, a letra de crédito do agronegócio - LCA e o certificado de recebíveis do agronegócio - CRA, sobre a nova redação a dispositivos da Lei nº. 8.929 de 22 de agosto de 1994, que institui a cédula de produto rural - CPR.

Neste contexto, o Decreto nº 167 de 14 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) reorganizou e simplificou o lançamento desses títulos de crédito, que possuem o propósito de incentivar o financiamento das atividades rurais. Além disso, estabelece especialmente a cédula de crédito rural e a nota de crédito rural. Elas tratam de títulos de característica civil, resultantes de financiamento à cooperativa, organização ou produtor rural. As duas equivalem a uma expectativa de pagamento com a seguinte diferença: a cédula de crédito rural tem garantia real incorporada à respectiva cártula. A nota de crédito comercial, por sua vez, não possui garantia real. Os demais títulos de crédito rural apontados neste Decreto é a nota promissória rural e a duplicata rural. Elas tratam de títulos usados em negociações de compra e venda de característica rural, contratadas a prazo, não constitutivas de financiamento no ambiente do crédito rural.

A Lei nº 8.929 de 22 de agosto de 1994 (Brasil, 1994) estabeleceu a cédula de produto rural (CPR), esta que se trata de um título de característica causal, difundido por produtor ou cooperativa rural, como expectativa de entrega de mercadorias rurais, podendo incluir garantia hipotecária, pignoratícia ou fiduciária. A CPR é um título de crédito particular adquirido, pode ser utilizada, por exemplo, em negociações em que um agricultor adquire insumos - fertilizantes ou defensivos agrícolas - e se compromete a pagá-los entregando certa quantidade de produto em data previamente combinada. Neste caso, trata-se de um título de crédito multifuncional, bem como vantajoso ao agronegócio, na medida em que permite ao produtor rural, sem despender haveres, financiar sua produção, assumindo somente a disposição futura de entregar a participação da safra aos seus fornecedores de insumos.

Na sequência a Lei nº. 11.076 de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004) instituiu outros títulos destinados às negociações financeiras do agronegócio por meio dos seguintes eixos: certificado de depósito agropecuário, 'warrant' agropecuário, certificado de direitos creditórios

do agronegócio, letra de câmbio do agronegócio e o certificado de recebíveis do agronegócio, foco deste estudo. Portanto, cabe ressaltar que, em conformidade com o exposto, o agronegócio é um dos segmentos fundamentais para a economia brasileira, conforme dados apontados no trabalho. Dessa forma acredita-se que é de grande importância o entendimento das operações com os títulos do agronegócio, como os títulos de crédito do agronegócio, ressaltando que, o crédito rural a ser disponibilizado, segundo a legislação vigente, tem obrigatoriedade de cumprir com sua função social. A sua função social é uma responsabilidade de quem destina as linhas de crédito e do produtor rural, que assume o compromisso de realizar sua aplicabilidade correta naquilo que foi contratado, a fim de desenvolver suas atividades rurais e proporcionar o desenvolvimento da economia, atendendo os interesses e as necessidades da sociedade.

4 Considerações finais

Ao tecer as considerações finais da presente pesquisa, constatou-se que o direito e a economia são duas ciências, que vêm se consolidando e se complementando interdisciplinarmente, no que tange às questões relacionadas às inúmeras exigências e demandas oriundas da propriedade rural. A primeira atua, principalmente, na regulamentação das atividades rurais e na garantia para que elas se desenvolvam a partir dos parâmetros jurídicos. Já, a segunda, atua no sentido de proporcionar condições técnicas e gerenciais para a produção, a comercialização, a transformação de tudo que é produzido e a gestão da propriedade como unidade de produção, a fim de que a economia advinda dos negócios rurais se desenvolva, atendendo os interesses do produtor rural e de toda a sociedade.

No entanto, para que ocorra a viabilidade econômica e social da propriedade rural, é necessário que o crédito rural na sua forma de custeio, de investimento, de comercialização e de industrialização, bem como seus respectivos títulos de crédito, como instrumentos que, especialmente no Brasil, são necessários para o desenvolvimento da economia advinda dos negócios rurais. Assim, o aspecto jurídico constitucional e infraconstitucional aplicáveis ao crédito rural, seus títulos de crédito e a própria relação existente entre as áreas do direito e da economia, são fatores necessários para se pensar o desenvolvimento econômico e social da propriedade rural. Ao se conhecer os aspectos jurídicos do crédito e dos títulos de crédito rural, é possível avançar no entendimento das normas que

regem as relações conflituosas entre o produtor rural, o Estado, e o Sistema Financeiro Nacional, as empresas fabricantes de bens de consumo ligados ao agronegócio, as comercializadoras dos insumos e os compradores dos produtos rurais, as seguradoras, as cooperativas, as empresas armazenadoras e o sistema de transporte.

Pelos estudos até aqui realizados, toda linha de crédito, seja custeio, investimento, comercialização ou industrialização que o Governo regulamenta em norma e coloca à disposição do produtor rural, deve cumprir com sua função social. Por tais razões, o crédito rural cumpre com suas funções sociais, quando atinge seus objetivos previstos na Lei 4.829 de 1965 e no artigo 48 da Lei 8.171 de 1991 já mencionados no trabalho, como sendo de responsabilidade do Governo. De outra forma, o cumprimento da função social é de responsabilidade do produtor rural, quando toma os empréstimos colocados à sua disposição, mediante o encaminhamento de projetos de custeio, de investimento, de comercialização ou de industrialização ao órgão financiador, executando na prática a totalidade dos projetos financiados.

O crédito rural, que é constituído basicamente com recursos governamentais e, por isso, é produzido pela sociedade como um todo, como por exemplo, mediante o recolhimento de seus tributos, que formarão os recursos financeiros do caixa único do Estado, constituindo-se assim, numa das fontes para os financiamentos rurais. É neste sentido que o crédito rural é assunto de interesse geral da sociedade e, por conseguinte, o Governo e o produtor rural tem obrigatoriedade de atender o bem comum de todos. Da mesma forma, o cumprimento da função social deve ocorrer, quando as linhas de financiamentos são oriundas de empresas privadas, que operam com recursos próprios ou recursos obtidos junto ao Governo, para financiar o produtor no seu interesse de produzir.

Então, toda linha de crédito rural deve ser regulamentada por norma, segundo o artigo 187 da Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional antes mencionada. No entanto, como toda linha de crédito é um instrumento de política agrícola, este dispositivo da Constituição determina que, ela deverá ser "[...] planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]." Dessa forma, o crédito é considerado constitucional. Do contrário, quando as linhas de

crédito não são definidas em conformidade com o disposto constitucional, serão consideradas inconstitucionais e perderão sua eficácia jurídica.

Sendo assim, o cumprimento da função social do crédito rural colocado à disposição pelas entidades financeiras e contraído pelo produtor, bem como seus respectivos títulos de crédito como garantia de um empréstimo realizado, se constituem num importante instrumento de desenvolvimento e viabilização econômica da propriedade rural, contribuindo de forma decisiva para a economia brasileira tornar-se sustentável e competitiva no mercado interno e internacional de toda cadeia dos negócios rurais. Portanto, se toda espécie de crédito rural previsto pela legislação brasileira tem obrigatoriedade de cumprir com a função social, todavia, especialmente, aquele que é liberado pelo Governo, como sendo recursos oriundos da sociedade em geral, deve ser liberado apenas ao produtor rural, que cumprir simultaneamente os requisitos da função social da sua propriedade nos termos do artigo 186 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), ou seja, ao proprietário que promove o aproveitamento racional e adequado da propriedade; que realiza a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; que observa as disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Referências

ASCARELLI, Tullio. **Teoria Geral dos Títulos de Crédito**. Campinas - SP: Editora Servanda, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO - ABAG. **Agronegócio**. Disponível em: http://www.abagrp.org.br/agronegocioConceito.php. Acesso em 27 de outubro de 2026.

ÁVILA, Carlos Alberto Rosal de. **A estruturação jurídica das operações de *barter* do agronegócio brasileiro.** Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras. Brasilia, 2017.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário.** Vol. 1. Doutrina, jurisprudência e exercícios. 9. ed. Porto Alegre; Livraria do advogado Editora, 2015.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade:** teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 27 de outubro. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8171.htm. Acesso em: 27 de outubro de 2026.

BRASIL**. Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto- lei/Del0167.htm. Acesso em 27 de outubro de 2026.

BRASIL**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em 27 de outubro de 2026.

BRASIL**. Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994**. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8929-22-agosto-1994-349613-normaatualizada-pl.html. Acesso em 27 de outubro de 2026.

BRASIL**. Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural – CPR, 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei no 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11076.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

BURANELLO. Renato. **Novos títulos de crédito rural são opção para maximizar recurso**s. 2005. **Disponível em:** https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI11820,21048-Novos+titulos+para+financiamento+do+Agronegocio . Acesso em 27 de outubro de 2026.

BURANELLO, M. R.**Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CARDOSO, Amilde Adilio. **As cédulas de crédito rural e a função social do crédito rural. Universidade do sul de Santa Catarina** (UNISUL). Tubarão, 2011. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Prof. Keila C. Alberton Esp. Disponível em: http://pergamum.unisul.br/pergamum/pdf/106210_Amilde.pdf. Acesso em: 11 de set. 2019.

FERNANDES, J. C.; TOLEDO, A. M. Desmaterialização e Imaterialização dos Títulos de Crédito do Agronegócio e a sua Executividade. **Revista da AJURIS**. v. 41, n. 135, setembro 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira. Colaboração de Carla Regina Silva Marques. **Direito Agrário Brasileiro.** 11. ed. Revista a Ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE**. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.** Disponível em: http://www.mte.gov.br/caged/default.asp. Acesso em: 11 de set. 2019.

WAQUIL, P. D.; MIELE, M.; SCHULTZ, G. **Mercados e Comercialização de Produtos Agrícolas.** Universidade Aberta do Brasil - UAB/UFRGS, Curso de Graduação Tecnológica. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2010.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

WAQUIL, P. D. **Mercado e comercialização de produtos agrícolas**. Marcelo Miele e Glauco Schultz. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil - UAB/UFRGS e pelo curso de graduação tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares**. Editora: Pioneira Publicação, 2010.

Capítulo 3

O município como organização territorial: capacidades estatais, governança e instrumentos de gestão do território na administração pública local

Natalia Hauenstein Eckert
Naican Costa Escobar
Rafaela Basso Lima

1 Considerações iniciais

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao município a condição de ente federativo dotado de autonomia política, administrativa e financeira, o que constitui uma singularidade do federalismo brasileiro (Souza, 2005; Arretche, 2012). A partir desse arranjo, as prefeituras passaram a responder por parcela expressiva da implementação das políticas públicas, como saúde, educação básica, assistência social, saneamento, mobilidade e, de modo particularmente sensível, o ordenamento do uso e da ocupação do solo. O município converteu-se, assim, em organização pública central na mediação entre o Estado e o território, isto é, entre normas e programas formulados em diferentes escalas e a vida cotidiana das populações nos lugares em que habitam, trabalham e circulam.

A descentralização, contudo, ocorreu sobre uma base profundamente heterogênea. O país contava com 5.570 municípios, a ampla maioria de pequeno porte populacional (IBGE, 2023), com estruturas administrativas, capacidade de arrecadação própria e quadros técnicos bastante desiguais. Ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico atribuiu a esses entes um conjunto crescente de responsabilidades de planejamento e de gestão territorial, a exemplo do plano diretor, previsto no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), dos consórcios públicos (Brasil, 2005) e dos instrumentos de governança interfederativa disciplinados pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Situando-se aqui o tema deste estudo: a gestão pública nas cidades e nas organizações, com foco nas organizações públicas municipais e nas políticas de gestão territorial.

Diante desse quadro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as capacidades estatais das organizações públicas municipais condicionam a efetividade das políticas e dos instrumentos de gestão territorial instituídos pelo ordenamento jurídico brasileiro? A hipótese que orienta a investigação é a de que a efetividade desses instrumentos depende menos de sua existência formal e mais da combinação entre capacidades técnico-administrativas, capacidades político-relacionais e arranjos de cooperação entre entes federados. Onde essas condições são frágeis, os instrumentos tendem a ser adotados como cumprimento de exigência legal, sem incidência real sobre a produção do espaço, fenômeno que a literatura urbanística já identificou ao discutir as inquietações em torno dos planos diretores (Villaça, 2005).

O objetivo geral consiste em analisar a relação entre capacidades estatais municipais e efetividade das políticas de gestão territorial no contexto brasileiro. Como objetivos específicos, buscou-se: discutir o município como organização pública e o território como categoria analítica da gestão; examinar o conceito de capacidades estatais e sua aplicação à escala local, considerando o hiato entre autonomia formal e capacidade efetiva de gestão; e analisar os principais instrumentos de gestão territorial, notadamente o plano diretor, os consórcios públicos e a governança interfederativa, à luz das capacidades que pressupõem.

A justificativa do estudo assenta-se em duas ordens de razões. No plano acadêmico, a pesquisa promove o diálogo entre campos que frequentemente se desenvolvem de forma paralela, como a administração pública, a geografia e o direito urbanístico, contribuindo para compreender a organização pública municipal como organização intrinsecamente territorial. No plano social, a discussão interessa diretamente aos municípios de pequeno e médio porte do interior do país, nos quais as decisões sobre o território, a expansão urbana, as áreas rurais, a infraestrutura e a localização de serviços públicos repercutem de modo imediato sobre a qualidade de vida e sobre as possibilidades de desenvolvimento regional.

Quanto à metodologia, adota-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva (Gil, 2017), apoiada em pesquisa bibliográfica e documental. O corpus documental compreende a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), analisados segundo os procedimentos de leitura contextual e crítica propostos para a análise documental (Cellard, 2008).

O referencial bibliográfico reúne autores dedicados ao federalismo e às relações intergovernamentais, às capacidades estatais, aos modelos de administração pública e às teorias do território. O texto organiza-se em três seções: a primeira trata do município como organização pública e do território como dimensão da gestão; a segunda discute capacidades estatais e o hiato entre autonomia e capacidade; a terceira examina os instrumentos de gestão territorial e as condições de sua efetividade.

2 O município como organização pública e o território como dimensão da gestão

Compreender o município como organização pública exige considerar as transformações dos modelos de administração que, ao longo do século XX e início do século XXI, disputaram a orientação das reformas do Estado. O modelo burocrático, fundado na impessoalidade, na hierarquia e na legalidade estrita, foi tensionado no Brasil pela reforma gerencial dos anos 1990, que propôs deslocar o foco do controle de procedimentos para o controle de resultados, com maior autonomia aos gestores e ênfase na eficiência (Bresser-Pereira, 1996). Posteriormente, a literatura passou a destacar modelos que incorporam a dimensão relacional e democrática da gestão, nos quais o cidadão deixa de ser concebido apenas como cliente e passa a ser reconhecido como sujeito de direitos e participante da produção das políticas públicas (Denhardt, 2012).

Secchi (2009) observa que esses modelos não se sucedem de forma linear, mas coexistem nas organizações públicas, combinando traços burocráticos, gerenciais e de governança em proporções variáveis. Essa constatação é especialmente pertinente para a realidade municipal brasileira, em que convivem, numa mesma prefeitura, rotinas cartoriais, metas de desempenho vinculadas a programas federais e espaços institucionalizados de participação, como conselhos e audiências públicas. A organização pública municipal é, portanto, um arranjo híbrido, cuja configuração concreta depende de trajetórias institucionais, de recursos disponíveis e das relações estabelecidas com outros entes e com a sociedade local.

Há, entretanto, um elemento que distingue o município das demais organizações públicas e que nem sempre recebe a devida atenção nas teorias da administração: sua natureza territorial. Diferentemente de um órgão setorial, cuja atuação se define por uma função, o município define-se por uma base territorial sobre a qual exerce competências múltiplas e

simultâneas. Sua matéria-prima não é apenas o processo administrativo, mas o próprio território, com seus usos, conflitos e desigualdades.

Nesse ponto, a contribuição da geografia é decisiva. Raffestin (1993) distingue espaço e território ao afirmar que este último resulta da apropriação do espaço por atores que nele projetam trabalho, informação e relações de poder. O território não é, assim, um mero suporte físico das ações estatais, mas uma construção social atravessada por relações assimétricas. Santos (1994) propõe a noção de território usado, sinônimo de espaço geográfico, enfatizando que a análise deve recair sobre os usos concretos que diferentes agentes fazem do território, e não sobre a sua delimitação jurídica abstrata. Em obra posterior, o autor compreende o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, o que implica reconhecer que toda intervenção pública altera simultaneamente a materialidade e as possibilidades de ação social (Santos, 1996).

Haesbaert (2004), por sua vez, critica as teses do fim dos territórios associadas à globalização e propõe a ideia de multiterritorialidade, segundo a qual os sujeitos vivenciam, de forma simultânea, territórios de naturezas e escalas distintas. Para a gestão municipal, essa perspectiva sugere que o recorte político-administrativo do município convive com territorialidades que o atravessam, como bacias hidrográficas, redes de saúde, circuitos econômicos regionais e fluxos de mobilidade intermunicipal, que raramente coincidem com os limites oficiais.

Essa observação ganha relevo nos municípios do interior, nos quais o território municipal é majoritariamente rural e a sede urbana funciona como centro de serviços para uma população dispersa. Nesses contextos, a gestão territorial envolve, simultaneamente, a expansão da malha urbana, a manutenção de estradas vicinais, a oferta de transporte escolar, a proteção de mananciais e a localização de unidades de saúde e de ensino, de modo que o urbano e o rural se apresentam como dimensões interdependentes de um mesmo território. Reduzir a gestão territorial à regulação da área urbana significaria ignorar a maior parte do espaço sobre o qual a organização municipal exerce suas competências.

Dessa leitura decorre uma concepção ampliada de gestão territorial. Gerir o território não se resume a zonear, licenciar e fiscalizar, embora essas funções sejam indispensáveis; significa arbitrar entre usos concorrentes do espaço, distribuir infraestruturas e serviços e, com isso, afetar diretamente as condições de reprodução da vida dos diferentes grupos sociais. A ideia

de direito à cidade, formulada por Lefebvre (2001), explicita a dimensão política dessa arbitragem, ao reivindicar a cidade como obra coletiva e espaço de uso, e não apenas como mercadoria. No caso brasileiro, Maricato (2001) demonstra que a urbanização produziu um perfil de dualidade para a cidade, em que na cidade legal, objeto das normas e dos investimentos públicos, convive com uma outra faze, a cidade ilegal, formada à margem da regulação estatal. O constituinte de 1988 incorporou parte dessa agenda ao atribuir ao município a execução da política de desenvolvimento urbano. Nos termos do texto constitucional:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

O dispositivo é significativo por três razões. Primeiro, reconhece o município como executor da política urbana, consolidando sua posição de organização territorial por excelência. Segundo, subordina essa execução a diretrizes gerais fixadas em lei nacional, o que antecipa a complexa articulação federativa que marcará a gestão do território. Terceiro, vincula a política urbana às funções sociais da cidade, conferindo-lhe um conteúdo normativo que ultrapassa a eficiência administrativa e remete à justiça socioespacial. A partir daí, a questão central desloca-se da competência formal para a capacidade efetiva de exercê-la, tema da seção seguinte.

3 Capacidades estatais e o hiato entre autonomia formal e capacidade de gestão

O conceito de capacidades estatais ganhou centralidade na ciência política e na administração pública a partir dos estudos sobre o papel do Estado no desenvolvimento. Evans (1995), ao analisar experiências de industrialização tardia, formulou a noção de autonomia inserida para designar a combinação entre uma burocracia coesa, profissionalizada e relativamente protegida de interesses particulares e, ao mesmo tempo, densamente conectada à sociedade por meio de canais institucionalizados de diálogo. A capacidade do Estado, nessa formulação, não se reduz ao volume de recursos, mas depende da qualidade das organizações e das relações que estabelecem com o ambiente social.

No Brasil, Gomide e Pires (2014) atualizaram esse debate para o contexto democrático e propuseram distinguir duas dimensões das capacidades estatais. A dimensão técnico-administrativa refere-se à existência de burocracias competentes, de recursos financeiros e tecnológicos e de instrumentos de coordenação e monitoramento. A dimensão político-relacional diz respeito à habilidade de incluir múltiplos atores, processar conflitos e construir legitimidade, por meio de mecanismos de participação, de interação com órgãos de controle e de negociação com o Legislativo. Em análise comparativa de programas federais, os mesmos autores verificaram que a combinação dessas duas dimensões está associada não apenas ao alcance de resultados, mas também à capacidade de inovação e de revisão das políticas ao longo de sua implementação (Pires; Gomide, 2016).

Transpor esse referencial para a escala municipal exige considerar as especificidades do federalismo brasileiro. Arretche (2012) demonstra que a descentralização promovida após 1988 deve ser compreendida a partir da distinção entre quem formula e quem executa as políticas. Embora os municípios tenham assumido amplas responsabilidades de execução, a regulação, a definição de padrões e boa parte do financiamento permaneceram concentradas na União, que induz o comportamento dos governos locais por meio de regras nacionais e transferências condicionadas. A autonomia municipal, portanto, é real, mas exercida em um ambiente institucional fortemente estruturado pelo governo federal.

Abrucio (2005) acrescenta que a trajetória do federalismo brasileiro após 1988 foi marcada, em seus primeiros anos, por um municipalismo, no qual cada município tendia a buscar soluções isoladas para problemas que, por natureza, ultrapassam seus limites. A ausência de mecanismos de coordenação federativa produziu competição predatória, sobreposição de ações e lacunas de atendimento. Somente com a construção de sistemas nacionais de políticas, como no caso da saúde e da assistência social, e com o fortalecimento de instrumentos de cooperação, essa tendência passou a ser parcialmente corrigida.

É nesse contexto que se torna visível o que aqui se denomina hiato entre autonomia formal e capacidade de gestão. Souza (2004) evidencia que o desempenho dos governos locais na gestão de políticas sociais universais varia de forma significativa conforme o porte, a região e as capacidades administrativas e fiscais de cada município, de modo que a descentralização, por si só, não garante a melhoria dos serviços. No campo da gestão territorial, esse hiato é ainda mais pronunciado, uma vez

que as políticas de ordenamento do solo exigem conhecimento técnico especializado, como cartografia, cadastro imobiliário, avaliação ambiental e redes de infraestrutura, além de capacidade de fiscalização permanente e de enfrentamento de interesses econômicos locais com forte poder de pressão.

Em municípios de pequeno porte, é frequente que a estrutura destinada ao planejamento territorial seja reduzida a poucos servidores, muitas vezes acumulando funções, sem acesso a bases cadastrais atualizadas, georreferenciadas e com dependência de consultorias externas para elaborar planos e projetos. A dependência de transferências intergovernamentais limita, por sua vez, a autonomia financeira para investimentos de longo prazo. Nessas condições, a capacidade técnico-administrativa tende a ser insuficiente para transformar normas em ações territoriais concretas.

Entre os componentes da capacidade técnico-administrativa, a informação territorial merece destaque. A carência de informações técnicas atualizadas e uma robusta base de dados, produz um ciclo de reforço: sem informação, a arrecadação própria permanece baixa; com baixa arrecadação, faltam recursos para investir em informação e em pessoal qualificado. Romper esse ciclo depende, em grande medida, de apoio técnico e financeiro de outras esferas e de soluções compartilhadas entre municípios.

A dimensão político-relacional, por outro lado, apresenta ambivalências próprias da escala local. A proximidade entre governantes e governados favorece, em tese, a participação e o controle social; contudo, essa mesma proximidade pode reforçar relações personalistas e clientelistas, nas quais decisões sobre o território, como a aprovação de loteamentos, a alteração de perímetros urbanos ou a localização de equipamentos públicos, são negociadas fora dos canais institucionais, através de interesses específicos. Frey (2000) já advertia que a análise de políticas públicas no Brasil precisa considerar o peso dessas variáveis institucionais e culturais, sob pena de importar modelos analíticos que pressupõem estabilidade e racionalidade inexistentes em muitos contextos locais.

Os conselhos municipais de políticas públicas, as conferências e as audiências públicas representam, nesse cenário, os principais canais institucionalizados da dimensão político-relacional. Sua efetividade, contudo, varia conforme a autonomia dos conselheiros em relação ao Executivo, o acesso a informações qualificadas e a capacidade de a gestão incorporar as deliberações em suas decisões. Quando esses espaços se

limitam a referendar decisões previamente tomadas, a participação converte-se em formalidade e perde sua função de produzir legitimidade e de tornar visíveis os conflitos sobre o território (Gomide; Pires, 2014).

Disso decorre uma constatação relevante para o problema desta pesquisa: as capacidades estatais municipais não são atributos estáticos nem distribuídos de forma homogênea, mas resultam de trajetórias institucionais, de investimentos em pessoal e informação, acerca das relações federativas e sociais. Logo, a efetividade dos instrumentos de gestão territorial precisa ser avaliada à luz das capacidades que eles pressupõem, e não apenas pela sua previsão normativa.

4 Instrumentos de gestão territorial: plano diretor, consórcios públicos e governança interfederativa

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana. Seu artigo 2º dispõe que essa política tem por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (Brasil, 2001), mediante diretrizes como a gestão democrática, a cooperação entre governos e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Entre os instrumentos previstos, o plano diretor ocupa posição central, pois, segundo o artigo 40 da lei, "é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Brasil, 2001).

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, para integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outras hipóteses legais, devendo englobar o território do município como um todo e ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Sua elaboração exige a promoção de audiências públicas e debates com a população e associações representativas, o que o vincula diretamente à dimensão político-relacional das capacidades estatais. A abrangência de todo o território municipal, incluindo a área rural, reforça a compreensão do plano diretor como instrumento de gestão territorial, e não apenas urbanística em sentido estrito (Brasil, 2001).

. Villaça (2005) argumenta que o plano diretor foi historicamente investido de expectativas desproporcionais, como se a simples aprovação de uma lei fosse capaz de reorientar a produção do espaço urbano, ocultando os conflitos de interesses que efetivamente determinam a ocupação do solo. Maricato (2001), na mesma direção, identifica a distância entre

planos tecnicamente elaborados e a realidade de cidades marcadas pela informalidade e pela segregação, chamando atenção para planos que permanecem sem aplicação prática.

Relacionando essas críticas ao referencial das capacidades estatais, é possível afirmar que o plano diretor pressupõe, ao menos, três condições: capacidade técnica para diagnosticar o território e traduzir o diagnóstico em normas aplicáveis; capacidade administrativa para implementar, fiscalizar e monitorar essas normas ao longo do tempo; e capacidade político-relacional para conduzir processos participativos efetivos e sustentar decisões que contrariam interesses locais poderosos. Na ausência dessas condições, o plano tende a cumprir função predominantemente formal, atendendo à exigência legal e às condicionalidades de acesso a recursos, mas com baixa incidência sobre o território usado.

Um aspecto frequentemente negligenciado é a articulação entre o plano diretor e o ciclo orçamentário. O próprio Estatuto da Cidade determina que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor (Brasil, 2001), em consonância com o sistema de planejamento e orçamento previsto no artigo 165 da Constituição (Brasil, 1988). Na prática, porém, a desconexão entre planejamento territorial e orçamento é recorrente, o que faz com que as prioridades definidas no plano não se traduzam em investimentos. Essa desconexão revela, mais uma vez, que o problema não reside na ausência de normas, mas na capacidade organizacional de integrar instrumentos que, formalmente, já se encontram articulados.

Um segundo conjunto de instrumentos relaciona-se à cooperação intermunicipal. A Lei nº 11.107/2005 dispôs sobre normas gerais para a contratação de consórcios públicos, permitindo que União, estados, Distrito Federal e municípios constituam associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado para a realização de objetivos de interesse comum (Brasil, 2005). Os consórcios oferecem resposta institucional a uma limitação estrutural dos municípios de pequeno porte: a falta de escala para manter, de forma isolada, serviços e estruturas técnicas especializadas, como aterros sanitários, serviços de saúde de média complexidade, equipes de arquitetura e urbanismo e engenharia ou sistemas de informação territorial.

Do ponto de vista das capacidades estatais, os consórcios podem ser compreendidos como mecanismos de compartilhamento de capacidades técnico-administrativas, que permitem a municípios com baixa estrutura

acessar competências que não teriam condições de manter individualmente. Ao mesmo tempo, exigem capacidade político-relacional elevada, pois sua sustentabilidade depende de acordos estáveis entre gestores de diferentes orientações partidárias, de regras claras de rateio de custos e de mecanismos de governança que impeçam a captura do consórcio por municípios mais fortes. Tais exigências evidenciam que a cooperação não substitui a capacidade local, mas a reorganiza em escala regional, superando a lógica do municipalismo autárquico descrita por Abrucio (2005).

O terceiro instrumento refere-se à governança interfederativa. O Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, prevendo estrutura de governança interfederativa e a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado (Brasil, 2015). Embora voltado prioritariamente às grandes aglomerações, o diploma consolidou no ordenamento jurídico a ideia de que determinadas funções públicas, como mobilidade, saneamento e uso do solo em áreas conurbadas, não podem ser geridas adequadamente por um único ente.

Essa perspectiva converge com a noção de governança territorial discutida por Dallabrida (2011), entendida como o conjunto de processos pelos quais atores estatais e não estatais, em diferentes escalas, articulam-se para definir e implementar projetos de desenvolvimento para um território. A governança territorial desloca o foco da organização pública isolada para as redes de cooperação e concertação que se formam em torno de problemas comuns, sem dispensar, contudo, o papel coordenador do Estado. Para municípios do interior, cuja dinâmica econômica e social se organiza regionalmente, essa abordagem permite pensar o planejamento territorial para além dos limites político-administrativos, em sintonia com a multiterritorialidade apontada por Haesbaert (2004).

No Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituídos pela Lei estadual nº 10.283/1994, constituem exemplo de arranjo voltado à governança territorial em escala regional, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil para discutir prioridades de desenvolvimento e orientar a alocação de recursos (Rio Grande do Sul, 1994). Tais estruturas indicam que a gestão do território pode mobilizar escalas intermediárias entre o município e o estado, oferecendo aos municípios de pequeno porte espaços de articulação e de planejamento que, isoladamente, teriam dificuldade de constituir. Sua

efetividade, contudo, também está condicionada às capacidades dos atores envolvidos e ao grau de vinculação entre as deliberações regionais e as decisões orçamentárias dos governos.

A análise conjunta desses instrumentos permite sistematizar uma relação de dependência recíproca entre normas e capacidades. O plano diretor depende principalmente das capacidades internas da organização municipal; os consórcios públicos permitem compartilhar capacidades técnico-administrativas, mas demandam capacidades político-relacionais para se sustentarem; e a governança interfederativa requer, além disso, a coordenação ativa de estados e União, sem a qual tende a permanecer restrita ao plano normativo. Em todos os casos, a previsão legal constitui condição necessária, mas não suficiente, para a efetividade da gestão territorial.

5 Considerações finais

Este artigo partiu da indagação sobre em que medida as capacidades estatais das organizações públicas municipais condicionam a efetividade das políticas e dos instrumentos de gestão territorial previstos no ordenamento jurídico brasileiro. A análise bibliográfica e documental permitiu sustentar a hipótese formulada: a efetividade da gestão territorial depende menos da existência formal dos instrumentos e mais da articulação entre capacidades técnico-administrativas, capacidades político-relacionais e arranjos de cooperação federativa.

Na primeira seção, demonstrou-se que o município é uma organização pública de natureza intrinsecamente territorial, cuja ação incide sobre o território usado e, portanto, sobre relações sociais e de poder. Na segunda, evidenciou-se que a autonomia conferida pela Constituição de 1988 convive com profundas desigualdades de capacidade entre municípios, configurando um hiato entre autonomia formal e capacidade efetiva de gestão, particularmente acentuado nas políticas de ordenamento territorial. Na terceira, verificou-se que o plano diretor, os consórcios públicos e a governança interfederativa pressupõem capacidades distintas e complementares, de modo que sua mera previsão normativa não assegura incidência real sobre a produção do espaço (Brasil, 1988).

Como contribuição, o estudo propõe compreender a gestão territorial municipal como resultado da interação entre norma, organização e território, o que tem implicações práticas para a formulação de políticas.

Programas de apoio aos municípios não deveriam limitar-se a exigir a elaboração de planos e a aprovação de leis, mas investir no fortalecimento de quadros técnicos permanentes, na produção e na atualização de informações territoriais, na qualificação dos espaços participativos e no estímulo a arranjos regionais de cooperação. Para os municípios de pequeno e médio porte do interior, a cooperação intermunicipal apresenta-se como caminho promissor para superar limitações de escala, desde que acompanhada de mecanismos de governança transparentes e equilibrados.

Reconhece-se, como limitação, o caráter teórico e documental da investigação, que não permite mensurar empiricamente as capacidades de municípios específicos nem avaliar o desempenho concreto dos instrumentos analisados. Sugere-se, como agenda de pesquisa, a realização de estudos de caso comparativos em municípios de pequeno e médio porte, especialmente no interior do Rio Grande do Sul, que examinem a trajetória de elaboração e de implementação de planos diretores, a atuação de consórcios intermunicipais e a percepção de gestores, servidores e cidadãos sobre a gestão do território. Tais estudos poderão aprofundar a compreensão das condições em que a autonomia municipal se converte, de fato, em capacidade de governar o território em favor do bem-estar de seus habitantes.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

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

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al*. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de

programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 1994.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, María Laura (org.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 15-20.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: edição do autor, 2005.

Capítulo 4

A Consulta Popular do Rio Grande do Sul como esfera pública deliberativa: uma análise à luz da teoria de Jürgen Habermas

Vaneza Lima dos Santos
Claudia Maria Prudêncio de Mera
Solange Beatris Billig Garces
Vanessa de Campos Junges

1 Considerações iniciais

A crise de representatividade e a busca por novos canais de participação política marcam o debate democrático contemporâneo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) institucionalizou diversos mecanismos de participação direta e semidireta, buscando aproximar o Estado da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Nesse contexto, a democracia deliberativa valoriza não apenas o ato de votar, mas o processo de formação da vontade política por meio do debate público e da argumentação racional, fortalecendo a participação cidadã e a *accountability* das instituições.

No Rio Grande do Sul, a Consulta Popular destaca-se como uma das experiências mais longevas de participação cidadã na definição de prioridades orçamentárias. Criada pela Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998 (Rio Grande Do Sul, 1998), permite que a população escolha diretamente projetos que receberão parte dos recursos do orçamento estadual, em processo articulado com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Concebida para descentralizar decisões, ampliar a transparência e fortalecer a relação entre governo e sociedade civil, consolidou-se como experiência de participação institucionalizada, embora permaneçam dúvidas sobre sua efetividade como espaço de deliberação democrática.

A capacidade de instrumentos como a Consulta Popular de promover uma democracia de maior qualidade é objeto de intenso debate. De um lado, Oliveira e Souza (2024) evidenciam que a ampliação da

participação cidadã tende a qualificar as decisões, aumentar a legitimidade das políticas e fortalecer o controle social. De outro, Fonseca (2019) ressalta que limitações institucionais e orçamentárias e mudanças nas prioridades governamentais podem reduzir a escala e a efetividade desses mecanismos, tornando-os vulneráveis à barganha política. Compreender seus limites exige, portanto, analisar como os processos deliberativos efetivamente ocorrem.

É nesse debate que se insere a teoria de Jürgen Habermas, que parte da gênese da esfera pública burguesa (Habermas, 2003b) e culmina na teoria da racionalidade comunicativa (Habermas, 2012). Para o autor, a legitimidade das decisões políticas decorre da formação da opinião e da vontade coletiva em uma esfera pública caracterizada pelo diálogo livre, pela igualdade entre os participantes, pela publicidade e pela ausência de coerção, de modo que o consenso resulte da força do melhor argumento, e não de relações assimétricas de poder. Sob essa perspectiva, os mecanismos participativos somente são deliberativos quando oferecem condições efetivas para que os cidadãos debatam, justifiquem suas posições e influenciem as decisões públicas.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Consulta Popular do Rio Grande do Sul configura-se como uma esfera pública deliberativa, à luz dos princípios habermasianos? Parte-se da hipótese de que, embora seja importante mecanismo de participação direta, a Consulta Popular apresenta limites que dificultam sua aproximação plena ao modelo de esfera pública orientada pela deliberação racional e pela construção coletiva da vontade política. O objetivo geral é analisá-la como esfera pública deliberativa a partir da teoria de Jürgen Habermas. Os objetivos específicos são: (i) apresentar os fundamentos da democracia deliberativa e da ação comunicativa em Habermas; (ii) descrever o funcionamento institucional da Consulta Popular; e (iii) avaliar a presença dos princípios de publicidade, inclusão, ausência de coerção e racionalidade comunicativa em seu desenvolvimento.

A justificativa reside na relevância de examinar criticamente os mecanismos participativos em um contexto de questionamento das instituições democráticas e de demandas por maior transparência. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, fundamentada nas principais obras de Habermas, na literatura contemporânea sobre democracia deliberativa e governança pública e em

documentos oficiais da Consulta Popular (legislação, relatórios e dados do Governo do Estado do Rio Grande do Sul).

2 Democracia deliberativa e esfera pública em Jürgen Habermas

A teoria democrática contemporânea tem se deslocado da competição eleitoral para modelos que valorizam a qualidade do processo decisório. A democracia deliberativa coloca o debate público, a argumentação e a justificação das preferências no centro da legitimidade política e, segundo Oliveira e Souza (2024), fortalece a participação cidadã na gestão pública brasileira ao tornar as decisões mais transparentes, responsivas e legítimas. É nesse campo que se insere Jürgen Habermas, cujos conceitos centrais são recuperados a seguir para analisar a Consulta Popular como possível esfera pública deliberativa.

Em *Mudança estrutural da esfera pública*, publicada em 1962, Habermas define a esfera pública como um espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado, no qual cidadãos privados discutem questões de interesse comum por meio do uso público da razão (Habermas, 2003b). A formação da opinião pública ocorre mediante o debate racional, aberto e crítico, o que torna a esfera pública indispensável à construção coletiva da vontade política e à legitimidade das decisões estatais.

Segundo Habermas (2003b), a esfera pública moderna origina-se na sociedade burguesa europeia dos séculos XVII e XVIII, quando cafés, salões literários e jornais tornaram-se ambientes privilegiados de discussão política. A publicidade dos debates permitiu que a crítica ao poder estatal deixasse de ser restrita às elites e passasse a funcionar como forma de controle democrático.

Ao longo do século XX, contudo, esse modelo se transformou. A expansão do Estado, dos meios de comunicação de massa e da lógica capitalista substituiu progressivamente o debate racional pela influência de interesses econômicos, políticos e midiáticos, processo que o autor denomina mudança estrutural da esfera pública. Essa transformação relaciona-se à colonização do mundo da vida: para Habermas (2012), os sistemas econômico e administrativo passam a interferir na interação social, impondo lógicas instrumentais orientadas pelo poder e pelo dinheiro, o que reduz a capacidade da sociedade civil de produzir consensos comunicativos. Assim, embora formalmente aberta, a esfera pública reproduz desigualdades

que limitam a inclusão de determinados grupos e o potencial deliberativo dos processos participativos.

No Brasil, após a Constituição de 1988, conselhos gestores, audiências públicas, conferências, orçamentos participativos e consultas populares passaram a integrar a estrutura democrática. Entretanto, como observam Oliveira e Souza (2024), a existência desses espaços não garante processos deliberativos efetivos: a qualidade da participação depende de transparência, acesso à informação, inclusão e capacidade de influenciar as decisões governamentais.

Essas reflexões são centrais para a Consulta Popular, cuja efetividade como esfera pública deliberativa depende de condições institucionais que assegurem publicidade, igualdade de participação, liberdade de argumentação e influência real das deliberações sobre as decisões do poder público.

A virada deliberativa de Habermas consolida-se com a *Teoria do agir comunicativo*, de 1981, na qual distingue a ação estratégica da ação comunicativa. Enquanto a primeira é orientada pelo êxito individual e usa a linguagem como instrumento para alcançar objetivos previamente estabelecidos, a segunda fundamenta-se na busca do entendimento mútuo, por meio do diálogo racional e da argumentação livre de coerções (Habermas, 2012).

Para Habermas (2012), a linguagem é o principal instrumento de integração social, e a racionalidade deixa de se centrar na eficiência dos resultados para assumir a forma de racionalidade comunicativa, voltada a acordos legitimados pelo reconhecimento recíproco. Isso rompe com a racionalidade instrumental: a ação comunicativa pressupõe que os participantes estejam dispostos a justificar suas posições, reconhecer argumentos mais consistentes e revisar suas convicções.

Nesse contexto, Habermas (2012) formula o conceito de situação ideal de fala, modelo normativo que, embora dificilmente alcançado na prática, constitui parâmetro indispensável para avaliar a legitimidade dos processos de comunicação e das decisões coletivas, indicando em que medida um processo se aproxima do ideal democrático.

Quatro condições se destacam. A primeira é a publicidade: os debates devem ser transparentes e todos devem ter acesso às informações necessárias, o que submete os argumentos ao escrutínio coletivo. A segunda é a inclusão e a igualdade de participação: todos os potencialmente afetados por uma decisão devem poder participar em condições equitativas, sem

privilégios econômicos, políticos ou sociais (Habermas, 2003a; 2012). A terceira é a ausência de coerção: os participantes devem poder argumentar, criticar e revisar entendimentos sem pressões decorrentes de relações assimétricas de poder, de modo que a autoridade de um argumento decorra de sua consistência, e não da posição de quem o apresenta. A quarta é a orientação pelo melhor argumento: decisões legítimas não resultam da mera agregação de preferências nem da imposição da maioria, mas de um consenso continuamente revisável.

Esses princípios constituem o núcleo da racionalidade comunicativa. Conforme Jerônimo *et al.* (2023), ao analisarem processos de consulta pública no Brasil, a teoria habermasiana fornece instrumentos para distinguir espaços efetivamente deliberativos daqueles que operam apenas como mecanismos consultivos, pois a mera existência de canais de participação não garante deliberação democrática sem condições reais de influenciar o processo decisório.

Assim, os pressupostos da ação comunicativa constituem o principal referencial para analisar a Consulta Popular, permitindo avaliar se ela se aproxima do modelo deliberativo de Habermas ou permanece limitada por condicionantes políticos e institucionais.

Em *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Habermas (2003a) relaciona a esfera pública, a sociedade civil e as instituições do Estado Democrático de Direito. Para o autor, a legitimidade das leis e decisões não decorre apenas da legalidade dos procedimentos ou da regra da maioria, mas de processos deliberativos que assegurem a participação dos cidadãos na formação da opinião e da vontade coletiva.

As instituições democráticas devem permanecer conectadas aos debates da esfera pública, onde os problemas sociais são identificados e transformados em demandas coletivas, e que funciona como caixa de ressonância das necessidades da sociedade (Habermas, 2003a). Sua função não é substituir as instituições representativas, mas produzir comunicação pública qualificada, capaz de influenciar as decisões pela força dos argumentos.

Diferentemente da democracia agregativa, em que a legitimidade decorre da soma de preferências expressas no voto, para Habermas (2003a) o voto é apenas a etapa final do processo democrático, que deve ser precedido de um ambiente deliberativo no qual os cidadãos discutam informações e confrontem perspectivas. A qualidade da democracia depende, assim, da qualidade dos processos comunicativos que antecedem a decisão.

No contexto brasileiro, Oliveira e Souza (2024) destacam que a participação cidadã fortalece a legitimidade das políticas quando há diálogo, transparência, inclusão e capacidade de influência; processos meramente consultivos tendem a gerar frustração e enfraquecer a confiança nas instituições. Por outro lado, Fonseca (2019) alerta que restrições orçamentárias, mudanças de prioridades, centralização administrativa e disputas partidárias podem tornar a participação predominantemente simbólica, mais voltada a legitimar decisões já definidas pelo poder público do que a influenciá-las. A partir dessas contribuições, a pesquisa adota quatro dimensões analíticas, construídas pela articulação entre a teoria habermasiana e a literatura recente sobre participação e governança democrática.

A primeira é a publicidade. Para Habermas (2003b), a esfera pública exige ampla circulação de informações, transparência dos procedimentos e possibilidade de acompanhamento das decisões; na Consulta Popular, envolve a divulgação das regras, dos recursos, dos projetos, das etapas e dos resultados.

A segunda é a inclusão. Conforme Habermas (2003a), todos os potencialmente afetados devem ter iguais oportunidades de participação, o que exige avaliar se a Consulta Popular reduz barreiras econômicas, sociais, territoriais ou tecnológicas e se há representatividade dos municípios integrantes dos COREDES.

A terceira é a ausência de coerção: avalia-se em que medida a atuação de agentes políticos, gestores públicos e lideranças regionais interfere na definição das pautas e na orientação do voto.

A quarta é a racionalidade comunicativa, segundo a qual os resultados devem ser construídos por argumentos públicos capazes de convencer por sua consistência, e não pela força política de quem os apresenta (Habermas, 2012). Busca-se identificar se as Assembleias Públicas Regionais privilegiam o diálogo e a justificativa racional das propostas ou se predominam a competição por recursos e a defesa de interesses locais. Cabe ressalvar, conforme Fonseca (2019), que mesmo processos formalmente democráticos podem ter seu potencial deliberativo reduzido por racionalidades administrativas, restrições financeiras e disputas políticas.

3 A Consulta Popular do Rio Grande do Sul: histórico, funcionamento e dados recentes

A Consulta Popular do Rio Grande do Sul é uma das experiências mais longevas de participação cidadã institucionalizada no Brasil. Instituída pela Lei Estadual nº 11.179, de 25 de junho de 1998 (Rio Grande Do Sul, 1998), em contexto de redemocratização e ampliação dos espaços participativos, esteve ligada à consolidação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados em 1994 para promover a descentralização administrativa e o desenvolvimento regional. Seu objetivo é submeter à decisão popular parcela dos investimentos do orçamento estadual, estabelecendo relação mais dialógica entre governo e sociedade do que a formulação orçamentária predominantemente técnica e centralizada.

Segundo Avritzer (2008), os mecanismos participativos brasileiros constituem inovação institucional ao criarem espaços intermediários entre Estado e sociedade, nos quais cidadãos influenciam decisões tradicionalmente concentradas no aparato governamental, movimento em que a Consulta Popular se insere.

A coordenação cabe à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), em articulação com os 28 COREDES, estruturas intermediárias que reúnem municípios, organizações sociais, entidades produtivas e universidades. O funcionamento da Consulta Popular ocorre por meio de três etapas fundamentais: elaboração das propostas, votação popular e execução dos projetos aprovados. A primeira etapa são as Assembleias Públicas Regionais, abertas a qualquer cidadão, nas quais as propostas são apresentadas, discutidas e selecionadas para votação. Os projetos devem alinhar-se aos eixos temáticos definidos anualmente pelo governo estadual, como saúde, educação, segurança pública, agricultura, turismo, infraestrutura e inovação.

Contudo, a autonomia deliberativa das assembleias encontra limites no próprio desenho institucional. Conforme Fung (2006), os efeitos democráticos da participação dependem do grau de poder efetivamente transferido aos participantes, que pode variar de uma consulta simbólica à real capacidade de influenciar decisões.

A segunda etapa é a votação popular, que a partir de 2016 é realizada predominantemente por meios digitais (site oficial e aplicativos). Podem votar cidadãos com 16 anos ou mais e título eleitoral registrado no Rio Grande do Sul, que escolhem até dois projetos de sua região. A digitalização

busca modernizar e ampliar o acesso; segundo Coleman e Norris (2005), as plataformas digitais reduzem barreiras geográficas e temporais, mas não eliminam desigualdades de acesso à internet, alfabetização digital e capacidade de mobilização.

A terceira etapa é a execução, o acompanhamento e a fiscalização dos projetos aprovados, com os COREDES atuando na interlocução entre comunidades e governo. Trata-se de um dos principais desafios históricos do mecanismo: como destaca Habermas (2003b), a legitimidade democrática depende também da capacidade das instituições de transformar os resultados da participação em decisões efetivas, e a distância entre a decisão popular e sua implementação pode comprometer a confiança dos cidadãos.

Na edição de 2023, referente ao orçamento estadual de 2024, foram destinados R$ 60 milhões, distribuídos entre os 28 COREDES, a investimentos definidos pela população. A votação, entre 27 de novembro e 1º de dezembro, somou 185.282 votos, 34% a mais que na edição anterior (Rio Grande Do Sul, 2023), e resultou na escolha de 85 projetos (Jornal do Comércio, 2023). Na edição de 2024, vinculada ao orçamento de 2025, foram novamente destinados R$ 60 milhões; a votação, de 2 a 6 de dezembro, registrou 216.246 votos, crescimento de 16,7%, e o portal concentrou 89% dos votos, seguido pelo WhatsApp (7%) e pelo aplicativo offline (4%) (Jornal do Comércio, 2024).

Apesar de sua importância histórica, persistem desafios: o montante destinado é parcela reduzida do orçamento estadual de investimentos, limitando o alcance das decisões populares, e atrasos na execução, dificuldades de acompanhamento e desigualdades de mobilização entre territórios dificultam uma participação plenamente deliberativa. A experiência gaúcha revela, assim, a tensão característica dos modelos participativos: amplia oportunidades de envolvimento cidadão, mas permanece condicionada por limites administrativos, políticos e econômicos, o que é analisado na próxima seção.

4 A Consulta Popular como esfera pública deliberativa: uma análise à luz dos parâmetros habermasianos

Para Habermas, a legitimidade das decisões políticas não se funda apenas em procedimentos formais de representação, mas em espaços públicos nos quais cidadãos discutem, argumentam e constroem entendimentos, prevalecendo a força do melhor argumento, e não a influência dos grupos

com maior poder econômico, político ou institucional (Habermas, 2003b; 2012). A Consulta Popular pode ser compreendida como experiência próxima desse modelo ao criar canais formais de participação na definição de prioridades orçamentárias, mas sua aproximação do ideal deve considerar avanços e limitações estruturais.

A análise considera as edições de 2023 e 2024, com dados da SPGG, informações dos COREDES e a configuração institucional do processo, a partir de quatro parâmetros: publicidade e transparência; inclusão e igualdade de participação; ausência de coerção; e racionalidade comunicativa.

A publicidade é fundamento essencial da democracia deliberativa, pois a formação da vontade política depende de informações acessíveis e compreensíveis; para Habermas (2003b), a esfera pública só funciona quando os indivíduos podem conhecer, avaliar e discutir os temas submetidos à decisão coletiva.

Nesse aspecto, a Consulta Popular apresenta avanços: regulamentação pública, calendário definido e divulgação dos critérios de participação, dos valores por região, das propostas habilitadas e dos resultados, pelos canais oficiais e pelos COREDES. As Assembleias Públicas Regionais criam, ainda, espaços presenciais em que as demandas são apresentadas e justificadas publicamente, aproximando o processo da esfera pública habermasiana.

A maior fragilidade está na etapa posterior à votação. Embora os resultados sejam amplamente divulgados, o acompanhamento sistemático da execução dos projetos permanece restrito aos órgãos de controle administrativo, e a ausência de uma plataforma pública integrada e atualizada reduz o controle social, pois a participação democrática exige também acompanhamento e fiscalização.

Dahl (2001) lembra que democracias consolidadas dependem de instituições responsivas, capazes de prestar contas; quando o cidadão decide, mas pouco acompanha a concretização, rompe-se o ciclo participativo. Assim, a elevada publicidade das fases iniciais contrasta com a necessidade de ampliar a transparência na dimensão da *accountability* (prestação de contas) pública.

Para Habermas (2012), os processos comunicativos só produzem legitimidade quando todos os participantes têm condições semelhantes de argumentar e influenciar os resultados. Formalmente, a Consulta Popular é inclusiva: qualquer cidadão residente no Rio Grande do Sul com 16 anos

ou mais e título regular pode votar, e a organização em 28 COREDES evita a concentração das decisões na capital e nos grandes centros.

Contudo, a igualdade formal não garante igualdade substantiva. Em 2024, foram registrados 216.246 votos, número expressivo em termos absolutos, mas correspondente a pequena parcela do eleitorado estadual, o que indica que o mecanismo não alcança grande parte da população potencialmente afetada.

Essa baixa participação pode relacionar-se ao desconhecimento do processo, à falta de mobilização, ao descrédito institucional e às dificuldades de acesso digital. Como apontam Coleman e Norris (2005), as tecnologias digitais têm potencial democratizante, mas seus efeitos dependem das condições de acesso e das competências de uso, de modo que idosos, comunidades rurais e grupos vulneráveis podem enfrentar maiores barreiras.

Além disso, prefeituras, lideranças regionais e organizações com maior capacidade de mobilização divulgam projetos e direcionam votos com mais facilidade. Embora isso integre a dinâmica democrática, gera assimetrias na disputa por recursos: a Consulta Popular combina participação aberta e desigualdade de capacidade mobilizadora.

A ausência de coerção é pressuposto central da teoria deliberativa: os participantes devem poder expressar suas opiniões sem imposições, ameaças ou pressões hierárquicas. Nas Assembleias Públicas Regionais há abertura formal para manifestações, propostas e discussão de prioridades, o que representa avanço em relação à decisão exclusivamente administrativa.

Embora não exista coerção explícita, podem ocorrer formas indiretas de influência associadas ao poder político e institucional. A participação frequente de prefeitos, vereadores, deputados estaduais e dirigentes regionais na defesa de propostas específicas não viola a democracia, pois esses atores integram a esfera pública, mas a maior capacidade de organização, comunicação e influência de certos grupos cria desigualdade na disputa argumentativa.

Nesse cenário, a lógica deliberativa pode ser parcialmente substituída por uma lógica estratégica, em que o sucesso de uma proposta depende também da mobilização política de seus defensores. É a distinção feita por Habermas (2012): a ação comunicativa busca o entendimento por meio do diálogo racional, enquanto a ação estratégica visa a resultados mediante influência sobre os demais.

Assim, a Consulta Popular tem caráter híbrido: permite debate público, mas permanece atravessada por relações de poder, de modo que a força do melhor argumento nem sempre é o único elemento determinante na escolha dos projetos.

A racionalidade comunicativa é talvez o critério mais complexo. Para Habermas (2012), a democracia deliberativa depende de processos orientados ao entendimento mútuo, em que os participantes revisam suas posições diante de argumentos válidos. A Consulta Popular combina deliberação e competição: nas assembleias regionais há apresentação pública de propostas, justificativas e debate sobre prioridades, o que constitui componente comunicativo importante.

Contudo, a etapa final tem lógica majoritariamente agregativa: os projetos competem entre si e são selecionados pelo número de votos. A disputa por recursos limitados estimula estratégias municipais ou regionais de maximização de votos, expressas na ideia de garantir recursos para o município, aproximando a participação do modelo eleitoral tradicional.

Para Habermas, a legitimidade deliberativa está não apenas em escolher entre alternativas, mas na construção argumentativa das próprias alternativas. Nesse sentido, a ausência de uma etapa posterior de negociação coletiva à votação é uma limitação, pois uma fase complementar poderia permitir a discussão de estratégias conjuntas de implementação e ampliar o caráter cooperativo do processo.

Dessa maneira, a Consulta Popular aproxima-se parcialmente da esfera pública deliberativa por criar espaços institucionais de manifestação e debate, mas mantém traços consultivos e competitivos, nos quais a agregação de preferências pesa mais que a construção consensual baseada na racionalidade comunicativa.

A análise mostra que a Consulta Popular aproxima-se, em certos aspectos, da esfera pública deliberativa habermasiana, pela criação de canais institucionais de manifestação cidadã, pela abertura formal do processo e pela possibilidade de incorporar demandas sociais ao planejamento estatal. As assembleias regionais, a divulgação das regras e a participação direta na definição de prioridades orçamentárias rompem parcialmente com uma concepção de democracia restrita à representação eleitoral.

Entretanto, à luz dos pressupostos mais exigentes da democracia deliberativa, o mecanismo apresenta limitações estruturais que impedem sua plena caracterização como tal. As fragilidades no acompanhamento dos projetos aprovados, as desigualdades de capacidade de mobilização e a

presença de interesses estratégicos indicam que opera em zona intermediária entre participação deliberativa e consultiva.

Sob a perspectiva habermasiana, essa tensão expressa a relação entre o mundo da vida, espaço de interação social e formação comunicativa da opinião pública, e o sistema, regulado pelo poder administrativo e pelos interesses econômicos: a Consulta Popular possibilita a expressão de demandas sociais, mas permanece condicionada por limites institucionais, administrativos e políticos.

Assim, a experiência gaúcha não é um fracasso participativo, mas uma iniciativa relevante que precisa aprofundar seus mecanismos deliberativos, ampliando a transparência, fortalecendo a autonomia cidadã e criando condições mais igualitárias de participação.

5 Considerações finais

Este artigo analisou o potencial deliberativo da Consulta Popular do Rio Grande do Sul a partir de Habermas, especialmente dos conceitos de esfera pública, ação comunicativa e democracia deliberativa. A hipótese inicial, de que a Consulta Popular, embora seja importante mecanismo de participação direta, apresenta limites que dificultam sua aproximação plena do modelo de esfera pública orientada pela deliberação racional, foi corroborada pela análise.

A investigação mostrou que se trata de experiência singular no contexto brasileiro, pela continuidade histórica, pela abrangência territorial e pela institucionalização da participação no processo orçamentário, com os 28 COREDES descentralizando o debate público. A participação direta de cidadãos com 16 anos ou mais nas assembleias e na votação é avanço importante; contudo, os dados de 2023 e 2024 indicam participação limitada diante do eleitorado estadual, o que mostra que a existência formal de mecanismos participativos não garante ampla inclusão social.

A análise dos critérios habermasianos evidenciou caráter híbrido: há elementos de racionalidade comunicativa na apresentação pública de demandas, na discussão regional e na exposição de argumentos, mas também uma lógica estratégica marcada pela competição entre projetos, pela disputa por recursos limitados e pela influência diferenciada dos atores.

Destaca-se ainda a distância entre a escolha popular e a execução administrativa: a ausência de instrumentos acessíveis de monitoramento fragiliza a confiança pública. Soma-se a isso o reduzido percentual de

recursos em relação ao orçamento estadual de investimentos que, apesar do valor simbólico e político do mecanismo, restringe seu potencial transformador.

Conclui-se, portanto, que a Consulta Popular é importante experiência de democracia participativa, mas ainda distante da esfera pública deliberativa plenamente autônoma idealizada por Habermas, por permanecer condicionada por estruturas administrativas, políticas e econômicas que limitam a influência efetiva dos cidadãos sobre o processo decisório.

Para aproximar-se do ideal deliberativo, é necessário ampliar a transparência e o controle social sobre a execução dos projetos; fortalecer estratégias que reduzam desigualdades de influência entre grupos sociais; e integrar de forma mais efetiva as decisões populares ao planejamento estratégico e orçamentário do Estado.

Por fim, o caráter predominantemente documental da análise é uma limitação. Pesquisas futuras poderão realizar estudos de caso em diferentes COREDES, entrevistas com participantes das assembleias, análise das interações discursivas e investigação da percepção dos cidadãos sobre a efetividade do mecanismo, contribuindo para o aprimoramento das instituições participativas brasileiras.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

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

COLEMAN, Stephen; NORRIS, Donald F. **A new agenda for e-democracy**. Oxford: Oxford Internet Institute, 2005. (Forum Discussion Paper, n. 4).

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FONSECA, Francisco. Democracia e políticas públicas no Brasil: a experiência recente de participação social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, p. 1-20, 2019.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 1: Racionalidade da ação e racionalização social.

JERÔNIMO, Rafael et al. Orçamento participativo e democracia deliberativa: limites e potencialidades da experiência brasileira. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 45-67, 2023.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Agricultura e desenvolvimento rural lideram propostas da Consulta Popular**. Porto Alegre, 26 dez. 2023. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/agro/2023/12/1136793-agricultura-e-desenvolvimento-rural-lideram-propostas-da-consulta-popular.html. Acesso em: 7 nov. 2026.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Consulta popular de sugestões ao orçamento do RS recebe 216 mil votos**. Porto Alegre, 12 dez. 2024. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/politica/2024/12/1183384-consulta-popular-de-sugestoes-ao-orcamento-do-rs-recebe-216-mil-votos.html. Acesso em: 1 nov. 2026.

OLIVEIRA, Virgílio Cézar da Silva; SOUZA, Washington. Democracia deliberativa e gestão pública: a participação como princípio de legitimidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 112-130, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Com alta de 34%, Consulta Popular recebe 185 mil votos em 2023**. Porto Alegre, 7 dez. 2023. Disponível em: https://estado.rs.gov.br/com-alta-de-34-consulta-popular-recebe-185-mil-votos-em-2023. Acesso em: 1 nov. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998**. Porto Alegre: Governo do Estado, 1998.

Capítulo 5

Análise da viabilidade financeira e da sustentabilidade da pecuária de corte: um estudo nas regiões central e de fronteira do Rio Grande do Sul

Ana Paula Alf Lima Ferreira
Matheus Villani Perlin
Claudia Maria Prudêncio Mera
Rodrigo Antonio Rodrigues Alves

1 Considerações iniciais

A pecuária de corte desempenhou papel relevante na economia brasileira, especialmente nas regiões Central e da Fronteira do Rio Grande do Sul, contribuindo para a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cadeia agropecuária. Segundo Campão, Santos e Portela (2021), a bovinocultura de corte foi uma das principais atividades do agronegócio na região Sul. Rodrigues et al. (2023) também destacaram as condições naturais favoráveis e a tradição gaúcha na criação de bovinos, fatores que consolidaram a importância da atividade no estado.

Apesar do potencial produtivo, a pecuária enfrentou desafios relacionados aos custos de produção, às oscilações de preços, às mudanças climáticas e às exigências do mercado (Costa; Almeida, 2021; Santos; Pereira, 2021; Rodrigues et al., 2023). Nesse contexto, a modernização dos sistemas produtivos e a adoção de tecnologias de manejo tornaram-se essenciais para ampliar a produtividade e promover a sustentabilidade (Silva et al., 2021). A instabilidade do mercado e as exigências comerciais também reforçaram a necessidade de uma gestão eficiente e estratégica (Fasiaben et al., 2022).

A qualidade do solo, a disponibilidade hídrica e o acesso a tecnologias influenciaram o desempenho produtivo e econômico. Entre as alternativas para aumentar a eficiência, destacou-se a integração lavoura-pecuária (ILP), que favoreceu o aproveitamento das pastagens, a

recuperação de áreas degradadas e a diversificação da renda (Almeida et al., 2022). Entretanto, limitações de infraestrutura, dificuldades logísticas e escassez de mão de obra qualificada comprometeram a competitividade. Diante disso, Souza e Lima (2023) ressaltaram a importância da articulação entre produtores, cooperativas e instituições de pesquisa para estimular a inovação e fortalecer a sustentabilidade econômica e ambiental.

Considerando esse cenário, a pesquisa buscou responder à seguinte questão: qual foi a viabilidade financeira da produção de gado de corte nas regiões Central e da Fronteira do Rio Grande do Sul, considerando os custos operacionais, a produtividade e as condições do mercado local?

Para responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral avaliar a viabilidade financeira da pecuária de corte nessas regiões, considerando os custos de produção, a rentabilidade e as perspectivas do mercado. Como objetivos específicos, buscou-se identificar os principais custos produtivos, analisar os indicadores de produtividade e rentabilidade e apontar estratégias para promover a sustentabilidade e a competitividade da atividade.

O estudo justificou-se pela importância econômica e social da pecuária de corte no Rio Grande do Sul e pela necessidade de compreender os fatores que influenciaram seu desempenho financeiro. Conforme Santos e Pereira (2021) e Rodrigues et al. (2023), a atividade contribuiu para o desenvolvimento regional, especialmente pela geração de renda e movimentação da cadeia agropecuária.

Dessa forma, a análise da viabilidade financeira permitiu compreender a relação entre custos operacionais, produtividade e rentabilidade. A pesquisa buscou fornecer subsídios técnicos e econômicos para auxiliar produtores rurais, gestores públicos e demais agentes da cadeia produtiva na tomada de decisões, contribuindo para o aprimoramento da gestão e o fortalecimento da atividade pecuária.

2 A análise de viabilidade econômico-financeira

A análise de viabilidade econômico-financeira é essencial para a tomada de decisões no setor agropecuário, especialmente na bovinocultura de corte, devido aos custos elevados e à influência de variáveis instáveis, como clima e mercado. Segundo Gitman e Zutter (2018), essa análise permite avaliar a sustentabilidade financeira de um empreendimento a

médio e longo prazo, por meio de indicadores de retorno, lucratividade e risco.

O custo de produção constitui um dos principais indicadores para a avaliação da eficiência econômica da bovinocultura de corte, uma vez que permite identificar os principais componentes que influenciam a rentabilidade da atividade. De modo geral, os custos podem ser classificados em custos variáveis e custos fixos. Os custos variáveis apresentam relação direta com o nível de produção, como alimentação, medicamentos, aquisição ou reposição de animais, mão de obra temporária e energia. Já os custos fixos tendem a permanecer relativamente estáveis independentemente da quantidade produzida, incluindo itens como depreciação de máquinas, equipamentos e instalações, além de outros custos relacionados à estrutura produtiva.

Na análise econômica da atividade pecuária, entretanto, é importante diferenciar o Custo Operacional Efetivo (COE), o Custo Operacional Total (COT) e o Custo Total (CT). O COE corresponde aos desembolsos efetivamente realizados pelo produtor durante o processo produtivo, incluindo despesas com insumos, mão de obra contratada, medicamentos, alimentação, manutenção, impostos, taxas e demais gastos necessários à condução da atividade. Dessa forma, não se recomenda definir o COE simplesmente como a soma de custos fixos e variáveis, pois nem todos os custos fixos representam desembolso efetivo no período analisado.

De acordo com a metodologia utilizada pelo Sistema CNA/Senar, o COE representa os desembolsos realizados pelo produtor, enquanto o COT incorpora ao COE os custos relacionados à depreciação e à remuneração do trabalho do produtor, quando aplicável. Por sua vez, o custo total considera, além dos custos operacionais, os custos de oportunidade associados aos recursos empregados na atividade. Essa diferenciação permite uma avaliação mais adequada da capacidade da atividade de gerar recursos suficientes para remunerar os fatores de produção empregados (CNA, 2024). Assim, de forma simplificada, pode-se representar: COE = custos efetivamente desembolsados; COT = COE + depreciação + pró-labore e CT = COT + custo de oportunidade.

O custo de oportunidade corresponde à remuneração que poderia ser obtida caso os recursos empregados na atividade fossem destinados a uma alternativa de investimento. Na atividade pecuária, esse conceito pode envolver, entre outros fatores, a remuneração do capital investido e o custo de oportunidade da terra. A inclusão desses componentes possibilita

avaliar não apenas a capacidade da atividade de cobrir seus desembolsos, mas também sua capacidade de remunerar adequadamente os fatores de produção utilizados.

No Rio Grande do Sul, os levantamentos realizados pelo Projeto Campo Futuro da CNA demonstram a relevância do acompanhamento dos custos para a gestão da pecuária de corte. Em painel realizado em Pelotas, em 2024, o COE da propriedade modal analisada foi estimado em R$ 166,35 por arroba vendida, sendo a mão de obra o principal componente, representando 42,9% do COE, seguida pela reposição de animais, com 18,5%. Esses resultados evidenciam a importância do controle dos desembolsos e da gestão dos principais componentes do custo de produção para a tomada de decisões na propriedade rural (CNA, 2024).

A Receita Bruta (RB) corresponde ao valor obtido com a venda dos produtos (carne, bezerros, etc.): RB = Quantidade produzida × Preço de venda por unidade (arroba). A Margem Bruta (MB) representa a diferença entre a Receita Bruta e o Custo Variável: MB = RB – CV. Lucro Líquido e Rentabilidade - O Lucro Líquido (LL) é obtido subtraindo todos os custos (fixos, variáveis e de oportunidade) da receita total: LL = RB – CT. A Rentabilidade Líquida (RL) é um importante indicador da sustentabilidade financeira: RL (%) = (Lucro Líquido / Receita Bruta) × 100. Segundo a UFPEL(2023), mesmo com margens brutas positivas, a rentabilidade líquida média tem sido negativa (-19,0%), o que indica a necessidade de otimização da produção e redução de custos fixos.

Indicadores de Investimento, além dos indicadores operacionais, o produtor pode utilizar métricas típicas da análise de investimentos, como: Payback Simples: tempo necessário para recuperar o capital investido. Valor Presente Líquido (VPL): diferença entre o valor presente das entradas e saídas de caixa, considerando uma taxa mínima de atratividade (TMA). Taxa Interna de Retorno (TIR): taxa que zera o VPL, indicando a rentabilidade do projeto. Segundo Souza et al. (2022), o uso dessas métricas é cada vez mais comum entre produtores que adotam sistemas mais tecnificados, como a Integração Lavoura- Pecuária (ILP) ou confinamento, pois exigem maior capital inicial e retorno mais estruturado.

Outro indicador fundamental é o ponto de equilíbrio, que revela o volume mínimo de produção necessário para cobrir os custos: PE (arrobas) = COE / Preço médio por arroba. Esse cálculo permite identificar o nível de produção necessário para evitar prejuízos, e é sensível a oscilações de preços no mercado da carne. Para facilitar a compreensão dos principais

indicadores utilizados na análise de viabilidade econômico-financeira da pecuária de corte, apresenta-se, a seguir, o Quadro 01 - resumo contendo as fórmulas, descrições e respectivas referências teóricas. Esses instrumentos são fundamentais para embasar decisões estratégicas no setor agropecuário, permitindo avaliar a sustentabilidade financeira da atividade diante das oscilações de mercado e das exigências produtivas atuais.

Quadro 01: Resumo dos indicadores de Viabilidade Econômico-Financeira na Pecuária de Corte

Indicador	**Fórmula**	**Descrição**	**Autor/ Fonte**
COE – Custo Operacional Efetivo	COE = CFV + CV	Soma dos custos fixos vinculados à produção e custos variáveis.	CNA (2023)
CT – Custo Total	CT = COE + Custo de Oportunidade	Considera todos os custos, incluindo o uso da terra e o capital investido.	Gitman e Zutter (2018)
RB – Receita Bruta	RB = Quantidade produzida × Preço de venda por unidade	Valor total obtido com a venda dos produtos (ex: arrobas de carne).	Gitman e Zutter (2018)
MB – Margem Bruta	MB = RB – CV	Diferença entre a receita bruta e os custos variáveis.	Gitman e Zutter (2018)
LL – Lucro Líquido	LL = RB – CT	Resultado final após deduzir todos os custos da receita total.	Gitman e Zutter (2018)
RL – Rentabilidade Líquida (%)	RL = (LL / RB) × 100	Mede o retorno financeiro obtido em relação à receita bruta.	UFPel (2023)
Payback Simples	—	Tempo necessário para recuperar o capital investido.	Souza et al. (2022)
VPL – Valor Presente Líquido	—	Diferença entre o valor presente das entradas e saídas de caixa com base em uma TMA.	Souza et al. (2022)
TIR – Taxa Interna de Retorno	—	Taxa que zera o VPL, usada para avaliar a rentabilidade de um projeto.	Souza et al. (2022)
PE – Ponto de Equilíbrio	PE = COE / Preço médio por arroba	Volume mínimo de produção necessário para cobrir todos os custos operacionais.	Gitman e Zutter (2018)

Fonte: Elaborado pelos Autores com base nos autores do referencial teórico, 2025.

Desta forma, torna-se evidente que a viabilidade econômico-financeira da pecuária de corte depende não apenas do conhecimento técnico e do manejo pecuário, mas também da aplicação de ferramentas de gestão capazes de traduzir os dados produtivos em informações estratégicas. Segundo Souza et al. (2022), o uso de indicadores financeiros e de investimento tem-se mostrado cada vez mais necessário diante da complexidade dos sistemas agropecuários modernos, especialmente quando se busca maior eficiência econômica e sustentabilidade.

Nesse sentido, indicadores como o COE, RB, LL, RL, entre outros, permitem mensurar com maior precisão o desempenho financeiro da atividade, contribuindo para a tomada de decisões fundamentadas. O quadro 1 consolida os principais indicadores abordados, suas respectivas fórmulas e os autores que os embasam, oferecendo uma visão sintética e estruturada dos conceitos que nortearão a análise prática do estudo, a ser desenvolvida nas próximas seções.

3 Método

A presente pesquisa foi caracterizada como um estudo de natureza aplicada, com abordagem quantitativa e descritiva, tendo como objetivo avaliar a viabilidade financeira da produção de gado de corte nas regiões central e da Fronteira do Rio Grande do Sul. De acordo com Gil (2019), a pesquisa descritiva permitirá à observação, o registro, a análise e a correlação de fatos ou fenômenos sem a interferência do pesquisador. Já a abordagem quantitativa possibilitará a análise estatística dos dados, sendo especialmente adequada para estudos de viabilidade econômico-financeira, como afirmam Lakatos e Marconi (2017).

Foram utilizados dados primários e secundários. Os dados secundários serão obtidos em fontes oficiais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Emater/RS, EMBRAPA, além de artigos acadêmicos, relatórios técnicos e revistas especializadas. Dados primários poderão ser coletados por meio de entrevistas estruturadas com produtores rurais e técnicos do setor, com o objetivo de aprofundar a análise.

A população da pesquisa foi composta por duas propriedades rurais de gado de corte, sendo uma localizada na região Central e outra na região da Fronteira do estado do Rio Grande do Sul. A amostra foi definida de

forma intencional, por conveniência, considerando propriedades com diferentes portes e níveis tecnológicos, de modo a representar a diversidade produtiva dessas regiões.

A coleta de dados secundários foi realizada por meio da consulta a bases estatísticas, estudos técnicos e publicações científicas. Já os dados primários serão obtidos por meio de um questionário estruturado, aplicado presencialmente ou de forma digital, contendo perguntas relacionadas aos custos de produção, produtividade, uso de tecnologias, comercialização e gestão da atividade.

Os dados foram analisados com base na metodologia de análise de viabilidade econômico-financeira proposta por Gitman e Zutter (2018), utilizando indicadores específicos da agropecuária. As análises consideraram diferentes cenários produtivos e mercadológicos, aplicando os seguintes indicadores: Custo Operacional Efetivo (COE);Custo Total de Produção (CT);Receita Bruta (RB);Margem Bruta (MB);Lucro Líquido (LL);Rentabilidade Líquida (RL);Ponto de Equilíbrio (PE);Valor Presente Líquido (VPL);Taxa Interna de Retorno (TIR) e Payback Simples. As análises foram conduzidas com auxílio de planilhas eletrônicas, permitindo simulações com diferentes níveis de produtividade e preços médios da arroba bovina. O quadro 02 menciona o resumo da pesquisa.

Quadro 02: Resumo da Pesquisa

Elemento Metodológico	**Descrição**
Tipo de Pesquisa	Aplicada, quantitativa e descritiva.
Fonte dos Dados	Primários (entrevistas) e secundários (instituições oficiais e literatura).
População	Produtores de gado de corte do RS – regiões Central e Fronteira.
Amostragem	Não probabilística, por conveniência.
Instrumento de Coleta	Questionário estruturado e análise documental.
Técnicas de Análise	Indicadores financeiros (COE, CT, RB, LL, RL, VPL, TIR, PE, Payback).
Ferramentas	Planilhas eletrônicas e software estatístico.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

A estrutura metodológica adotada permite a obtenção de dados objetivos e fundamentados sobre a viabilidade financeira da pecuária de corte nas regiões central e da Fronteira do Rio Grande do Sul.

4 Análise dos resultados

A análise dos dados obtidos junto aos produtores rurais da Agropecuária Perlin, localizada no município de São Borja, e da Agropecuária de Boa Vista do Cadeado, ambas situadas na região Centro-Oeste do Rio Grande do Sul, evidencia que a pecuária de corte apresenta uma estrutura produtiva consolidada, desempenhando papel essencial na economia regional. Todavia, o setor ainda enfrenta desafios relacionados à rentabilidade, à oscilação de preços da arroba bovina e às variações climáticas, fatores que impactam diretamente a sustentabilidade financeira da atividade.

A Agropecuária Perlin, localizada em São Borja, Rio Grande do Sul, possui área total de 580 hectares, dos quais 100 hectares são destinados à pecuária no verão, enquanto toda a área é utilizada no inverno. O sistema de produção é semi-intensivo, com lotação média de 850 animais no inverno e 300 no verão, evidenciando a influência da sazonalidade das pastagens naturais sobre o manejo e a capacidade de suporte da propriedade. Os indicadores zootécnicos demonstram desempenho satisfatório, com taxa de mortalidade anual de 3% e ganho médio diário (GMD) de 1 kg, refletindo eficiência alimentar e manejo adequado. O peso médio de abate é de 430 kg, alcançado aos 24 meses, indicando boa eficiência produtiva e conversão alimentar, em conformidade com os padrões regionais de sistemas semi-intensivos. Quanto aos aspectos econômico-financeiros, os principais custos operacionais concentram-se na reposição de animais, com desembolso anual de R$ 500.000,00, e na alimentação, que totaliza R$ 200.000,00, representando, conjuntamente, mais de 60% do Custo Operacional Efetivo (COE). Os custos fixos incluem R$150.000,00 anuais de depreciação dos bens e R$720.000,00 referentes ao custo de oportunidade da terra, impactando significativamente o resultado econômico da atividade.

A receita bruta anual estimada é de R$3.440.400,00, considerando a comercialização de 400 animais com peso médio de 430 kg, equivalente a 28,7 arrobas por animal, ao preço médio de R$300,00 por arroba. Após a dedução dos custos totais, o lucro líquido anual alcança R$1.713.400,00,

com rentabilidade líquida de 49,8%. O ponto de equilíbrio é atingido com a venda de 5.757 arrobas, e o retorno do investimento (payback) ocorre em aproximadamente um ano, evidenciando a viabilidade econômica do empreendimento. Apesar dos resultados positivos, a atividade depende de fatores externos, como as variações no preço da arroba bovina e nos custos dos insumos, reforçando a necessidade de planejamento e controle financeiro. Esses resultados corroboram Matsunaga et al. (2021), que destacam os custos de reposição e a eficiência alimentar como determinantes da rentabilidade na pecuária de corte. Da mesma forma, Lopes e Carvalho (2020) enfatizam que a gestão integrada de custos e indicadores zootécnicos é essencial para o sucesso e a sustentabilidade econômica da atividade.

A segunda propriedade analisada, localizada em Boa Vista do Cadeado, possui 480 hectares, dos quais 90 hectares são destinados à pecuária no verão e 450 hectares no inverno, adotando o sistema semi-intensivo. O rebanho é composto por aproximadamente 600 animais no inverno e 250 no verão, evidenciando a dinâmica sazonal da produção regional. Os indicadores zootécnicos demonstram desempenho satisfatório, com ganho médio diário (GMD) de 850 g e mortalidade anual de 4%. O peso médio de venda é de 410 kg, alcançado aos 26 meses, parâmetros compatíveis com sistemas semi-intensivos e com a realidade produtiva regional. Na análise econômico-financeira, o Custo Operacional Efetivo (COE) é de R$690.000,00 anuais, concentrado na reposição de animais (R$350.000,00) e na alimentação (R$160.000,00). O Custo Total (CT), incluindo R$150.000,00 de depreciação e R$475.000,00 referentes ao custo de oportunidade da terra, totaliza R$1.315.000,00 por ano.

A receita bruta anual com a venda de 280 animais, pesando em média 410 kg (27,3 arrobas por animal), ao preço de R$295,00 por arroba, varia entre R$2.089.900,00 e R$2.257.000,00. Após a dedução dos custos, o lucro líquido anual fica entre R$774.900,00 e R$942.000,00, com rentabilidade líquida de 37% a 41,7%. O ponto de equilíbrio corresponde à venda de aproximadamente 4.458 arrobas, enquanto o payback varia de 1,3 a 1,4 anos. O Valor Presente Líquido (VPL), projetado para cinco anos, é estimado em R$3.159.000,00.

Apesar da menor escala produtiva e das margens mais estreitas em comparação à Agropecuária Perlin, a propriedade apresenta viabilidade econômica. O produtor realiza controle financeiro básico e utiliza assistência técnica esporadicamente, o que contribui para a estabilidade do negócio, mas limita a adoção de inovações em manejo e nutrição. Os

principais desafios são os elevados custos dos insumos e a variabilidade climática, que afetam a produtividade e a previsibilidade dos resultados econômicos.

A comparação entre as duas propriedades mostra que ambas adotam sistemas semi- intensivos de produção, baseados em pastagens e suplementação mineral, mas com diferenças significativas em escala, gestão e desempenho econômico. A Agropecuária Perlin, por possuir maior área e número de animais, alcança maior rentabilidade e menor tempo de retorno do investimento, mesmo com custos mais altos. Já o Produtor Regional, de menor porte, apresenta gestão financeira mais conservadora e dependência maior das condições de mercado. Essas diferenças confirmam o que afirmam Lopes e Carvalho (2020), ao destacarem que a gestão integrada de custos e indicadores zootécnicos é determinante para o sucesso econômico da pecuária. Conforme Matsunaga et al. (2021), a eficiência na alimentação e a reposição de animais são os principais fatores que influenciam a lucratividade da atividade.

Além disso, Barcellos et al. (2022) observam que o setor, embora resiliente, é vulnerável a oscilações climáticas e de mercado, sendo fundamental o uso de tecnologias e práticas sustentáveis para aumentar a competitividade. Por sua vez, Buainain et al. (2019) reforçam que o desempenho da pecuária está associado à profissionalização da gestão e à adoção de estratégias de longo prazo, como irrigação e manejo intensivo de pastagens, medidas já previstas pelos produtores analisados.

Em síntese, ambas as propriedades demonstram viabilidade econômica positiva e potencial de expansão, sendo que a diferença principal está na escala de produção e no nível de gestão. Conforme Santos e Silva (2023), a sustentabilidade da pecuária depende justamente desse equilíbrio entre rentabilidade, uso racional dos recursos e planejamento técnico-financeiro contínuo. Os resultados revelam que a pecuária de corte semi-intensiva em Boa Vista do Cadeado apresenta viabilidade econômica positiva, com alta rentabilidade e rápido retorno sobre o investimento, desde que os preços da arroba se mantenham estáveis e a produtividade seja mantida. Esses resultados corroboram as observações de Santos e Silva (2023), que destacam a importância da gestão financeira e do uso de ferramentas de simulação para assegurar a competitividade da pecuária em ambientes de incerteza. A utilização de planilhas eletrônicas permite analisar cenários alternativos de preço e produtividade, oferecendo suporte

à tomada de decisão. O quadro abaixo sintetiza os principais achados da pesquisa.

Quadro 1 – Comparativo entre propriedades de pecuária de corte em Boa Vista do Cadeado/RS

Indicadores	**Propriedade 1 – Agropecuária Perlin**	**Propriedade 2 – Boa Vista do Cadeado**	**Análise Comparativa**
Área total (ha)	580	480	A primeira possui área ligeiramente superior, o que permite maior escala de produção.
Área destinada à pecuária (ha)	580 no inverno / 100 no verão	450 no inverno / 90 no verão	Ambas utilizam parte da área para agricultura no verão, demonstrando integração lavoura-pecuária.
Sistema de produção	Semi-intensivo	Semi-intensivo	Predomina o modelo semi-intensivo, comum na região central do RS.
Rebanho (cabeças)	850 (inverno) / 300 (verão)	600 (inverno) / 250 (verão)	A Agropecuária Perlin opera com maior lotação anual, resultando em maior receita, porém também maiores custos.
Animais vendidos/ano	400	280	Escala produtiva mais elevada na Perlin.
Peso médio de venda (kg)	430	410	Diferença pequena, mas que impacta positivamente a receita da Perlin.
Idade média ao abate (meses)	24	26	Abate ligeiramente mais precoce na Perlin, indicando melhor manejo nutricional.
Ganho médio diário (g/dia)	1.000 g	850 g	Melhor desempenho zootécnico na Perlin.
Mortalidade anual (%)	3%	4%	Taxa de mortalidade controlada em ambas, mas mais eficiente na Perlin.
Preço médio recebido (R$/@)	300,00	295,00	Diferença pequena, refletindo o mercado local.
Receita Bruta (R$)	3.440.400,00	2.089.900,00	A escala maior de produção resulta em maior faturamento.
Custo Operacional Efetivo – COE (R$)	857.000,00	690.000,00	A Perlin tem maior custo, mas proporcional à produção.

Indicadores	Propriedade 1 – Agropecuária Perlin	Propriedade 2 – Boa Vista do Cadeado	Análise Comparativa
Custo Total – CT (R$)	1.727.000,00	1.315.000,00	Custos totais mais elevados na Perlin, em função do custo de oportunidade da terra.
Lucro Líquido – LL (R$)	1.713.400,00	774.900,00	Maior rentabilidade líquida na Perlin, resultado da produtividade superior.
Rentabilidade	49,8%	37,0%	A Perlin demonstra maior eficiência Econômica
Ponto de Equilíbrio (arrobas)	5.757	4.458	A Perlin precisa comercializar mais arrobas para cobrir seus custos totais, em função do maior porte.
VPL (5 anos, 10% a.a.)	R$ 6.504.000,00	R$ 3.159.000,00	Ambas são economicamente viáveis, com VPL positivo.
TIR (% a.a.)	53%	39%	A Perlin apresenta maior retorno sobre o investimento.
Payback Simples (anos)	1,0	1,3	Ambas recuperam o investimento em curto prazo.
Controle financeiro	Sim	Parcial	A gestão financeira é mais estruturada na Perlin.
Assistência técnica	Não	Sim (esporádica)	A segunda propriedade compensa a menor estrutura com apoio técnico.
Participação em cooperativas	Sim	Não	A Perlin tem maior inserção em redes de cooperação.
Principais desafios	Clima, custos e preço da arroba	Clima e custo de insumos	Problemas semelhantes, mas a escala ajuda a diluir custos na Perlin.
Expectativas	Irrigação e aumento da lotação	Melhorar genética e pastagens	Ambas visam expandir produtividade e sustentabilidade.

Fonte: Coleta de dados, 2025.

A comparação entre as propriedades mostra que ambas apresentam viabilidade econômica positiva, com destaque para a Agropecuária Perlin, que possui maior escala de produção, melhores índices produtivos e maior retorno sobre o investimento. A propriedade de Boa Vista do Cadeado, embora de menor porte, também demonstra eficiência zootécnica e financeira, mas com margens menores e maior vulnerabilidade ao mercado

e às condições climáticas. Essa diferença reflete o que defendem Buainain et al. (2019), ao ressaltar que a sustentabilidade da pecuária está diretamente associada à gestão estratégica dos recursos e à adoção de práticas inovadoras.

Segundo Barcellos et al. (2022), a pecuária do Sul do Brasil é resiliente, porém vulnerável às variações de mercado, o que exige planejamento e diversificação de estratégias produtivas. Já Santos e Silva (2023) reforçam que a busca por modelos sustentáveis deve aliar rentabilidade, manejo ambiental responsável e eficiência produtiva, garantindo competitividade e permanência do produtor no campo. Em síntese, os resultados evidenciam que a pecuária de corte nas regiões Central e Fronteira do RS é economicamente viável quando acompanhada de gestão técnica e financeira eficiente, uso racional de recursos naturais e planejamento estratégico voltado à mitigação de riscos climáticos e de mercado.

5 Considerações finais

A pecuária de corte desempenhou um papel relevante na economia brasileira, especialmente nas regiões Central e da Fronteira do Rio Grande do Sul, contribuindo para a geração de emprego e renda e para o fortalecimento da cadeia produtiva agropecuária. Segundo Campão, Santos e Portela (2021), a bovinocultura de corte representou uma das principais atividades do agronegócio na região Sul do país. Rodrigues et al. (2023) também destacaram as condições naturais favoráveis e a tradição histórica do Rio Grande do Sul na criação de bovinos, fatores que favoreceram o desenvolvimento da atividade.

Apesar desse potencial produtivo, a pecuária de corte enfrentou desafios relacionados aos custos de produção, à oscilação dos preços, às mudanças climáticas e às exigências do mercado, fatores que influenciaram sua viabilidade financeira (Costa; Almeida, 2021; Santos; Pereira, 2021; Rodrigues et Al., 2023). Nesse contexto, a modernização dos sistemas produtivos e a adoção de tecnologias de manejo contribuíram para ampliar a produtividade e promover a sustentabilidade (Silva et al., 2021). Além disso, práticas como a integração lavoura-pecuária favoreceram o aproveitamento das pastagens, a recuperação de áreas degradadas e a diversificação da renda dos produtores (Almeida et al., 2022). Entretanto, limitações de infraestrutura, dificuldades logísticas e escassez de mão de obra qualificada permaneceram como obstáculos à competitividade do

setor, reforçando a necessidade de investimentos em inovação e gestão eficiente (Souza; Lima, 2023).

Diante desse cenário, a pesquisa buscou responder à seguinte questão: qual foi a viabilidade financeira da produção de gado de corte nas regiões Central e da Fronteira do Rio Grande do Sul, considerando os custos operacionais, a produtividade e as condições do mercado local? Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral avaliar a viabilidade financeira da pecuária de corte nessas regiões, considerando os custos de produção, a rentabilidade e as perspectivas de mercado. Como objetivos específicos, buscou-se identificar os principais custos envolvidos na atividade, analisar os indicadores de produtividade e rentabilidade e apontar estratégias que pudessem contribuir para sua sustentabilidade e competitividade.

A realização do estudo justificou-se pela importância econômica e social da pecuária de corte para o desenvolvimento regional e pela necessidade de compreender os fatores que influenciaram seu desempenho financeiro. A análise dos custos operacionais, da produtividade e da rentabilidade mostrou-se relevante para subsidiar decisões mais assertivas por parte dos produtores rurais e dos demais agentes da cadeia produtiva. Dessa forma, a pesquisa buscou contribuir para o aprimoramento da gestão financeira, o fortalecimento da competitividade e a sustentabilidade da pecuária de corte nas regiões estudadas.

Referências

BARCELLOS, J. O. J. et al. A pecuária de corte no Sul do Brasil: desafios e oportunidades frente às mudanças de mercado e clima. R**evista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 60, n. 3, p. 1–15, 2022.

BUAINAIN, A. M. et al. **Agronegócio e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

CAMPÃO, C. A. D. L.; SANTOS, C. C.; PORTELA, A. Z. Inovação aberta para a cadeia agroindustrial da pecuária de corte. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 90666–90690, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n9-295.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Custos de produção da pecuária de corte no Rio Grande do Sul**: Projeto Campo Futuro. Brasília: CNA, 2023.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

(EMBRAPA). **Sistemas sustentáveis de produção pecuária**. Brasília: Embrapa Gado de Corte, 2023.

FASIABEN, M. do C. R. et al. Pecuária de corte na agropecuária brasileira: evolução segundo os Censos Agropecuários 2006 e 2017. In: Congresso Da Sociedade Brasileira De Economia, Administração E Sociologia Rural, 60., 2022, Natal. Anais... **Agricultura familiar, sistemas agroalimentares e mudanças climáticas: desafios rumo aos ODS**. Natal: UFRN, 2022. p. 1–16. DOI: 10.29327/sober2022.486618.

FERREIRA, L. M.; BORTOLUZZI, R. A. Logística rural e escoamento da produção agropecuária no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Desenvolvimento Regional**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 87–105, 2023.

GITMAN, L. J.; ZUTTER, C. J. **Princípios de administração financeira**. 14. ed. São Paulo: Pearson, 2018.

LOPES, M. A.; CARVALHO, F. M. **Gestão econômica e financeira da pecuária de cort**e. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2020.

MATSUNAGA, M. et al. Metodologia de cálculo de custos de produção na pecuária. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 30, n. 4, p. 45–59, 2021.

PORTAL ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Programas e políticas para o setor agropecuário**. Disponível em: . Acesso em: 10 maio 2025.

PORTAL INSTITUCIONAL UFPEL. **Extensão e inovação na agropecuária**. Disponível em: . Acesso em: 10 maio 2025.

REDE DE FOMENTO À INTEGRAÇÃO LAVOURA-PECUÁRIA-FLORESTA (REDE ILPF). **Resultados da adoção da ILPF no Brasil**. Brasília: Embrapa; ICL, 2023. Disponível em: . Acesso em: 10 maio 2025.

REVISTA MAIS CARNE. **Análise da rentabilidade da pecuária de corte no Rio Grande do Sul**. São Paulo: Instituto de Estudos da Carne, 2023.

REVISTA MAIS CARNE. **Custos e rentabilidade da bovinocultura de corte**. São Paulo: Instituto de Estudos da Carne, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul 2023**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: . Acesso em: 10 maio 2025.

RODRIGUES, Gerson Alex Rocha. **Margens de comercialização na cadeia da carne bovina no Rio Grande do Sul**: uma análise a partir dos efeitos da pandemia de Covid-19. 2023. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) — Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2023.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E IRRIGAÇÃO (SAGE). **Relatório técnico anual 2023**. Porto Alegre: SAGE, 2023.

SANTOS, J. P. et al. Eficiência produtiva e ambiental em sistemas de integração lavoura-pecuária. **Revista Brasileira de Gestão e Sustentabilidade**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 49–64, 2022.

SANTOS, L. P.; SILVA, D. R. Sustentabilidade e competitividade na pecuária de corte brasileira. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, São Leopoldo, v. 20, n. 1, p. 83–97, 2023.

SOUZA, R. J.; FIALHO, F. B.; MARTINS, D. S. Avaliação financeira em sistemas integrados na pecuária de corte. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, MG, v. 20, n. 2, p. 89–110, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL). **Estudos econômicos da bovinocultura no Rio Grande do Sul**. Pelotas: UFPEL, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL). **Estudos em pecuária de corte: custos e sustentabilidade**. Pelotas: UFPEL, 2023.

Capítulo 6

Endomarketing: percepções dos colaboradores de uma empresa cerealista na cidade de Santa Bárbara do Sul

Carolina Abreu Santos
Ana Paula Alf Lima Ferreira
Angela Souza Rodrigues Pereira
Rodrigo Antonio Rodrigues Alves

1 Considerações iniciais

Cada vez mais as empresas anseiam por crescimento, evolução e melhores resultados para seus negócios, mas, para que isso se torne possível, é necessário tomar decisões estratégicas, em busca de destaque e diferenciação frente a um mercado altamente competitivo (Silva; Moura *et al.*, 2021). No passado, as empresas direcionavam quase que exclusivamente suas atividades para o público externo, com o intuito de atrair, manter e estabelecer conexões com clientes atuais e potenciais (Uchoa; Girotto, 2014), no entanto, a partir do século XX as empresas perceberam a importância do capital humano para a organização e começaram a investir em ações em prol do seu ambiente interno (Da Silva *et al.*, 2023). Essa transformação trouxe às empresas uma nova postura em termos de como gerir seus colaboradores, tanto que passaram a adotar novas estratégias, iniciando o processo de dentro para fora (Silva; Moura *et al.*, 2021).

Para estreitar o relacionamento com seu público interno, as empresas desenvolveram em seus ambientes o Endomarketing, que surgiu para destacar ainda mais a importância das pessoas dentro da organização (Dalpiaz; Costa, 2017). Assim, com o intuito de identificar e satisfazer os anseios e necessidades dos colaboradores, as empresas entenderam que o primeiro cliente a ser conquistado é o cliente interno, que será a peça-chave para o sucesso da organização (Feitosa; Da Veiga *et al.*, 2016). Nesse contexto, o Endomarkerting é utilizado como uma estratégia que promove ações voltadas aos colaboradores, visando proporcionar maior

engajamento, trazendo maior satisfação e realização no trabalho, pois assim sentem-se importantes no ambiente em que atuam (Silva; Moura *et al.*, 2021).

À vista disso, a pesquisa envolve a seguinte problemática: *Como os colaboradores da empresa Alpha percebem as ações de Endomarketing implementadas pela empresa?* A fim de responder o problema deste estudo, teve-se como objetivo analisar qual a percepção dos colaboradores em relação às ações de Endomarketing realizadas pela empresa Alpha e como essas ações estão impactando suas rotinas de trabalho, também propondo à empresa possíveis sugestões de melhoria com a finalidade de otimizar as práticas de Endomarketing, aumentar a adesão dos colaboradores às iniciativas e, consequentemente, melhorar os resultados organizacionais. O objeto de estudo envolveu a empresa Alpha, uma empresa cerealista que atua no ramo há 29 anos e possui mais de 70 filiais presentes em três estados do Brasil. A mesma é fundamentada pela seriedade, confiança e honestidade, e tem como propósito a parceria e segurança nas relações com seus clientes e colaboradores.

Justifica-se a pesquisa devido a importância de compreender como os colaboradores da empresa Alpha estão percebendo as ações de Endomarketing aplicadas pela empresa, uma vez que essas ações podem influenciar positivamente em seu dia a dia, proporcionando maior produtividade, motivação e satisfação (Santos; Sousa *et al.*, 2023). Ademais, para que a empresa possa se destacar cada vez mais no mercado, é necessário valorizar o relacionamento com seu público interno, pois o colaborador satisfeito torna-se um embaixador da marca, onde, através de suas atitudes e informações, transmite uma imagem favorável aos demais públicos da empresa (Gil, 2018).

2 Conceitos de endomarketing

O Endomarketing surgiu na década de 70 através da vivência do consultor de empresas, especialista e professor de Marketing Saul Faingaus Bekin, enquanto realizava um estudo para gestão de conflitos internos na empresa *Johnson & Johnson*, a qual atuava como gerente de produtos; no entanto, o termo só foi oficialmente registrado em 1995 (Santos; Sousa *et al.*, 2023). Bekin observou a falta de integração e as diferentes visões conflitantes entre departamentos e colaboradores em suas atividades profissionais e, diante disso, propôs a internalização das estratégias de

Marketing dentro das empresas, dando origem ao Endomarketing. Tal abordagem foi apontada como uma ferramenta crucial para gerar vantagens competitivas, concentrando-se na compreensão dos colaboradores. Essa metodologia envolve o desenvolvimento de técnicas adaptáveis à maioria das organizações contemporâneas (Reis *et al.*, 2018).

Endomarketing carrega em seu significado o sentido de algo voltado para dentro, de interiorização, onde a palavra grega "*éndon*" significa algo que caminha para dentro de si mesmo (Bekin, 2004), então, Endomarketing pode ser interpretado como o Marketing voltado para dentro da empresa (Santos; Sousa *et al.*, 2023). Essa ideia ressalta a importância de direcionar estratégias para o interior da organização, para seus colaboradores e processos internos, isso implica em reconhecer que o sucesso de uma empresa não depende apenas de suas interações com o mercado externo, mas também da forma como ela engaja, motiva e retém seus colaboradores.

No entanto, não é suficiente apenas que o colaborador esteja presente na empresa; é necessário que a empresa esteja presente no colaborador. Essa é a nova interpretação de "endo": Endomarketing não se refere apenas ao Marketing interno, mas sim ao Marketing que atinge o colaborador de forma pessoal. Fazer Endomarketing é gerenciar a subjetividade e os aspectos intangíveis que vão além dos elementos materiais de uma empresa (Costa, 2022). O Endomarketing trata-se de uma rede de canais estruturados de comunicação, projetada para que líderes e colaboradores se comuniquem de maneira eficaz e compartilhem de um ambiente saudável que promova a realização e satisfação profissional (Brum, 2010). Sendo assim, o Endomarketing tem como meta estabelecer trocas que resultem na construção de relacionamentos leais com o público interno da organização, buscando, assim, envolver as pessoas para fortalecer os laços no ambiente empresarial e contribuir para uma imagem positiva da empresa entre os colaboradores envolvidos em suas atividades (Bekin, 2004).

O Endomarketing funciona como uma ferramenta estratégica para motivar os colaboradores, promovendo o comprometimento com os objetivos da empresa por meio do desenvolvimento em seu ambiente de trabalho (Costa, 2018, p. 63), dessa forma, os benefícios e recompensas são integrados à rotina dos colaboradores; assim, pode-se observar uma melhoria em seu desempenho. Essa prática contribui para a criação de um ambiente mais positivo entre as pessoas, uma vez que elas percebem sua

importância para a empresa e, consequentemente, sentem-se valorizadas (Dalpiaz, 2017).

Um dos conceitos-chave do Endomarketing está baseado na ideia de que o colaborador, além de ser um cliente interno, é um recurso estratégico para as organizações; atender às suas necessidades pode ser crucial para melhorar o desempenho organizacional e, consequentemente, aumentar a satisfação do cliente externo (Bohnenberger *et al.*, 2019), pois, se bens, serviços, estratégias de Marketing, novas tecnologias e sistemas operacionais não puderem ser promovidos eficazmente entre esse grupo interno, não se pode esperar que o Marketing voltado para os clientes finais, externos, seja bem-sucedido (Grönroos, 2009, p. 404).

Nesse contexto, o Endomarketing aborda a motivação dos colaboradores que exercem suas funções dentro da empresa, buscando atrair e retê-los por meio de iniciativas que visam contribuir para o alcance de resultados favoráveis para a organização. Para alcançar melhores resultados, é fundamental engajar o público interno e proporcionar uma razão pela qual trabalhe, pois no cenário atual, o recurso essencial para gerar riquezas é a informação e o conhecimento, que estão na mão das pessoas, portanto, a chave para a eficiência reside na valorização das pessoas (Dalpiaz, 2017).

Em suma, o Endomarketing é uma das principais estratégias de gestão de pessoas nas empresas que buscam não apenas sucesso em termos de mercado, mas a perenização, funcionando como uma estratégia essencial para as empresas que almejam manter sua relevância e permanência no mercado. As empresas desejam que os colaboradores se envolvam emocionalmente com o trabalho, pois reconhecem que, do ponto de vista do engajamento, só têm a ganhar com essa abordagem (Brum, 2010). O Quadro 01, a seguir, resume os conceitos e objetivos do Endomarketing, até o momento discutidos.

Quadro 01: Síntese dos conceitos e objetivos de Endomarketing evidenciados

Autor	Conceito
Grönroos (2003) Bohnenberger *et al* (2019)	O colaborador, também visto como cliente interno, é um recurso estretégico para a organização, onde sua satisfação pode, consequentemente, aumentar a satisfação do cliente externo.
Bekin (2004) Brum (2010)	Endomarketing é uma rede de canais de comunicação que promovem comunicação eficaz, estabelecendo trocas que resultem em relacionamentos leais, resultando em um ambiente saudável, realização e satisfação profissional e contribuindo para uma imagem positiva da empresa.
Brum (2010)	Endomarketing é uma estratégia essencial para as empresas que buscam perenização no mercado.
Dalpiaz (2017)	Endomarketing aborda a motivação dos colaboradores por meio de iniciativas que contribuem para resultados favoráveis para a empresa. Engajar o público interno é essencial, pois a chave para a eficiência reside na valorização das pessoas.
Dalpiaz (2017) Costa (2018)	Endomarketing é uma ferramenta estratégica para motivar os colaboradores e mantê-los comprometidos com os objetivos da empresa. Os benefícios e recompensas são integrados às suas rotinas, promovendo melhoria em seu desempenho, ambiente mais produtivo e sentimento de valorização.
Reis *et al* (2018)	Endomarketing é uma ferramenta crucial para gerar vantagens competitivas, concentrando na compreensão dos colaboradores, envolvendo técnicas adaptáveis à maioria das organizações contemporâneas.
Costa (2022)	Endomarketing deve atingir o colaborador de forma pessoal, gerenciar a subjetividade e os aspectos intengíveis que vão além dos elementos materias de uma empresa.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

3 Ferramentas e estratégias de endomarketing

O Endomarketing visa transmitir informações ao seu público interno, a fim de que sejam assimiladas de forma mais rápida e intensa (Brum, 2010), e esse processo ocorre por meio de ferramentas e estratégias que se apoiam em instrumentos para sua implementação, direcionadas internamente na organização, visando contribuir para a informação e integração do público interno (Barth *et al*., 2012). Endomarketing é um processo gerencial, cíclico e contínuo, alinhado aos objetivos da organização,

que se integra aos outros processos de gestão e utiliza, de forma ética, ferramentas multidisciplinares de incentivo. Seu propósito é assegurar o comprometimento dos colaboradores com os objetivos estratégicos e contribuir para a obtenção de melhores resultados econômicos e humanos (Costa, 2018).

As ferramentas e estratégias de Endomarketing são diversas e compartilham do foco nas necessidades específicas da empresa, garantindo que as ações sejam alinhadas com a realidade em que a organização se encontra. As estratégias de implementação e seu desenvolvimento devem se originar diretamente da missão, visão e objetivos gerais da empresa, por meio das práticas adotadas internamente (Bohnenberger, 2002). Quase qualquer função ou atividade que afete os relacionamentos internos e a mentalidade de serviço e consciência em relação ao cliente por parte dos empregados pode ser incluída. Isso decorre da ideia de que o Endomarketing é, fundamentalmente, uma filosofia para gerenciar os relacionamentos internos em uma organização ou em uma rede de organizações interconectadas, além de uma abordagem sistemática para promover e fortalecer a orientação para o serviço (Grönroos, 2009, p. 318).

Há uma variedade de instrumentos e atividades que podem ser utilizados em um programa de Endomarketing, basta identificar quais se adaptam melhor à realidade da empresa. Não há uma regra específica para criar um programa de Endomarketing; é essencial entender profundamente a empresa e as necessidades do público interno, focando na informação, comunicação interna e na promoção da cultura organizacional (Cavagnolli; Maino, 2010, p. 10). Por meio desses instrumentos, busca-se atender as necessidades do público interno promovendo um sentimento genuíno de envolvimento e pertencimento. Isso faz com que os colaboradores se sintam valorizados em seus papéis dentro da organização, o que contribui para um ambiente harmonioso e beneficia ambas as partes envolvidas no processo (Silva; Moura *et al.*, 2021). O Quadro 02 apresenta as ferramentas de Endomarketing trabalhadas por Brum (1998) e o objetivo de cada uma.

Quadro 02: Ferramentas de Endomarketing e seus objetivos

Ferramentas	Objetivos
Canais diretos	Oportunizar momentos de conversa com a pessoa superior do colaborador.
Cartazes motivacionais e informativos	Passar informações e atualizações como algo proveitoso.
Convenções internas	Envolver os colaboradores na apresentação de atividades.
Correio eletrônico	Desenvolver canais diretos para comunicação da empresa com os colaboradores.
Datas festivas e aniversários de colaboradores	Oferecer um momento como forma de comemorar datas importantes e significativas.
Grife interna	Utilizar roupas e acessórios com a logomarca da empresa.
Intranet	Ferramenta para promover acesso a informações diversas, como manuais e datas de aniversários.
Jornal interno	Trazer informações internas relevantes.
Manuais de integração	Ferramentas para passar informações da empresa aos novos colaboradores.
Manual técnico	Apresentar, de maneira educativa, os produtos, serviços e possíveis lançamentos da empresa.
Memória da empresa	Apresentar a história e evolução da empresa.
Mensagens virtuais	Utilizar mensagens para passar no monitor dos computadores.
Palestras internas	Apresentar as novidades da empresa.
Rádio interna	Ferramenta para divulgação de notícias.
Reuniões de liderança compartilhadas	Envolver os colaboradores com as diversas coordenações e níveis hierárquicos para discutir assuntos relevantes para a empresa.
Reuniões relâmpagos	Realizar reuniões sempre que for necessário trazer informações rapidamente.
Revistas de histórias em quadrinhos	Ferramenta para levar informações de forma descontraída.
Tele e vídeo conferências	Utilizar recursos tecnológicos para apresentar informações aos colaboradores.
Valorização dos funcionários	Desenvolver atividades que envolvam os colaboradores a fim de valorizá-los.

Vídeos informativos e motivacionais	Expandir ideias da empresa e apoiar treinamentos aos colaboradores.
Vídeo institucional	Apresentar o negócio (produto/serviço) oferecido pela empresa.

Fonte: Adaptado pela autora com base em Brum (1998)

As ferramentas de Endomarketing estimulam o desenvolvimento dos colaboradores, os quais a empresa necessita para sua permanência ativa e crescente no mercado. Cada ferramenta tem um papel importante e indispensável na organização, que é fazer com que o colaborador se sinta valorizado e visto como parte fundamental da empresa; quando isso ocorre, o colaborador não apenas cumpre suas tarefas, mas também passa a buscar maior conhecimento, empenho e mantém uma maior cooperação, pois entende que seu trabalho é fundamental para o crescimento da organização (Filippin, 2015).

4 Método

O trabalho consiste em um estudo de caso único, pois teve sua análise focada em uma empresa específica. Yin (2015) salienta que o estudo de caso representa uma estratégia de pesquisa empírica destinada a investigar fenômenos complexos em seu contexto real. Segundo o autor, o estudo de caso único é uma variante dentro dessa estratégia de pesquisa. Esta abordagem facilita uma análise detalhada e contextualizada de um caso específico, enriquecendo a compreensão dos fenômenos. Quanto ao tipo de pesquisa, se caracteriza como descritiva e com procedimentos técnicos padronizados na busca de informações, proporcionando conhecimentos sobre o conteúdo a ser estudado (Bauer, 2017), dessa forma, observa, analisa, registra e organiza dados sem manipulá-los (Prodanov; Freitas *et al*, 2013).

Para o tratamento dos dados coletados, a abordagem ocorreu de maneira quantitativa, cujo método de abordagem é utilizado em uma variedade de pesquisas, inclusive nas descritivas, onde os dados são utilizados para medir a proporção de um problema, fornecendo informações numéricas (Prodanov; Freitas *et al*, 2013) e é recomendada quando o objetivo da pesquisa é obter dados sobre uma população específica, especialmente se for necessário analisar a frequência das opiniões sobre o tema em questão (Roesch, 2006). Além disso, Roesch (2006) ressalta três

principais formas de coleta de dados: entrevista, questionário e testes de observação. Para a pesquisa em questão, optou-se pela coleta de dados através de questionário, que, segundo a autora, é o instrumento mais utilizado em pesquisas quantitativas. Marconi e Lakato (2008, p. 86) definem o questionário como um instrumento de coleta de dados composto por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas sem a presença do entrevistador. Em coesão, Roesch (2006) faz referência ao questionário como sendo não apenas um formulário, mas sim um conjunto de questões listadas sem a exigência de demorada reflexão. Nesse contexto, a pesquisa propôs investigar a problemática do presente trabalho, com o objetivo de responder à questão principal e contribuir para compreensão da condição real do objeto de estudo – a empresa Alpha.

A empresa Alpha tem sua sede situada na cidade de Santa Bárbara do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, e atua no mercado há 29 anos. Se caracteriza como uma empresa essencialmente tradicional e familiar, que valoriza sua imagem e se orgulha do reconhecimento pela grandeza, solidez e resiliência no mercado. Por se tratar de uma empresa de grande porte que conta com mais de 2.300 colaboradores e mais de 70 filiais, a coleta de dados da pesquisa ocorreu somente na sede da empresa, a qual atualmente emprega 71 colaboradores, sendo 29 no setor administrativo e 42 no setor operacional. A escolha de realizar a coleta de dados apenas na sede se deve também à necessidade de garantir um ambiente controlado e focado, permitindo uma análise mais aprofundada das percepções dos colaboradores diretamente envolvidos nas ações de Endomarketing.

Nesta pesquisa foram abordadas as percepções dos colaboradores da empresa Alpha em relação às ações de Endomarketing aplicadas na empresa, e quais são os impactos destas em suas rotinas de trabalho. Para tal propósito, como instrumento de pesquisa, foi formulado um questionário com 16 perguntas fechadas através da plataforma *Google Forms,* o qual foi destinado via *WhatsApp* aos colaboradores que aceitaram respondê-lo, no mês de setembro de 2024, garantindo total confidencialidade a fim de aumentar a confiança dos colaboradores ao responderem a pesquisa. Assim, a amostra desta pesquisa alcançou o total de 65 colaboradores respondentes, somando aproximadamente 91,5% dos colaboradores da sede da empresa Alpha.

Em relação à análise dos dados coletados, esta foi conduzida com o auxílio do *software* estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Inicialmente, foi realizada uma análise descritiva básica dos dados,

com a utilização de medidas de percentual e/ou frequência, conforme a necessidade da amostra. A análise descritiva, segundo Hair *et al.* (2014), é fundamental para fornecer uma visão geral das características da amostra, permitindo a identificação de padrões gerais e a verificação da consistência dos dados. Posteriormente, após a análise preliminar dos dados, procedeu-se à aplicação de um teste de correlação com o intuito de aprofundar a compreensão dos fenômenos estudados e contribuir para o alcance dos objetivos da pesquisa. A escolha de utilizar uma correlação, conforme indicado por Field (2013), é apropriada quando se busca avaliar a relação entre duas ou mais variáveis, de modo a verificar padrões e tendências.

Adicionalmente, foi realizado um teste de normalidade dos dados, o qual indicou que a correlação de Spearman seria o método estatístico mais adequado para o presente estudo. A correlação de Spearman, conforme sugerido por Pallant (2020), é indicada quando as variáveis não apresentam uma distribuição normal ou quando os dados são ordinais, uma vez que não exige que as variáveis sigam uma distribuição paramétrica. Essa escolha é reforçada por Siegel e Castellan (1988), que destacam a robustez do teste de Spearman em situações em que a normalidade dos dados é questionada. A adequação desse teste para a análise em questão é ainda corroborada por Cohen *et al*. (2003), que apontam que a correlação de Spearman é uma alternativa eficaz para lidar com dados não-paramétricos, proporcionando uma estimativa precisa das relações entre variáveis quando as condições de normalidade não são atendidas.

5 Resultados

Após a conclusão da etapa de coleta de dados e dos testes com a amostra, deu-se início à fase de análise e interpretação dos dados, com o objetivo de responder ao problema de pesquisa: Como os colaboradores da empresa Alpha percebem as ações de Endomarketing implementadas pela organização. Inicialmente, com o intuito de definir o perfil dos entrevistados, foi realizado o mapeamento com três questões: Gênero, Estado Civil e tempo de trabalho na Empresa. O resultado desse mapeamento está descrito no Quadro 03.

Quadro 03: Perfil dos Entrevistados

Gênero	
Masculino	60%
Feminino	40%
Estado Civil	
Solteiro	43,1%
Casado	38,5%
União estável	15,4%
Viúvo	3%
Tempo de trabalho na Empresa	
Mais de 5 anos	43,1%
De 3 a 5 anos	23,1%
De 1 a 3 anos	21,5%
Menos que 1 ano	12,3%

Fonte: Elaborado pela autora com base na coleta de dados da pesquisa (2024)

Pode-se observar que a maioria dos colaboradores da empresa é composta por homens, casados e com mais de cinco anos de experiência na organização. Esse perfil demográfico sugere que as estratégias de Endomarketing, focadas na retenção e motivação de colaboradores, devem considerar fatores como estabilidade conjugal e a necessidade de reconhecimento de profissionais mais experientes. Segundo Silva e Souza (2017), a motivação de colaboradores com mais tempo de casa pode estar vinculada a estratégias que reforcem o pertencimento à empresa e a valorização da experiência. Além disso, conforme Silva e Souza (2017), o Endomarketing precisa ser adaptado para atender às características específicas do público interno, promovendo ações que fortaleçam a lealdade e o engajamento desses profissionais com a cultura organizacional.

Com base na matriz de correlação obtida por meio do teste de correlação de Spearman (Apêndice C) para avaliar diferentes aspectos relacionados ao Endomarketing no ambiente corporativo, pode-se observar que a matriz exibe os coeficientes de correlação e seus níveis de significância (indicados com ** para p<0,01p < 0,01p<0,01). Assim, evidenciou-se os seguintes pontos: Quanto ao Endomarketing e o ambiente de trabalho, observa-se uma correlação positiva forte (rs=0,752) entre a percepção dos colaboradores de que as ações de Endomarketing contribuem para a melhoria do ambiente de trabalho e o sentimento de maior motivação

para trabalhar em função dessas ações. Essa correlação é estatisticamente significativa (p<0,01). Quanto à motivação e relevância de treinamentos, constatou-se uma correlação positiva moderada (rs=0,533) entre o aumento da motivação devido às ações de Endomarketing e a percepção dos colaboradores sobre a relevância dos treinamentos oferecidos para o exercício de suas funções e seu desenvolvimento profissional. Esta correlação também apresentou significância estatística (p<0,01).

Quanto ao treinamento e relevância para a função, a correlação entre a percepção de que os treinamentos são relevantes e a melhoria no desempenho profissional revelou-se positiva, porém de menor magnitude (rs=0,516r), mantendo-se, entretanto, estatisticamente significativa (p<0,01). Quanto às outras relações, identificou-se uma correlação positiva muito baixa (rs=0,066) entre a percepção de melhoria no ambiente de trabalho, em virtude das ações de Endomarketing, e a relevância atribuída aos treinamentos oferecidos. Contudo, essa correlação não apresentou significância estatística. Os resultados sugerem que ações de Endomarketing capazes de promover um ambiente de trabalho mais positivo e elevar a motivação dos colaboradores podem influenciar positivamente a percepção de relevância dos treinamentos. No entanto, a relação entre a melhoria do ambiente de trabalho e a relevância percebida dos treinamentos revelou-se fraca e estatisticamente não significativa.

Evidencia-se assim que as ações de Endomarketing exercem uma influência relevante no ambiente corporativo, promovendo a melhoria do ambiente de trabalho e contribuindo para um ambiente de trabalho mais favorável e a motivação gerada pelas ações de Endomarketing indica que essas estratégias são eficazes em estimular o bem-estar e o engajamento dos colaboradores. Segundo Ramlall *et al* (2020), ações de Endomarketing eficazes são fundamentais para o aumento do compromisso organizacional, uma vez que promovem valores que impactam positivamente o clima organizacional. Além disso, o aumento da motivação está moderadamente associado à percepção de que os treinamentos são relevantes para o desenvolvimento profissional, reforçando a importância de estratégias de Endomarketing alinhadas com programas de capacitação, como argumentam Cacciattolo e Degano (2021), que destacam a importância da capacitação contínua como fator de retenção e crescimento organizacional. Entretanto, observa-se que a percepção de melhoria no ambiente de trabalho e a relevância dos treinamentos oferecidos possuem uma correlação muito baixa e não significativa, sugerindo que as ações de Endomarketing

podem estar mais focadas em aspectos motivacionais do que em associar os treinamentos à melhoria direta no ambiente de trabalho.

Quanto aos itens que os colaboradores consideram mais relevantes na empresa, os dados indicam que eles valorizam principalmente as atividades voltadas para o desenvolvimento e a valorização profissional e pessoal, como treinamentos e ações de reconhecimento. As comemorações em datas especiais e as palestras também são apontadas como itens significativos, reforçando a importância de iniciativas que promovam o bem-estar e o reconhecimento. Esse perfil de respostas pode servir como base para orientar a empresa na implementação de ações de Endomarketing mais alinhadas às expectativas dos colaboradores, priorizando aquelas que têm maior impacto na satisfação e no engajamento da equipe. Como evidenciado por Bratton e Gold (2019), para que o Endomarketing seja plenamente eficaz, é necessário que ele esteja integrado a uma visão estratégica que inclua desenvolvimento de habilidades e suporte ao desempenho dos colaboradores.

6 Sugestões de melhoria

Neste tópico serão apresentadas sugestões de melhoria, com base nos achados do presente estudo.

Integração das Ações de Endomarketing com Programas de Capacitação: Recomenda-se que as ações de Endomarketing sejam mais diretamente integradas aos programas de treinamento e desenvolvimento, reforçando o valor dos treinamentos como parte essencial do crescimento profissional. Isso é consistente com as recomendações de Christ *et al* (2021), que enfatizam que a integração de valores organizacionais nas atividades de treinamento promove um ambiente de trabalho coeso e colabora para a retenção de talentos.

Fortalecimento da Conexão entre Treinamento e Ambiente de Trabalho: Como a relação entre a melhoria do ambiente de trabalho e a relevância dos treinamentos é baixa, sugere-se revisar o conteúdo dos treinamentos, de forma a incluir componentes que também promovam um ambiente mais colaborativo e motivador. Segundo Afsar e Badir (2020), metodologias de aprendizado que estimulam a cooperação e a comunicação são fundamentais para desenvolver um clima organizacional positivo e podem tornar os treinamentos mais alinhados com as expectativas de um ambiente de trabalho saudável.

Feedback constante dos Colaboradores: Implementar um sistema de *feedback* contínuo para avaliar a percepção dos colaboradores sobre o impacto das ações de endomarketing e a relevância dos treinamentos oferecidos pode fornecer insights valiosos para ajustar as iniciativas de forma mais alinhada às necessidades e preferências dos colaboradores. Como destacado por Khan *et al* (2022), *feedback* regular é essencial para identificar *gaps* de percepção e ajustar as práticas organizacionais de maneira proativa.

Comunicação Transparente sobre o Objetivo dos Treinamentos: Ao comunicar a importância dos treinamentos, é recomendável enfatizar seu impacto no desenvolvimento de habilidades diretamente aplicáveis ao ambiente de trabalho e que favoreçam um clima organizacional positivo. Essa abordagem pode ajudar os colaboradores a perceberem mais claramente a relação entre treinamento e o ambiente corporativo, alinhando-se aos estudos de Zhang e Li (2019), que ressaltam a importância da clareza e transparência nas comunicações organizacionais para fortalecer o engajamento e a motivação dos colaboradores. Essas estratégias visam aumentar o alinhamento entre as práticas de Endomarketing e o desenvolvimento profissional, tornando as ações de Endomarketing mais abrangentes e conectadas com a percepção de relevância dos treinamentos, como apontado por estudos recentes que defendem uma visão integrada do Endomarketing no ambiente corporativo.

7 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar o impacto das ações de Endomarketing no ambiente corporativo, com ênfase na percepção dos colaboradores da empresa Alpha. A análise dos dados, com base nos resultados do teste de correlação de Spearman, revelou que as estratégias de Endomarketing exercem uma influência significativa na percepção dos colaboradores, principalmente no que se refere à melhoria do ambiente de trabalho e ao aumento da motivação, ambas com correlações fortes e estatisticamente significativas. Em relação à motivação e à relevância dos treinamentos, foi observada uma correlação positiva moderada, indicando que as ações de Endomarketing que geram maior motivação estão associadas à percepção dos colaboradores sobre a relevância dos treinamentos para seu desenvolvimento profissional. No entanto, a relação entre a melhoria do ambiente de trabalho e a relevância percebida dos treinamentos foi baixa e não significativa, sugerindo que os treinamentos ainda não estão

plenamente integrados às ações de Endomarketing no que diz respeito à criação de um ambiente de trabalho mais positivo e colaborativo.

Esses achados reforçam a importância das ações de Endomarketing como uma ferramenta estratégica para aumentar o comprometimento e o bem-estar dos colaboradores, mas também indicam a necessidade de uma maior integração entre o Endomarketing e os programas de treinamento, com foco no desenvolvimento de habilidades diretamente relacionadas à melhoria do ambiente de trabalho. A integração mais efetiva desses dois elementos pode contribuir para a construção de uma cultura organizacional mais coesa e engajada. A partir dos resultados obtidos, foram apresentadas sugestões de melhoria, incluindo a necessidade de integrar de forma mais direta as ações de Endomarketing aos programas de capacitação, fortalecer a conexão entre treinamento e ambiente de trabalho, implementar um sistema de *feedback* contínuo e comunicar de forma transparente os objetivos dos treinamentos. Essas ações podem não apenas melhorar a percepção dos colaboradores sobre os treinamentos, mas também potencializar os efeitos positivos do Endomarketing, contribuindo para o desenvolvimento de um ambiente corporativo mais saudável e motivador.

Em síntese, o estudo confirma que o Endomarketing é uma estratégia poderosa para melhorar o clima organizacional e engajar os colaboradores, mas também evidencia que sua efetividade pode ser ampliada por meio de uma abordagem mais integrada, que contemple a formação contínua e o desenvolvimento de habilidades específicas para a melhoria do ambiente de trabalho. A adoção das sugestões propostas poderá contribuir para a criação de um ambiente corporativo mais dinâmico, colaborativo e alinhado às necessidades de desenvolvimento dos colaboradores, com benefícios tanto para o desempenho individual quanto para os resultados organizacionais. Por fim, é importante destacar que este estudo fornece uma base significativa para futuras pesquisas sobre a relação entre Endomarketing, motivação e desenvolvimento profissional, sendo um ponto de partida para a implementação de ações de Endomarketing mais eficazes no contexto corporativo.

Referências

AFSAR, B.; BADIR, Y. F. **Improving organizational climate through collaborative training methods**. Journal of Applied Psychology, v. 105, n. 8, p. 852-866, 2020.

BARTH, M.; NEGRI, A. Endomarketing: o desafio de fidelizar o cliente interno. **Revista Temática, João Pessoa**, v. 8, n. 1, 2012.

BAUER, M. W. **Pesquisa qualitativa com texto:** imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: vozes, 2017.

BEKIN, S. F. **Endomarketing:** como praticá-lo com sucesso. São Paulo, SP: Prentice Hall, 2004.

BOHNENBERGER, M. C.; PINHEIRO, I. A. Endomarketing: uma ferramenta a ser explorada para obter vantagens competitivas. **REAd: revista eletrônica de administração.** Porto Alegre. Edição 28, vol. 8, n. 4 (jul./ago. 2002), 2002.

BOHNENBERGER, M. C. et al. **Marketing Interno**: Um modelo de implementação e desenvolvimento. Dimens.empres., Barranquilla, v. 17, n. 1, p. 7-22, mar, 2019.

BRATTON, J.; GOLD, J. **Human resource management:** Theory and practice. London: Palgrave, 2019.

BRUM, A. M. **Endomarketing de A a Z:** como alinhar o pensamento das pessoas à estratégia da empresa. São Paulo, SP: Integrare Editora, 2010.

BRUM, A. M. **Endomarketing como estratégia de gestão.** Porto Alegre: L&PM, 1998.

CACCIATTOLO, K.; DEGANO, S. **Training and development as a means to employee retention:** The role of internal marketing. Human Resource Management Review, v. 31, n. 4, p. 100879, 2021.

CAVAGNOLLI, D. C. S.; MAINO, J. R. Proposta de um projeto de Marketing Interno para ser implantado na Universidade Feevale. **Anais...** Seminário de Pós-Graduação. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2010.

COHEN, J.; COHEN, P.; WEST, S. G.; A, L. S. (2003). *Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences* (3ª ed.). Lawrence Erlbaum Associates.

CHRIST, O.; SILVERSTONE, A.; JOHNSON, P. **Aligning corporate training with employee engagement:** A framework for internal marketing. European Journal of Training and Development, v. 45, n. 7, p. 597-612, 2021.

COSTA, D. **Endomarketing Inteligente**: a empresa pensando de dentro

para fora. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Dublinense Ltda, 2018.

COSTA, D. **Não existe gestão sem comunicação.** Rio Grande do Sul:Dublinense, 2022.

DANIELA, G. I. L. O endomarketing como elemento motivador: Estudo de caso do Banrisul. **Revista Eletrônica Científica da UERGS**, v. 4, n. 4, p. 595-605, 2018.

DALPIAZ, R. C. C. **Endomarketing um a um**. Clube de Autores, 2017.

DA SILVA, A. H.; RODRIGUES, M. D. Endomarketing como missão no engajamento. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar-ISSN 2675-6218**, v. 4, n. 5, p. e453244-e453244, 2023.

DA VEIGA FEITOSA, A. M.; DOS SANTOS, D. M. L.; DE ALMEIDA, Y. T. M. O endomarketing como estratégia de gestão e crescimento organizacional. **RACE-Revista de Administração do Cesmac**, v. 1, n. 1, 2016.

FIELD, A. Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics (4ª ed.). Sage Publications, 2013.

FILIPPIN, D. B.. **Valorização do Colaborador:** Uma Análise de Como as Ferramentas de Endomarketing são utilizadas na Organização SEBRAE/RS. **Rio Grande do Sul**, 2015.

GRÖNROOS, C.. **Marketing: gerenciamento e serviços**. Elsevier Editora, 2009.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. *Multivariate Data Analysis* (7ª ed.). Pearson: 2014.

KHAN, A.; REHMAN, S. U.; FAROOQ, A. **The role of continuous feedback in enhancing organizational practices and employee satisfaction.** Journal of Business Research, v. 143, p. 214-226, 2022.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. 7 ed. São Paulo: atlas, 2008.

PALLANT, J. *SPSS Survival Manual* (7ª ed.). Open University Press:2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMLALL, S.; AFSAR, B. **Employee motivation and commitment in**

a digital workplace: The impact of corporate culture and HR strategies. Journal of Organizational Behavior, v. 41, n. 3, p. 456-470, 2020.

REIS, T. A.; BRUGNEROTTO, T. dos R.; SEVILHA, I. C.; CREMONEZI, G. O. G.; OSWALDO, I. C. **Endomarketing, liderança e comunicação:** reflexos na organização. ReMark-Revista Brasileira de Marketing, v. 17, n. 1, p. 128-138, 2018.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** São Paulo: Editora Altas, 2006.

SIEGEL, S.; CASTELLAN, N. J. *Nonparametric Statistics for the Behavioral Sciences* (2ª ed.). McGraw-Hill: 1988.

SILVA, J. A. Moura; BASTOS, C. M. A. M. Endomarketing. **Múltiplos Acessos**, v. 6, n. 1, p. 186-198, 2021.

SILVA, V.; SOUZA, M. L. *Endomarketing e gestão de pessoas: uma abordagem estratégica*. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOS, C. M. S. et al. A importância do Endomarketing para as organizações: Uma revisão bibliográfica. **Revista Universitária Brasileira**, v. 1, n. 1, 2023.

UCHOA, C. G. As diferenças entre comunicação interna e endomarketing. **Educação, Cultura e Comunicação**, v. 5, n. 9, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

ZHANG, L.; LI, X. **Effective organizational communication and its role in enhancing employee motivation and engagement.** Management Communication Quarterly, v. 33, n. 3, p. 319-337.

Capítulo 7

Panorama científico da gestão sustentável nas organizações: uma análise bibliométrica

Natalia Hauenstein Eckert
Rafaela Basso Lima
Naican Costa Escobar

1 Considerações iniciais

A preocupação com a sustentabilidade tem ocupado espaço nas discussões relacionadas ao desenvolvimento das organizações, principalmente em razão dos impactos ambientais e sociais decorrentes das atividades econômicas. Ao longo dos anos, os processos de produção e consumo contribuíram para o crescimento empresarial, mas também intensificaram a utilização dos recursos naturais e a geração de resíduos, tornando necessária a adoção de medidas que considerem os efeitos dessas atividades sobre o meio ambiente e a sociedade. Nesse contexto, a gestão sustentável surge como uma alternativa para conciliar os interesses econômicos das organizações com a preservação ambiental e a responsabilidade social, buscando estabelecer modelos de negócios que não estejam limitados à obtenção de resultados financeiros (Bocken et al., 2014).

A gestão sustentável das organizações compreende um conjunto de práticas e estratégias voltadas à integração dos aspectos ambientais, sociais e econômicos nos processos de administração empresarial. Essa forma de gestão considera que as decisões tomadas pelas empresas podem produzir consequências que ultrapassam seus limites operacionais, afetando trabalhadores, consumidores, comunidades e recursos naturais. Dessa maneira, a sustentabilidade organizacional está relacionada à capacidade das empresas em desenvolver suas atividades econômicas sem desconsiderar as condições necessárias à manutenção do equilíbrio ambiental e do bem-estar social. De acordo com Schaltegger, Hansen e Lüdeke-Freund (2016), a incorporação da sustentabilidade aos modelos de negócios envolve mudanças na maneira como as organizações produzem, oferecem

e distribuem valor, considerando também os benefícios proporcionados à sociedade.

A aplicação desses princípios no ambiente empresarial pode ocorrer por meio de diferentes medidas, como a redução do consumo de energia e matérias-primas, o gerenciamento adequado dos resíduos, a utilização de tecnologias menos poluentes e o desenvolvimento de processos produtivos mais eficientes. Além das questões ambientais, a gestão sustentável também contempla aspectos relacionados às condições de trabalho, à responsabilidade social, à ética empresarial e à participação dos diferentes agentes envolvidos nas atividades organizacionais. Essas práticas estão associadas às decisões administrativas e aos mecanismos de governança das empresas, uma vez que a adoção de medidas sustentáveis depende tanto das operações desenvolvidas quanto do comprometimento dos responsáveis pela gestão (Chams; García-Blandón, 2019).

Entretanto, a incorporação da sustentabilidade às atividades empresariais não se restringe à implementação de ações isoladas, pois envolve a revisão de processos e a definição de estratégias que considerem seus resultados em longo prazo. As organizações apresentam características distintas quanto ao porte, aos recursos disponíveis e às atividades desempenhadas, fazendo com que as práticas sustentáveis sejam desenvolvidas de diferentes maneiras. Nesse sentido, os modelos de negócios sustentáveis procuram integrar as questões econômicas, ambientais e sociais às atividades organizacionais, considerando as possibilidades de inovação e as transformações necessárias à continuidade das empresas. Bocken et al. (2014) destacam que o desenvolvimento desses modelos envolve diferentes alternativas de criação de valor, associadas à eficiência no uso dos recursos e à redução dos impactos negativos das atividades empresariais.

As diferentes possibilidades de aplicação da sustentabilidade no contexto organizacional também se refletem nas pesquisas científicas, que abordam desde questões relacionadas à gestão ambiental até aspectos ligados à responsabilidade social, à inovação e às estratégias empresariais. Essa variedade de abordagens torna importante a realização de estudos que permitam compreender como o conhecimento sobre o tema vem sendo desenvolvido e quais assuntos recebem maior atenção dos pesquisadores. A organização dessas informações contribui para identificar as características da produção acadêmica e estabelecer relações entre os estudos existentes, permitindo uma compreensão mais ampla das pesquisas relacionadas à

gestão sustentável das organizações (Schaltegger; Hansen; Lüdeke-Freund, 2016).

Considerando a importância da sustentabilidade no contexto empresarial e a diversidade de estudos relacionados à temática, torna-se relevante compreender como a gestão sustentável das organizações vem sendo abordada no meio científico. A análise das publicações permite reconhecer os principais assuntos investigados e compreender as diferentes perspectivas relacionadas à aplicação da sustentabilidade nas atividades organizacionais. Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo analisar o panorama científico da gestão sustentável nas organizações, considerando a produção acadêmica publicada entre os anos de 2021 e 2025, a fim de identificar as principais características e tendências das pesquisas desenvolvidas nesse período.

2 Metodologia

Para alcançar os objetivos propostos no presente trabalho, utilizou-se como método a pesquisa bibliográfica, por meio do levantamento e da análise de publicações científicas relacionadas à gestão sustentável nas organizações. Os procedimentos foram desenvolvidos a partir da definição dos critérios de busca, levantamento das publicações, filtragem e seleção dos artigos, organização dos dados e análise bibliométrica dos resultados encontrados. Para isso, utilizou-se a plataforma Google Acadêmico, considerando as publicações compreendidas entre os anos de 2021 e 2025, buscando identificar as principais abordagens e tendências da produção científica nesse período.

A primeira busca, realizada com o termo "Gestão Sustentável", apresentou aproximadamente 6.080 resultados, sendo essa expressão utilizada por representar o conceito central da pesquisa, relacionado à incorporação de práticas ambientais, sociais e econômicas nos processos de planejamento e administração das organizações. Posteriormente, utilizou-se o termo "Sustentabilidade Organizacional", com o objetivo de ampliar a investigação para estudos que abordassem a integração dos princípios da sustentabilidade às atividades institucionais e empresariais, considerando a conciliação entre desempenho econômico, responsabilidade ambiental e compromisso social. Essa busca apresentou 1.070 resultados.

Em seguida, analisou-se o termo "Responsabilidade Socioambiental", que apresentou o indicativo de 629 resultados, relacionado às práticas

adotadas pelas organizações para minimizar os impactos de suas atividades sobre o meio ambiente e a sociedade. Na continuidade do levantamento, empregou-se o termo "Gestão de Resíduos", direcionado à identificação de estudos sobre o gerenciamento, a redução, a reutilização e a destinação adequada dos resíduos, considerando sua contribuição para a utilização eficiente dos recursos naturais e a redução dos impactos ambientais. Para essa expressão, foram encontrados 210 resultados. Por fim, utilizou-se o termo "Edificações Sustentáveis", com 35 resultados, buscando contemplar pesquisas relacionadas à aplicação de práticas sustentáveis no ambiente construído. Essa abordagem envolve aspectos como eficiência energética, utilização racional de recursos, escolha de materiais e redução dos impactos ambientais das edificações, considerando sua relação com a gestão dos espaços organizacionais.

Os resultados obtidos foram submetidos a um processo de filtragem, considerando a relação dos termos pesquisados com os títulos, resumos, palavras-chave e conteúdos das publicações. Foram considerados elegíveis artigos científicos publicados em periódicos entre 2021 e 2025, relacionados à temática da gestão sustentável nas organizações. As publicações duplicadas, assim como trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses, livros, capítulos de livros e trabalhos publicados em anais de eventos, foram desconsiderados por não atenderem aos critérios definidos.

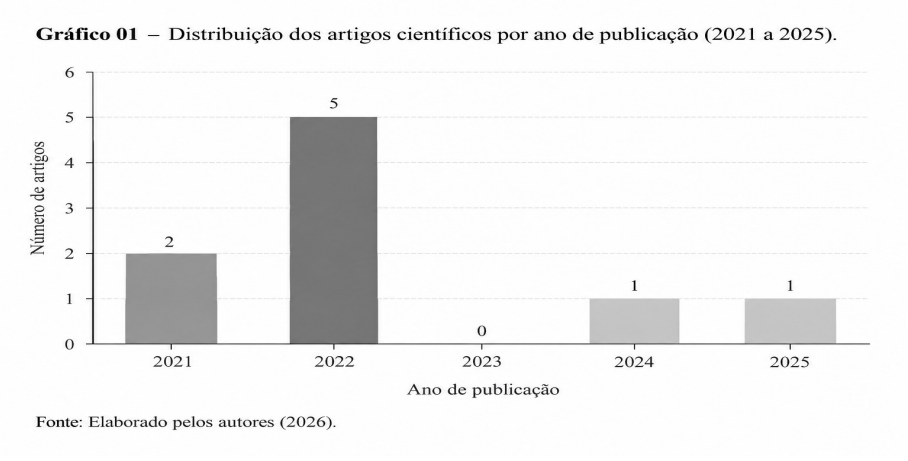
Os 12 registros restantes passaram por uma conferência complementar, na qual foram identificados um trabalho de conclusão de curso, uma publicação em anais de evento e um registro duplicado. Dessa forma, o portfólio bibliográfico final foi constituído por nove artigos científicos distintos, correspondentes a 25,71% das 35 publicações avaliadas. Após a definição do portfólio, os nove artigos selecionados foram organizados em fichas bibliométricas individuais, contemplando informações como autoria, ano de publicação, periódico científico, instituição de origem, palavras-chave, objetivos, metodologias e principais resultados. Posteriormente, os dados foram sistematizados para a elaboração de tabelas e gráficos, possibilitando a análise da distribuição temporal das publicações, das principais áreas temáticas e das características da produção científica relacionada à gestão sustentável nas organizações.

3 O contexto e o conteúdo dos estudos sobre gestão sustentável nas organizações

A produção científica relacionada à gestão sustentável nas organizações apresenta diferentes abordagens, que compreendem desde a incorporação de práticas ambientais aos processos administrativos até a utilização de estratégias voltadas à redução dos impactos das atividades produtivas. A análise dos nove artigos selecionados permite identificar a diversidade de setores investigados, bem como as principais contribuições relacionadas à sustentabilidade no contexto organizacional.

Ao analisar a distribuição temporal das publicações, observa-se uma maior concentração de estudos publicados em 2022, conforme apresentado no Gráfico 01. Dos nove artigos selecionados, cinco foram publicados nesse ano, correspondendo a 55,56% do portfólio bibliográfico. Em 2021, foram identificadas duas publicações, enquanto os anos de 2024 e 2025 apresentaram um artigo cada. Não foram identificados estudos publicados em 2023 no conjunto selecionado. Essa distribuição demonstra uma concentração das pesquisas analisadas em 2022, embora a dimensão da amostra não permita estabelecer uma tendência geral de crescimento ou redução da produção científica sobre a temática.

Gráfico 01 – Distribuição dos artigos científicos por ano de publicação, no período de 2021 a 2025.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Entre as principais abordagens encontradas, destacam-se as pesquisas direcionadas à sustentabilidade empresarial, à gestão de resíduos, às edificações sustentáveis e à administração ambiental de instituições de ensino e estabelecimentos de saúde. Conforme demonstrado na Tabela 01, os artigos apresentam diferentes áreas de aplicação, evidenciando a abrangência da gestão sustentável e sua relação com distintos contextos organizacionais.

Tabela 01 – Principais abordagens temáticas dos artigos científicos analisados.

Tabela 01 – Principais abordagens temáticas dos artigos científicos analisados.

Abordagem temática	Artigos identificados	Número
Sustentabilidade na construção civil e edificações	Gomes et al. (2021); Ferrari e Martins (2022); Nascimento, Morais e Lopes (2022)	3
Sustentabilidade em instituições de ensino e bibliotecas	Silva e Bizerril (2021); Moreno et al. (2022)	2
Sustentabilidade organizacional e práticas empresariais	Bueno et al. (2022)	1
Sustentabilidade na gestão da informação e do conhecimento	França, Silva e Mendonça (2024)	1
Sustentabilidade ambiental em hospitais	Barboza et al. (2022)	1
Governança corporativa	Caligioni e Galli (2025)	1
Total	–	**9**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Tabela 02 – Distribuição dos artigos conforme os procedimentos metodológicos predominantes.

Procedimento metodológico	Número de artigos	Percentual
Revisão sistemática da literatura	2	22,22%
Revisão integrativa da literatura	2	22,22%
Revisão narrativa da literatura	1	11,11%
Outras modalidades de revisão bibliográfica e de literatura	3	33,33%
Pesquisa aplicada com validação por especialistas	1	11,11%
Total	**9**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Entre os estudos apresentados na Tabela 01, destaca-se a presença de três pesquisas relacionadas à construção civil, correspondendo a 33,33% dos artigos selecionados. Gomes et al. (2021) investigam os impactos ambientais decorrentes da geração de resíduos sólidos provenientes das atividades construtivas, destacando a importância de seu gerenciamento. De maneira complementar, Nascimento, Morais e Lopes (2022) abordam métodos e tecnologias relacionados à sustentabilidade nas etapas de projeto, execução e destinação dos resíduos, enquanto Ferrari e Martins (2022) analisam medidas destinadas à melhoria das condições ambientais das edificações, com enfoque nos chamados prédios verdes.

Em relação à sustentabilidade organizacional, Bueno et al. (2022) desenvolvem uma revisão sistemática sobre a implementação de práticas sustentáveis, considerando os indicadores de sustentabilidade e seus impactos nas operações empresariais. A pesquisa apresenta relação direta com o objeto central deste estudo, ao abordar a integração das dimensões ambiental, social e econômica aos processos organizacionais.

A sustentabilidade em instituições de ensino também representa uma abordagem presente nas publicações analisadas. Silva e Bizerril (2021) investigam iniciativas sustentáveis desenvolvidas em instituições de ensino superior, considerando sua inserção nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão. Moreno et al. (2022), por sua vez, analisam a sustentabilidade na gestão de bibliotecas, contemplando perspectivas

relacionadas às construções verdes, às tecnologias da informação e à adoção de práticas institucionais sustentáveis. Embora desenvolvidas em diferentes contextos, ambas as pesquisas demonstram a importância da incorporação de ações ambientais às atividades administrativas e aos serviços oferecidos pelas instituições.

Na área da informação e do conhecimento, França, Silva e Mendonça (2024) investigam como a sustentabilidade vem sendo discutida na literatura científica relacionada à Gestão da Informação e à Gestão do Conhecimento. De maneira complementar, Barboza et al. (2022) analisam a sustentabilidade ambiental em hospitais brasileiros, considerando práticas relacionadas à utilização de energia, ao gerenciamento de resíduos e às edificações. Essas pesquisas ampliam a compreensão da sustentabilidade para organizações com diferentes características e necessidades operacionais.

Quanto aos procedimentos metodológicos, observa-se a predominância de estudos fundamentados em revisões da literatura, conforme apresentado na Tabela 02. As pesquisas utilizam diferentes modalidades de investigação, incluindo revisões sistemáticas, integrativas e narrativas, além de levantamentos bibliográficos e procedimentos de análise de conteúdo.

Tabela 02 – Distribuição dos artigos conforme os procedimentos metodológicos predominantes.

Tabela 01 – Principais abordagens temáticas dos artigos científicos analisados.

Abordagem temática	Artigos identificados	Número
Sustentabilidade na construção civil e edificações	Gomes et al. (2021); Ferrari e Martins (2022); Nascimento, Morais e Lopes (2022)	3
Sustentabilidade em instituições de ensino e bibliotecas	Silva e Bizerril (2021); Moreno et al. (2022)	2
Sustentabilidade organizacional e práticas empresariais	Bueno et al. (2022)	1
Sustentabilidade na gestão da informação e do conhecimento	França, Silva e Mendonça (2024)	1
Sustentabilidade ambiental em hospitais	Barboza et al. (2022)	1
Governança corporativa	Caligiori e Galli (2025)	1
Total	–	**9**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Tabela 02 – Distribuição dos artigos conforme os procedimentos metodológicos predominantes.

Procedimento metodológico	Número de artigos	Percentual
Revisão sistemática da literatura	2	22,22%
Revisão integrativa da literatura	2	22,22%
Revisão narrativa da literatura	1	11,11%
Outras modalidades de revisão bibliográfica e de literatura	3	33,33%
Pesquisa aplicada com validação por especialistas	1	11,11%
Total	**9**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

A partir dos dados apresentados na Tabela 02, verifica-se que oito dos nove artigos selecionados utilizam revisões da literatura como procedimento central de investigação, correspondendo a 88,89% do portfólio bibliográfico. Essa concentração evidencia a importância da sistematização do conhecimento existente para a compreensão das práticas de sustentabilidade em diferentes organizações. Entretanto, também aponta para a necessidade de ampliar as investigações empíricas, especialmente aquelas que permitam avaliar diretamente os resultados da implementação dessas práticas em ambientes institucionais e produtivos.

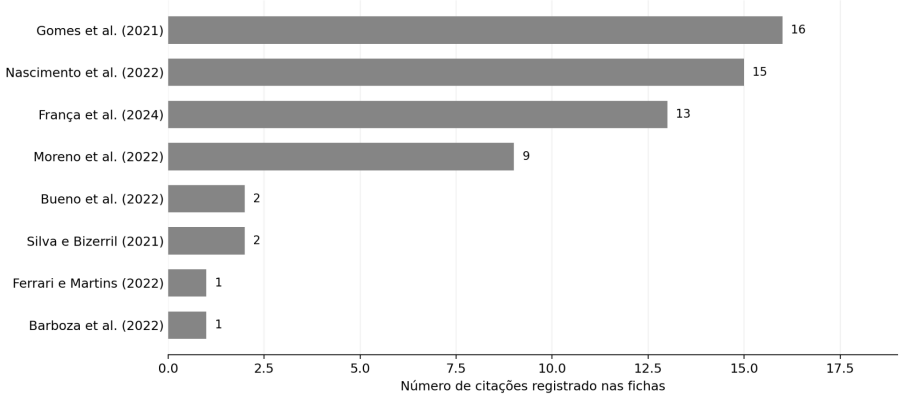
Em relação à governança corporativa, Caligioni e Galli (2025) apresentam uma investigação voltada à avaliação das práticas de gestão em empresas familiares do agronegócio, utilizando uma revisão de modelos de avaliação e a validação por especialistas. Embora a pesquisa não apresente a sustentabilidade ambiental como temática central, contribui para a compreensão de instrumentos de avaliação e acompanhamento dos processos administrativos, permitindo estabelecer relações com a dimensão da governança organizacional.

De modo geral, os resultados evidenciam a diversidade de perspectivas relacionadas à gestão sustentável, com maior presença de estudos sobre a construção civil, seguida pelas iniciativas ambientais desenvolvidas em instituições de ensino e bibliotecas. As abordagens identificadas demonstram que a incorporação dos princípios da sustentabilidade envolve diferentes processos e setores, sendo necessária a consideração das particularidades de cada atividade econômica e institucional para compreender os desafios e as possibilidades de implementação de práticas sustentáveis nas organizações.

4 Abordagens científicas de destaque

A análise dos nove artigos selecionados permitiu identificar diferentes perspectivas relacionadas à gestão sustentável nas organizações, com destaque para as práticas ambientais, o gerenciamento de resíduos, a sustentabilidade institucional e os processos de governança. Embora apresentem diferentes áreas de aplicação, os estudos compartilham a preocupação com a utilização eficiente dos recursos e a incorporação de princípios sustentáveis às atividades organizacionais. Ao considerar o número de citações registrado nas fichas bibliométricas, observa-se uma diferença na repercussão dos artigos, conforme apresentado no Gráfico 02. Entre os estudos com informações disponíveis, destacam-se Gomes et al. (2021), Nascimento, Morais e Lopes (2022) e França, Silva e Mendonça (2024), que apresentam os maiores quantitativos. Entretanto, o número de citações não deve ser interpretado isoladamente como indicador de qualidade, uma vez que pode variar conforme o ano de publicação, a área de conhecimento e a visibilidade dos periódicos.

Gráfico 02 – Número de citações dos artigos científicos selecionados.



Nota: Caligioni e Galli (2025) sem contagem informada; valores não verificados novamente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026), com base nas fichas bibliométricas.

Entre as principais contribuições encontradas, Bueno et al. (2022) abordam a incorporação de práticas sustentáveis aos processos organizacionais, enquanto Gomes et al. (2021), Ferrari e Martins (2022) e Nascimento, Morais e Lopes (2022) concentram suas investigações nos impactos ambientais da construção civil, na gestão de resíduos e nas edificações sustentáveis. Essas pesquisas demonstram a importância de considerar os aspectos ambientais durante o planejamento, a execução e a manutenção das atividades produtivas.

Em outros contextos institucionais, Silva e Bizerril (2021), Moreno et al. (2022), Barboza et al. (2022) e França, Silva e Mendonça (2024) investigam a sustentabilidade em instituições de ensino, bibliotecas, hospitais e processos de gestão da informação. Caligioni e Galli (2025), por sua vez, apresentam uma abordagem voltada à governança corporativa. As principais contribuições desses estudos e as questões que permanecem abertas para novas investigações são sintetizadas na Tabela 03.

Tabela 03 – Síntese das contribuições científicas e das lacunas de investigação.

Eixo de análise	Estudos relacionados	Possibilidades de aprofundamento*	
Gestão organizacional	Bueno et al. (2022)	Avaliar a aplicação de indicadores e os resultados das práticas sustentáveis	
Construção civil	Gomes et al. (2021); Ferrari e Martins (2022); Nascimento et al. (2022)	Aprofundar a avaliação prática da gestão de resíduos e do desempenho ambiental	
Gestão institucional	Silva e Bizerril (2021); Moreno et al. (2022); Barboza et al. (2022)	Comparar a implementação e os resultados das práticas entre instituições	
Informação e conhecimento	França, Silva e Mendonça (2024)	Investigar efeitos mensuráveis da gestão da informação sobre práticas sustentáveis	
Governança corporativa	Caligioni e Galli (2025)	Examinar de forma específica sua relação com indicadores de sustentabilidade	

* Propostas de aprofundamento inferidas da comparação dos estudos, não afirmações literais dos autores.

Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

De modo geral, as publicações demonstram a abrangência da gestão sustentável e sua aplicação em diferentes setores. Entretanto, a predominância de revisões da literatura no portfólio selecionado indica a necessidade de ampliar as pesquisas empíricas, especialmente aquelas destinadas à avaliação dos resultados das práticas sustentáveis implementadas nas organizações. Dessa forma, destaca-se a importância de desenvolver estudos que relacionem os princípios da sustentabilidade aos indicadores de desempenho e aos impactos efetivamente observados nos processos institucionais e produtivos.

5 Considerações finais

Nos últimos anos, a sustentabilidade tem adquirido maior relevância nas discussões relacionadas à gestão das organizações, especialmente diante da necessidade de reduzir os impactos ambientais e conciliar o desenvolvimento econômico com a responsabilidade social. Como resultado, diferentes setores têm buscado incorporar práticas sustentáveis aos seus processos administrativos e produtivos. Entretanto, apesar dos avanços científicos, ainda existem desafios relacionados à implementação e à avaliação dessas estratégias. Uma questão fundamental consiste em compreender como transformar o conhecimento produzido pelas pesquisas científicas em práticas eficazes de gestão sustentável, capazes de proporcionar resultados ambientais, sociais e econômicos. Nesse sentido, os nove artigos analisados demonstraram diferentes abordagens, com

destaque para a construção civil, a gestão de resíduos e a sustentabilidade institucional, evidenciando a necessidade de desenvolver estratégias adaptáveis às características de cada organização.

A análise bibliométrica também identificou uma concentração de publicações em 2022 e a predominância de estudos fundamentados em revisões da literatura. Embora essas pesquisas contribuam para a sistematização do conhecimento científico, destaca-se a importância de ampliar as investigações empíricas, buscando avaliar os resultados da aplicação das práticas sustentáveis em diferentes contextos organizacionais. A aplicação prática desses conhecimentos ultrapassa o ambiente acadêmico, podendo contribuir para a tomada de decisões, o aperfeiçoamento dos processos administrativos e a elaboração de estratégias voltadas à utilização eficiente dos recursos naturais. Para isso, torna-se fundamental a integração entre pesquisadores, instituições e organizações, incentivando a utilização de evidências científicas no desenvolvimento de soluções sustentáveis.

Por fim, trabalhos futuros poderão ampliar as bases de dados consultadas e aprofundar as análises sobre os impactos das práticas sustentáveis no desempenho organizacional. A continuidade dessas investigações é essencial para fortalecer a produção científica e contribuir para o desenvolvimento de modelos de gestão mais responsáveis, eficientes e alinhados aos desafios ambientais e sociais contemporâneos.

Referências

BARBOZA, Carolina Drummond et al. Sustentabilidade ambiental em hospitais brasileiros: uma revisão narrativa. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 15, n. 8, e10890, 2022. DOI: https://doi.org/10.25248/REAS.e10890.2022.

Bocken, N. M. P., Short, S. W., Rana, P., & Evans, S. (2014). A literature and practice review to develop sustainable business model archetypes. Journal of Cleaner Production, 65, 42–56. doi: 10.1016/j.jclepro.2013.11.039.

BUENO, Pedro Vilela Cardoso et al. Revisão sistemática sobre a implementação de práticas sustentáveis nas organizações. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar**, v. 3, n. 2, e321190, 2022. DOI: https://doi.org/10.47820/recima21.v3i2.1190.

Chams, N., & García-Blandón, J. (2019). On the importance of sustainable human resource management for the adoption of sus-tainable

development goals. Resources, Conservation and Recycling, 141, 109–122. doi: 10.1016/j.resconrec.2018.1 0.006.

CALIGIONI, Rosemary Rocha; GALLI, Lesley Carina do Lago Attadia. Proposição de um roteiro para avaliação das práticas de governança corporativa em empresas familiares do agronegócio. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 74–97, 2025. DOI: https://doi.org/10.12957/rcmccuerj.2025.81714.

FERRARI, Stephanie Grace Frescurato; MARTINS, Fabiano Battermaco da Silva. Sustentabilidade nas edificações: revisão bibliográfica sobre prédio verde. **Revista Tecnológica da Universidade Santa Úrsula**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1–22, 2022.

FRANÇA, Geovana Ezequieli de; SILVA, Helena de Fátima Nunes; MENDONÇA, Andrea Torres Barros Batinga. A sustentabilidade na era da informação e do conhecimento: uma revisão sistemática da literatura. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 22, e024005, 2024. DOI: https://doi.org/10.20396/rdbci.v22i00.8674223.

GOMES, Carla Pinheiro et al. Impacto ambiental e gerenciamento de resíduos sólidos advindos da construção civil no Brasil: uma revisão de literatura. **ID on Line. Revista de Psicologia**, v. 15, n. 55, p. 729–742, 2021. DOI: https://doi.org/10.14295/idonline.v15i55.3108.

MORENO, Edinei Antônio; DUTRA, Ademar; JUNGES, Ivone; MUSSI, Clarissa Carneiro. Abordagem da sustentabilidade no contexto da gestão de bibliotecas: revisão da literatura internacional. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 20, e022025, 2022. DOI: https://doi.org/10.20396/rdbci.v20i00.8670507.

NASCIMENTO, Emilli Rodrigues do; MORAIS, Denilson Pedro Ferreira de; LOPES, Shara Carvalho. Sustainability in civil construction in Brazil: a review of the literature. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 14, e524111436611, 2022. DOI: https://doi.org/10.33448/rsd-v11i14.36611.

Schaltegger, S., Hansen, E. G., & Lüdeke-Freund, F. (2016). Business models for sustainability: Origins, present research, and future avenues. Organization & Environment, 29(1), 3–10. doi: 10.1177/1086026615599806

SILVA, Nayara de Paula Martins; BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar.

As iniciativas de sustentabilidade nas instituições de ensino superior: uma revisão integrativa. **EDUCERE – Revista da Educação**, Umuarama, v. 21, n. 2, p. 335–361, 2021. DOI: https://doi.org/10.25110/educere.v21i2.2021.8447.

Capítulo 8

Aplicação de ferramenta PDM na gestão de projetos residenciais

Carlos Alberto Simões Pires Wayhs
Samuel de Lima da Silva

1 Considerações iniciais

A transformação digital tem promovido mudanças significativas na indústria da construção civil, especialmente nos processos de desenvolvimento e gestão de projetos. Nesse contexto, a gestão da informação assume papel estratégico, uma vez que a crescente complexidade dos empreendimentos exige maior controle sobre documentos, dados e fluxos de comunicação entre os agentes envolvidos (Sacks *et al.*, 2018). Estudos recentes apontam que grande parte dos atrasos, retrabalhos e sobrecustos observados no setor está associada a falhas no gerenciamento das informações e à utilização de processos fragmentados de troca de documentos (Abanda *et al.*, 2025). Diante desse cenário, o tema desta pesquisa foi a otimização dos fluxos de trabalho em projetos residenciais por meio da utilização de sistemas *Product Data Management* (PDM), inserindo-se na área da Gestão da Construção Civil, com foco na gestão da informação aplicada ao desenvolvimento de projetos para o município de Panambi/RS.

O problema de pesquisa está relacionado à deficiência dos métodos convencionais de gerenciamento de informações utilizados em projetos residenciais. A troca de arquivos por e-mail, plataformas de transferência e processos manuais de atualização frequentemente resulta em dificuldades de rastreabilidade, utilização de documentos desatualizados, falhas de comunicação e aumento dos retrabalhos. Essas limitações comprometem a produtividade das equipes, a qualidade dos projetos e a conformidade com os requisitos legais e normativos exigidos pelos órgãos públicos (ABNT, 2022). A hipótese que orientou este estudo é que a aplicação de uma metodologia estruturada de gestão da informação, apoiada por uma ferramenta PDM integrada aos ambientes CAD (*Computer-Aided Design*, ou Projeto Auxiliado por Computador) e BIM (*Building Information*

Modeling, ou Modelagem da Informação da Construção) pode otimizar os fluxos de trabalho em projetos residenciais, aumentando a segurança dos dados, a rastreabilidade documental, a colaboração entre os participantes e a eficiência dos processos de aprovação e compartilhamento de informações (ABNT, 2022).

Com base nessa hipótese, o objetivo geral da pesquisa consiste em desenvolver uma metodologia para a otimização de fluxos de trabalho em projetos residenciais utilizando a ferramenta PDM, fundamentada em estudos científicos e normas técnicas, aplicada a projetos realizados em Panambi. Como objetivos específicos, busca-se mapear as características técnicas dos projetos residenciais para estruturar uma base de dados padronizada conforme a NBR 16636-2 (ABNT, 2017a); identificar os requisitos estabelecidos pelo Código de Obras e pelo Plano Diretor do município; otimizar os fluxos de trabalho por meio da implementação de aprovações, automações e mecanismos de compartilhamento de documentos; e realizar uma análise comparativa entre os processos tradicionais e os fluxos otimizados.

A justificativa para a realização desta pesquisa fundamenta-se na necessidade de aprimorar os processos de gestão da informação na construção civil. A literatura evidencia que a falta de controle documental e a deficiência na integração entre os envolvidos são fatores que contribuem significativamente para a ocorrência de erros, retrabalhos, atrasos e custos adicionais. Além disso, a crescente adoção das metodologias BIM e das plataformas digitais de colaboração demanda estudos que proponham soluções práticas para integrar informações e melhorar a gestão do ciclo de vida dos documentos em projetos residenciais. Nesse sentido, o uso de sistemas PDM apresenta potencial para promover ganhos de produtividade, qualidade, rastreabilidade e segurança das informações (Sacks *et al.*, 2018) (Ali; Alhajlah; Kassem, 2022).

Quanto à metodologia, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, desenvolvida por meio de um estudo de caso. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica abrangendo artigos científicos, teses, dissertações, monografias e normas técnicas publicadas entre os anos de 2000 e 2025, com foco nos temas gestão da informação, BIM, PLM, PDM e processos de projeto. Posteriormente, foi conduzido um estudo de caso envolvendo um projeto residencial unifamiliar desenvolvido em uma empresa de arquitetura e engenharia do município de Panambi/RS. A pesquisa contemplou ainda o levantamento dos requisitos legais

municipais, a modelagem dos processos por meio da notação BPMN e a implementação de fluxos de trabalho utilizando ferramentas CAD, BIM e o sistema Autodesk Vault. Por fim, foram realizados testes e análises comparativas para avaliar os resultados obtidos com a metodologia proposta.

Dessa forma, este trabalho pretende divulgar a pesquisa apresentada no trabalho de conclusão de curso do segundo autor, orientado pelo primeiro autor, que busca contribuir para o desenvolvimento de práticas mais eficientes de gestão da informação na construção civil, fornecendo uma metodologia aplicável à realidade dos projetos residenciais e alinhada às demandas contemporâneas de digitalização e integração dos processos de projeto. Para o desenvolvimento deste trabalho, o conteúdo encontra-se estruturado em quatro seções principais. Inicialmente, apresenta-se Materiais e Métodos, na qual são descritos os procedimentos metodológicos adotados, os recursos utilizados e as etapas de implementação da pesquisa. Em seguida, na seção Desenvolvimento, são abordados os fundamentos teóricos, o levantamento dos requisitos normativos e legais, bem como a modelagem e a aplicação da metodologia proposta utilizando a ferramenta PDM. Na sequência, em Resultados, são apresentados e analisados os resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia, destacando os impactos na gestão da informação e na otimização dos fluxos de trabalho. Por fim, nas Considerações Finais, são sintetizadas as principais conclusões da pesquisa, suas contribuições para a área da construção civil, as limitações identificadas e as recomendações para trabalhos futuros.

2 Materiais e métodos

A presente pesquisa caracterizou-se como aplicada, com abordagem predominantemente qualitativa e estratégia metodológica fundamentada no estudo de caso. A escolha dessa abordagem justificou-se pela necessidade de compreender, analisar e propor melhorias nos fluxos de trabalho empregados no desenvolvimento de projetos arquitetônicos residenciais, considerando a aplicação integrada de tecnologias CAD, BIM e sistemas PDM em um contexto real de atuação profissional. Segundo Creswell (2007), a pesquisa qualitativa possui caráter exploratório e indutivo, sendo apropriada para estudos em que o pesquisador busca compreender fenômenos ainda pouco explorados. Complementarmente, (Yin, 2001) define o estudo de caso como uma investigação empírica voltada à análise de fenômenos contemporâneos inseridos em seu contexto

real, especialmente quando não há uma clara distinção entre o fenômeno estudado e o ambiente onde ele ocorre.

O desenvolvimento da pesquisa foi estruturado em cinco etapas principais: (i) revisão bibliográfica e fundamentação teórica; (ii) caracterização do contexto de estudo; (iii) modelagem e análise dos fluxos de trabalho existentes; (iv) desenvolvimento e aplicação do estudo de caso; e (v) avaliação comparativa dos resultados obtidos. Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura com o objetivo de identificar conceitos, métodos e tecnologias relacionados à gestão e ao desenvolvimento de projetos arquitetônicos. A pesquisa bibliográfica contemplou artigos científicos, dissertações, teses, monografias e documentos técnicos publicados entre os anos de 2000 e 2025. O levantamento foi realizado nas bases SciELO e Google Acadêmico, utilizando palavras-chave relacionadas aos temas CAD, BIM, Engenharia Simultânea (ES), PLM (*Product Lifecycle Management,* ou Gestão de Ciclo de Vida de Produto) e PDM. Também foram consultados anais de eventos científicos relevantes para a área, tais como os SBTICs (Simpósio Brasileiro de Tecnologia da Informação e Comunicação na Construção), SIBRAGECs (Simpósio Brasileiro de Gestão e Economia da Construção), SINGEPs (Simpósio Internacional de Gestão, Projetos, Inovação e Sustentabilidade) e ENTACs (Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído).

Após a etapa de levantamento bibliográfico, os trabalhos identificados passaram por um processo de triagem baseado na análise do título, palavras-chave, resumo, objetivos e resultados. Os estudos considerados aderentes ao tema foram registrados em uma planilha de controle bibliográfico contendo informações sobre autores, ano de publicação, objetivos, metodologia empregada e principais conclusões. Ao final desse processo, foram selecionados 50 estudos para compor o referencial teórico da pesquisa. O local de estudo definido foi o município de Panambi, Rio Grande do Sul, escolhido por possuir instrumentos normativos consolidados para o desenvolvimento e aprovação de projetos arquitetônicos residenciais, incluindo Plano Diretor, Código de Obras e demais legislações complementares. A pesquisa concentrou-se na análise dos requisitos documentais exigidos pelo poder público municipal para aprovação de projetos, buscando compreender sua influência nos fluxos de trabalho adotados pelos profissionais da área.

Como estudo de caso, foi selecionado o projeto executivo de uma residência unifamiliar desenvolvido durante estágio supervisionado

em uma empresa de arquitetura e engenharia localizada em Panambi. O projeto contempla as disciplinas de arquitetura, instalações elétricas e instalações hidrossanitárias, permitindo a análise das etapas de elaboração, compatibilização, armazenamento e gerenciamento das informações produzidas ao longo do processo. Para a execução da pesquisa foram utilizados softwares especializados nas áreas de modelagem, documentação, gestão e representação gráfica. As principais ferramentas empregadas foram Autodesk AutoCAD 2025, Autodesk Revit 2025, SketchUp, Autodesk Vault Professional 2025, Bizagi BPMN Modeler, Adobe Illustrator 2025, Microsoft Excel 2021 e Microsoft Word 2021. O Autodesk Vault foi adotado como solução PDM devido à sua compatibilidade nativa com os softwares Autodesk utilizados no estudo, possibilitando o gerenciamento centralizado dos dados de projeto, controle de versões e compartilhamento seguro das informações.

A modelagem dos processos foi realizada com base na notação *Business Process Model and Notation* (BPMN), devido à sua ampla utilização na representação gráfica de processos organizacionais. Os fluxogramas foram elaborados por meio do software Bizagi BPMN Modeler, permitindo a identificação das atividades executadas, dos responsáveis envolvidos, dos documentos gerados e das interações entre as diferentes etapas do desenvolvimento dos projetos. Para a padronização das etapas do processo de projeto, adotou-se a nomenclatura estabelecida pela NBR 16636-2 (ABNT, 2017a), que define as fases de elaboração e desenvolvimento de projetos arquitetônicos. Essa padronização possibilitou estruturar os fluxos de trabalho analisados e comparar de forma consistente os procedimentos empregados nos ambientes CAD e BIM.

A infraestrutura computacional utilizada para a realização dos testes e análises foi composta por um computador desktop e um notebook. O desktop foi utilizado como estação principal de modelagem e processamento dos projetos, enquanto o notebook foi empregado para testes complementares e validação dos fluxos de trabalho. Além disso, um ambiente virtualizado foi configurado por meio do Oracle VirtualBox para a instalação e operação do servidor Autodesk Vault, permitindo a simulação de um ambiente colaborativo cliente-servidor semelhante ao encontrado em escritórios de projetos. Por fim, os resultados obtidos foram analisados comparativamente, considerando indicadores qualitativos relacionados à organização das informações, controle documental, rastreabilidade dos arquivos, integração entre softwares e eficiência dos fluxos de trabalho. Com base nessa análise, foi proposta uma estrutura de fluxo de trabalho

integrada entre CAD, BIM e PDM, aplicada ao contexto de projetos arquitetônicos residenciais no município de Panambi.

3 Desenvolvimento

O desenvolvimento deste trabalho foi estruturado com o propósito de demonstrar a aplicação prática da metodologia proposta para otimização dos fluxos de trabalho em projetos residenciais por meio da utilização de um sistema PDM. Para isso, as atividades foram organizadas em três etapas principais. Inicialmente, foi apresentado o projeto utilizado como Estudo de Caso, denominado Residência A, que serviu como base para a validação da metodologia. Em seguida, foram descritas as configurações realizadas no Autodesk Vault, incluindo a definição do ambiente servidor, usuários, estrutura organizacional dos dados, propriedades, *templates* e ciclo de vida dos documentos. Por fim, foram desenvolvidos e analisados os fluxos de trabalho elaborados para o gerenciamento dos projetos, contemplando cenários sem utilização de PDM e cenários integrados à ferramenta.

A aplicação do estudo iniciou-se pela modelagem da Residência A, uma edificação unifamiliar com área total de 35,51 m², composta por sala de estar/jantar, cozinha, banheiro, circulação e dormitório. O projeto foi selecionado por representar as principais demandas encontradas em projetos residenciais submetidos à aprovação municipal, incluindo documentação arquitetônica, elétrica, hidráulica e hidrossanitária, além dos memoriais e termos exigidos pela Prefeitura Municipal de Panambi. Dessa forma, o estudo de caso forneceu uma base adequada para a análise dos processos de produção e gerenciamento da documentação técnica.

Na etapa seguinte, procedeu-se à configuração do sistema Autodesk Vault, ferramenta escolhida para desempenhar a função de PDM. Inicialmente, foi implantado um ambiente servidor utilizando o sistema operacional Windows Server 2022 em uma máquina virtual criada por meio do Oracle VirtualBox. Após a instalação do Autodesk Data Management Server e do Autodesk Vault Professional 2025, foram definidos os usuários e grupos de acesso, simulando a estrutura organizacional de um escritório de arquitetura e engenharia. Esse procedimento permitiu estabelecer diferentes níveis de controle e responsabilidade sobre os documentos, assegurando a rastreabilidade e a proteção das informações.

Posteriormente, foi estruturada a organização dos arquivos e das pastas dos projetos. Para os fluxos de trabalho convencionais, adotou-se

um modelo de arquivamento baseado em diretórios organizados por fases do projeto. Já para os fluxos integrados ao PDM, foi implementado um sistema de identificação por códigos únicos gerados automaticamente pelo Vault. Essa estratégia permitiu aumentar o controle documental, facilitar a localização das informações e garantir maior segurança no gerenciamento dos dados. Além da estruturação das pastas, foram definidos esquemas de numeração, categorias de arquivos e automações destinadas à criação automática das subpastas dos projetos. O uso de scripts desenvolvidos em PowerShell permitiu reduzir tarefas repetitivas e minimizar erros decorrentes de procedimentos manuais. Como resultado, tornou-se possível padronizar o ambiente de trabalho e agilizar a criação de novos projetos no sistema.

Outra etapa importante consistiu na elaboração dos *templates* utilizados durante o desenvolvimento dos projetos. Foram criados modelos específicos para documentos administrativos, planilhas, apresentações e arquivos técnicos produzidos em AutoCAD, SketchUp e Revit. Esses *templates* receberam propriedades personalizadas destinadas ao armazenamento e compartilhamento de informações comuns entre as diversas disciplinas do projeto, como dados do cliente, endereço, identificação da obra, responsáveis técnicos e parâmetros urbanísticos. Com isso, estabeleceu-se um mecanismo de atualização centralizada das informações, reduzindo inconsistências e retrabalhos.

Para assegurar a integração entre os diferentes documentos, foi realizado o mapeamento das propriedades dentro do Autodesk Vault. Essa configuração possibilitou vincular os dados presentes nos arquivos às propriedades armazenadas pelo sistema PDM, permitindo que informações essenciais fossem compartilhadas entre documentos distintos. Como consequência, tornou-se possível centralizar os dados do projeto e aumentar a consistência das informações utilizadas ao longo de todas as fases de desenvolvimento.

Complementarmente, foi criado um ciclo de vida para os documentos, contemplando estados como criação, andamento, revisão, aprovação, conclusão e interrupção. Cada estado recebeu regras específicas de segurança e permissões de acesso, definindo quais usuários poderiam visualizar, modificar ou aprovar os documentos. Além disso, foram estabelecidos critérios obrigatórios para a transição entre os estados, incluindo verificações relacionadas às exigências do Plano Diretor e do Código de Obras do Município de Panambi. Dessa forma, o sistema

passou a atuar não apenas como repositório de dados, mas também como mecanismo de controle da qualidade e conformidade dos projetos.

Com a infraestrutura configurada, foram desenvolvidos três fluxos de trabalho distintos para análise comparativa. O primeiro, denominado Fluxo A, representa o método tradicional de desenvolvimento de projetos em CAD sem utilização de sistema PDM. Nesse modelo, as atividades de criação de pastas, inserção de *templates*, preenchimento de informações e compartilhamento de arquivos ocorrem manualmente, utilizando principalmente e-mail e armazenamento convencional. O mapeamento desse fluxo evidenciou uma elevada quantidade de tarefas operacionais associadas à organização documental e à troca de informações entre os participantes.

O segundo fluxo, denominado Fluxo B, incorporou o Autodesk Vault aos processos desenvolvidos em CAD. A utilização do sistema permitiu automatizar a criação da estrutura de pastas, simplificar o acesso aos *templates* e eliminar diversas atividades relacionadas ao preenchimento repetitivo de informações. Além disso, a troca de arquivos foi substituída pelo compartilhamento de informações por meio da plataforma centralizada, reduzindo significativamente os procedimentos manuais e aumentando a rastreabilidade dos dados. Por sua vez, o Fluxo C foi desenvolvido a partir da integração entre BIM e PDM. Utilizando modelos elaborados no Autodesk Revit e gerenciados pelo Vault, foi possível concentrar uma quantidade maior de informações em modelos digitais únicos, reduzindo a necessidade de múltiplos arquivos e documentos independentes. A adoção de um modelo federado permitiu que as diferentes disciplinas trabalhassem de forma integrada, favorecendo a compatibilização dos projetos e a aplicação dos princípios da Engenharia Simultânea.

A comparação entre os três fluxos demonstrou que a implementação do sistema PDM promoveu melhorias significativas nos processos de gestão da informação. Observou-se redução no número de atividades relacionadas à organização de documentos, diminuição do tempo gasto com compartilhamento de arquivos e maior controle sobre versões e aprovações. Além disso, a integração entre PDM, CAD e BIM proporcionou maior segurança, rastreabilidade e padronização dos processos de projeto. Dessa forma, o desenvolvimento realizado permitiu demonstrar a viabilidade técnica da metodologia proposta e sua capacidade de contribuir para a modernização da gestão de projetos residenciais. A estrutura criada

estabeleceu as bases necessárias para a análise dos resultados obtidos com a aplicação prática da metodologia, apresentados no capítulo seguinte.

4 Resultados

Os resultados obtidos nesta pesquisa permitiram avaliar a contribuição da ferramenta PDM para a otimização dos fluxos de trabalho em projetos residenciais, considerando aspectos relacionados à automação de processos, ao compartilhamento de informações, à organização documental e ao controle do ciclo de vida dos arquivos. Para facilitar a análise, os resultados foram organizados em quatro etapas: avaliação das automações implementadas, comparação dos fluxos de trabalho desenvolvidos, aplicação prática dos métodos no estudo de caso e análise comparativa dos resultados alcançados.

Inicialmente, foi avaliada a automação desenvolvida para a criação da estrutura de pastas dos projetos. Os testes realizados demonstraram que a utilização do Autodesk Vault permitiu uma redução aproximada de 50% no tempo necessário para a criação das pastas quando comparado ao método convencional realizado por meio do Explorador de Arquivos do Windows. Além da simples geração da estrutura de diretórios, o sistema PDM agregou funcionalidades adicionais, como a atribuição automática de códigos de identificação, definição de categorias, aplicação de propriedades previamente configuradas e vinculação imediata ao ciclo de vida dos documentos. Dessa forma, observou-se um ganho significativo na padronização e organização das informações desde o início do projeto.

No que se refere ao compartilhamento de arquivos entre os participantes, os testes realizados indicaram que o Vault apresentou desempenho superior ao envio convencional por e-mail e resultados próximos aos obtidos por plataformas de armazenamento em nuvem. A centralização dos documentos em um único ambiente permitiu que arquitetos e engenheiros acessassem e atualizassem arquivos sem a necessidade de múltiplas cópias ou trocas sucessivas de mensagens. Além disso, os mecanismos de *check-in* e *check-out* forneceram maior controle sobre as versões dos documentos, reduzindo o risco de utilização de arquivos desatualizados e aumentando a segurança das informações compartilhadas. A partir desses resultados, verificou-se que as automações desenvolvidas contribuíram para a melhoria da produtividade, tanto na estruturação dos

projetos quanto na comunicação entre os participantes, reduzindo o tempo gasto em atividades operacionais e ampliando a confiabilidade dos dados.

Na análise comparativa dos fluxos de trabalho desenvolvidos, verificou-se que a adoção do sistema PDM promoveu uma redução na quantidade de atividades necessárias para a execução dos projetos sem alterar a quantidade total de arquivos produzidos no ambiente CAD. A comparação entre os Fluxos A e B demonstrou a eliminação de dez atividades, principalmente aquelas relacionadas à criação manual de pastas, inserção repetitiva de *templates* e preenchimento recorrente de informações básicas.

Ao comparar os Fluxos B e C, observou-se que ambos apresentaram a mesma quantidade de atividades. Entretanto, a utilização da metodologia BIM no Fluxo C possibilitou a redução do número de arquivos gerados, uma vez que modelos digitais integrados passaram a concentrar informações anteriormente distribuídas em diferentes documentos. Essa característica proporcionou uma estrutura documental mais compacta e organizada, favorecendo a compatibilização dos projetos e a gestão das informações.

Outro aspecto relevante refere-se à classificação das atividades segundo a metodologia BPMN. Os resultados demonstraram uma redução significativa das atividades manuais nos Fluxos B e C em comparação ao Fluxo A. Em contrapartida, houve aumento das atividades classificadas como tarefas de usuário, evidenciando a transferência de parte das responsabilidades operacionais para mecanismos gerenciados pelo sistema PDM. Esse comportamento indica que o Autodesk Vault passou a assumir funções relacionadas à organização documental e ao gerenciamento das informações, reduzindo a dependência de procedimentos manuais suscetíveis a falhas. Com o objetivo de validar os fluxos desenvolvidos, aplicou-se a metodologia no estudo de caso da Residência A. Durante essa etapa, foram medidos os tempos associados à inserção dos arquivos e ao preenchimento das informações básicas dos documentos em cada um dos fluxos analisados.

Os resultados obtidos no Fluxo A demonstraram que a inserção dos arquivos ocorre de forma rápida e simples, uma vez que os documentos são copiados diretamente das pastas de *templates* para o diretório do projeto. Entretanto, essa aparente vantagem operacional é compensada pela necessidade de preenchimento manual de informações em cada documento individualmente. Como consequência, o processo torna-se repetitivo, sujeito a inconsistências e dependente da atenção do usuário.

No Fluxo B, verificou-se um aumento no tempo necessário para a inserção dos documentos dentro do projeto. Esse acréscimo ocorreu em razão dos requisitos exigidos pelo Autodesk Vault, que incluem a seleção da categoria do arquivo, aplicação do esquema de numeração, definição das propriedades obrigatórias e atribuição de identificadores específicos. Embora esse procedimento demande mais tempo inicialmente, o sistema proporciona vantagens relevantes em termos de organização e rastreabilidade documental.

Por outro lado, o Fluxo B apresentou uma redução significativa no tempo necessário para o preenchimento das informações básicas do projeto. A utilização do mapeamento de propriedades permitiu que dados inseridos em um único documento fossem replicados automaticamente para os demais arquivos relacionados. Dessa forma, reduziu-se substancialmente o trabalho repetitivo e aumentou-se a consistência das informações presentes na documentação. Na aplicação do Fluxo C, observou-se comportamento semelhante ao Fluxo B, porém com uma pequena redução adicional nos tempos de inserção dos arquivos e preenchimento das informações. Esse resultado está diretamente relacionado à menor quantidade de documentos produzidos em função da utilização da metodologia BIM. Apesar disso, foram identificadas limitações na integração entre o Revit e o Vault, especialmente no processo de sincronização das propriedades, o que exigiu que determinadas informações fossem inicialmente preenchidas no modelo BIM antes de serem compartilhadas com os demais documentos do projeto.

Além da avaliação dos tempos operacionais, foi analisado o funcionamento do ciclo de vida dos documentos configurado no Autodesk Vault. Os testes demonstraram que o sistema foi eficiente no gerenciamento dos estados dos arquivos, no controle de permissões de acesso e na aplicação dos critérios de aprovação estabelecidos para os projetos. Os mecanismos de segurança impediram alterações indevidas em documentos concluídos e garantiram maior confiabilidade ao processo de desenvolvimento. Entretanto, durante a aplicação da metodologia no estudo de caso, foi identificada uma limitação relacionada aos critérios utilizados para a mudança de estado dos documentos. Algumas propriedades obrigatórias vinculadas às exigências urbanísticas do município de Panambi, como taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, índice de aproveitamento e altura da edificação, somente são definidas nas fases mais avançadas do projeto. Como consequência, os documentos das fases iniciais não puderam ser concluídos imediatamente após sua aprovação, exigindo posterior

atualização para atender às condições estabelecidas no ciclo de vida. Esse comportamento evidenciou a necessidade de ajustes futuros nos critérios de transição entre estados, visando adequá-los às informações efetivamente disponíveis em cada fase do projeto.

De maneira geral, os resultados obtidos confirmaram a hipótese de que a utilização de uma ferramenta PDM integrada aos processos de projeto pode contribuir significativamente para a otimização dos fluxos de trabalho em empreendimentos residenciais. A metodologia desenvolvida proporcionou ganhos relacionados à organização documental, rastreabilidade das informações, controle de versões, compartilhamento de dados e padronização dos processos. Embora tenham sido identificadas limitações relacionadas à integração entre algumas ferramentas e à configuração do ciclo de vida dos documentos, os benefícios observados superam as dificuldades encontradas, demonstrando a viabilidade da adoção de sistemas PDM no contexto da gestão de projetos residenciais.

5 Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo divulgar a pesquisa que desenvolveu uma metodologia para a otimização de fluxos de trabalho em projetos residenciais utilizando uma ferramenta PDM, fundamentada em normas técnicas e aplicada à realidade de projetos desenvolvidos no município de Panambi/RS. A pesquisa foi motivada pela necessidade de aprimorar a gestão da informação na construção civil, setor que ainda apresenta dificuldades relacionadas ao compartilhamento de documentos, controle de versões, rastreabilidade dos dados e integração entre os participantes dos projetos. Os resultados obtidos demonstraram que a utilização de um sistema PDM pode contribuir significativamente para a organização e o gerenciamento das informações ao longo do ciclo de desenvolvimento de projetos residenciais. A aplicação da ferramenta Autodesk Vault permitiu centralizar documentos, estabelecer padrões de organização, automatizar processos e criar mecanismos de controle das informações, promovendo maior segurança e rastreabilidade da documentação produzida.

Em relação ao primeiro objetivo específico, referente ao mapeamento das características técnicas dos projetos residenciais para a estruturação de uma base de dados padronizada conforme a NBR 16636-2 (ABNT, 2017a), verificou-se que sua execução foi fundamental para o

desenvolvimento da metodologia proposta. Com base nas normas ABNT NBR 16636-1 (ABNT, 2017b) e ABNT NBR 16636-2 (ABNT, 2017a) , bem como nas diretrizes da AsBEA, foi possível identificar e organizar as etapas de projeto, definir a documentação necessária para cada fase e estruturar os fluxos de trabalho de forma lógica e sequencial. Esse processo proporcionou uma visão integrada do desenvolvimento dos projetos e estabeleceu as bases para a padronização das informações dentro do ambiente PDM.

Quanto ao segundo objetivo específico, que consistia em identificar os critérios exigidos pelo Código de Obras e pelo Plano Diretor do Município de Panambi para integrá-los aos fluxos de trabalho, concluiu-se que a pesquisa possibilitou compreender os principais requisitos legais necessários à aprovação dos projetos residenciais. A incorporação desses critérios ao sistema PDM permitiu criar mecanismos de controle que auxiliam na verificação de conformidade dos projetos. Entretanto, observou-se que algumas exigências legais não puderam ser totalmente automatizadas em razão das limitações de mapeamento das propriedades e das restrições existentes na configuração das regras do sistema.

No que se refere ao objetivo de otimizar os fluxos de trabalho por meio de aprovações, automações e compartilhamento de documentos, os resultados demonstraram avanços importantes. A automação da criação de estruturas de pastas reduziu significativamente o tempo despendido em atividades operacionais e garantiu maior padronização na organização dos projetos. O compartilhamento de documentos por meio do Vault também apresentou ganhos de desempenho quando comparado aos métodos tradicionais, reduzindo o tempo de acesso às informações e ampliando o controle sobre as versões dos arquivos. Além disso, a implementação de um ciclo de vida para os documentos permitiu estabelecer critérios de aprovação e regras de segurança voltadas à proteção das informações e ao gerenciamento dos acessos dos usuários.

Em relação ao último objetivo específico, que consistia na análise comparativa dos fluxos de trabalho desenvolvidos, verificou-se que os fluxos integrados ao sistema PDM apresentaram vantagens expressivas quando comparados ao método convencional. Foi observada redução de atividades manuais, maior controle documental, melhor rastreabilidade das informações e diminuição do tempo necessário para o preenchimento de dados básicos do projeto. Por outro lado, constatou-se um aumento no tempo destinado à inserção inicial dos arquivos na plataforma PDM,

em razão dos procedimentos necessários para classificação, codificação e definição das propriedades dos documentos.

A comparação entre os fluxos CAD com PDM e BIM com PDM demonstrou que ambas as metodologias apresentam potencial para integração com o sistema de gerenciamento de dados. Contudo, verificou-se uma integração mais eficiente entre o Vault e os fluxos desenvolvidos em CAD, principalmente em função da maior flexibilidade no mapeamento das propriedades dos arquivos. Embora o ambiente BIM ofereça vantagens relacionadas à centralização e compatibilização das informações em modelos digitais, foram identificadas limitações na sincronização de propriedades entre o Autodesk Revit e o sistema PDM, restringindo parte dos benefícios inicialmente previstos.

Outro aspecto relevante refere-se ao ciclo de vida dos documentos desenvolvido para o estudo. Apesar de sua contribuição para o controle das aprovações e da segurança da informação, constatou-se que alguns critérios definidos para a mudança de estado dos documentos não se mostraram totalmente adequados à dinâmica das fases iniciais do projeto. Em determinados momentos, a obrigatoriedade de informações urbanísticas ainda não disponíveis impediu a conclusão formal de documentos já aprovados. Esse resultado evidencia a necessidade de aperfeiçoamento do modelo adotado, seja por meio da criação de ciclos de vida específicos para cada etapa do projeto, seja pela definição de regras mais compatíveis com a evolução gradual das informações.

As delimitações da pesquisa devem ser consideradas na interpretação dos resultados obtidos. O estudo foi desenvolvido com base na legislação do município de Panambi, em um projeto residencial de baixa complexidade e em uma estrutura organizacional representativa de um escritório de arquitetura e engenharia. Dessa forma, resultados distintos podem ser obtidos em contextos diferentes, envolvendo outras legislações municipais, empreendimentos de maior porte, equipes multidisciplinares mais amplas ou ferramentas tecnológicas alternativas.

Apesar dessas limitações, a pesquisa contribuiu para o avanço dos estudos relacionados à gestão da informação na construção civil, evidenciando a importância da padronização dos processos, da integração entre disciplinas e da utilização de tecnologias digitais para o gerenciamento dos dados de projeto. Os resultados obtidos reforçam a visão de que os projetos devem ser compreendidos como sistemas compostos por processos interdependentes, nos quais a qualidade da informação

influencia diretamente a produtividade, a segurança, a tomada de decisões e o desempenho final do empreendimento.

Por fim, sugeriu-se que pesquisas futuras ampliem a aplicação da metodologia proposta para outros municípios e diferentes tipos de empreendimentos, incorporando novas disciplinas e aumentando a complexidade dos estudos de caso. Recomendou-se também investigar formas adicionais de automação utilizando sistemas PDM, incluindo a geração automática de documentos, a publicação de desenhos em formato PDF, a vinculação de bibliotecas de componentes CAD e BIM e o aperfeiçoamento dos ciclos de vida dos documentos. Tais iniciativas poderão contribuir para aumentar ainda mais a eficiência da gestão da informação e consolidar o uso de sistemas PDM como ferramentas estratégicas para a indústria da construção civil.

Referências

ABANDA, Fonbeyin Henry *et al.* Decoding ISO 19650 **Through Process Modelling for Information Management and Stakeholder Communication in BIM**. Buildings, v. 15, n. 3, p. 431, 29 jan. 2025.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 16636-1:2017 - Elaboração e desenvolvimento de serviços técnicos especializados de projetos arquitetônicos e urbanísticos Parte 1: Diretrizes e terminologia**. 2017b.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 16636-2:2017 - Elaboração e desenvolvimento de serviços técnicos especializados de projetos arquitetônicos e urbanísticos Parte 2: Projeto arquitetônico**. Rio de Janeiro: 2017a.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 19650-1:2022 Versão Corrigida 2:2025 - Organização e digitização da informação sobre edifícios e obras de engenharia civil, incluindo modelagem da informação da construção (BIM) - Gestão da informação usando modelagem da informação da construção Parte 1: Conceitos e princípios**. RIo de Janeiro: 2022.

ALI, Kherun Nita; ALHAJLAH, Hamed H.; KASSEM, Mukhtar A. **Collaboration and Risk in Building Information Modelling (BIM): A Systematic Literature Review**. Buildings, v. 12, n. 5, p. 571, 29 abr. 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2007.

SACKS, Rafael *et al.* **BIM Handbook: A Guide to Building Information Modeling for Owners, Designers, Engineers, Contractors, and Facility Managers**. 3rd. ed. Hoboken: Wiley, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2001.

Capítulo 9

Fundamentos, aplicação e limites dos princípios na atuação da administração pública

Denise Tatiane Girardon dos Santos
Angélica Hindersmann Rech

1 Considerações iniciais

Esta pesquisa tem, como objetivo, abordar, conceitualmente, os princípios que orientam a Administração Pública brasileira, tanto os expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), quanto os implícitos, que integram o regime jurídico-administrativo. Visa-se a exemplificá-los, no contexto administrativo, destacar a importância de sua criação, enquanto elemento da sociedade/coletividade, e de suas características na aplicação entre os contextos jurídicos privado e o público.

O Direito Administrativo, enquanto ramo autônomo do Direito Público, é fundamental para a organização e o funcionamento do Estado, pois disciplina a atuação da Administração Pública e na proteção dos interesses da coletividade. No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios que regem a Administração Pública estão previstos no artigo 37, *caput*, da CRFB, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, outros, expressos ou implícitos, a exemplo da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, da presunção de legitimidade, da continuidade dos serviços públicos, da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, da ampla defesa, do contraditório, da autotutela e da segurança jurídica.

Os princípios administrativos não possuem aplicação absoluta e devem ser interpretados em conformidade com as particularidades do caso concreto, de modo que sua observância exige, do/a administrador/a público/a e dos órgãos de controle, a análise dos interesses envolvidos, destacadamente, em caso de tensão entre as prerrogativas estatais e os direitos fundamentais, no que se destaca a ponderação. A pesquisa é relevante pela

importância dos princípios do Direito Administrativo como fundamentos da organização e da atuação da Administração Pública, na prevenção de arbitrariedades, bem como, ante da complexidade das relações entre Estado e administrados/as, no cotejo das prerrogativas administrativas e os limites, impostos pelos direitos fundamentais.

Metodologicamente, a pesquisa adota a estratégia descritiva, que busca descrever os fenômenos, a partir do ponto de vista do/a pesquisador/a, sem propor soluções. O método de abordagem é o dedutivo, que viabiliza analisar a causa e o efeito, partindo de uma ideia geral convergindo para um resultado mais específico. A abordagem é a qualitativa, que possibilita a coleta e a análise de dados descritivos e dá ênfase ao processo de pesquisa no contexto estabelecido. Em relação aos procedimentos de coleta de dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, com suporte conteudístico na literatura especializada, que permite abordar mais fenômenos do que poderia pesquisar diretamente, e a pesquisa documental, a partir da legislação, como a Constituição Federal e a Lei N.º 9.784/1999.

2 Desenvolvimento

O Direito Administrativo teve origem na França, entre os séculos XVIII e XIX, "[...] tendo seu reconhecimento como ramo autônomo do direito no início do processo de desenvolvimento do Estado de Direito, calcado no princípio da legalidade e da separação dos poderes", conforme Di Pietro (2013, p. 36), ou seja, ante a necessidade de organização do Estado. Trata-se de um ramo autônomo do Direito Público, com princípios, regras, normas, objeto e teoria próprios, com estreita conexão com outros ramos, como o Direito Constitucional, e objetiva a regular a função administrativa do Estado, sua organização, funcionamento, poderes e deveres da Administração Pública, além de disciplinar as relações com as pessoas (Meirelles, 2026).

Os princípios do Direito Administrativo, sobretudo, os alicerçados na natureza jurídica, apresentam constante evolução na própria definição, enquanto *princípios*, a partir da evolução das relações sociais, pois, segundo Ávila (2004, p. 31), "[...] não contém nenhuma instrução vinculante de tipo imediato para um determinado campo de questões. Os princípios jurídicos são conteúdo em oposição à forma". Para o Direito Administrativo, os princípios permitem, conforme Di Pietro (2022, p. 110), "[...] à

Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração".

Por sua vez, a Administração Pública trata-se da gestão dos interesses públicos por intermédio, sobretudo, da prestação de serviços, e tem sua base constitucional no *caput* do artigo 37 da CRFB: "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]" (Brasil, 2026, n.p.). O Direito Administrativo, é um sistema que designa um regime jurídico-administrativo, relacionado aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos Mello (2000).

Os princípios do Direito Administrativo, aplicados na Administração Pública, não são absolutos, pois devem ser interpretados e adequados ao contexto, apresentado em determinado fato. O cotidiano da administração pública exige que o/a gestor/a e o/a julgadora analisem o contexto prático de cada situação, ou seja, o fato, para a ponderação de interesses e a aplicação do princípio, ou princípios, fator determinante para a própria legitimidade de sua atuação, uma vez que a ponderação de interesses, no Direito Administrativo, viabiliza a solução de tensões entre valores jurídicos, a exemplo do interesse público em relação aos direitos fundamentais individuais (Alexy, 2008).

O ordenamento jurídico brasileiro, os princípios relacionados ao Direito Administrativo além do artigo 37, *caput* da CRFB, constam em demais previsões constitucionais e legislações infraconstitucionais, com destaque para a supremacia do interesse público, a presunção de legitimidade, a continuidade do serviço público, a isonomia, a razoabilidade, a proporcionalidade, a motivação, a ampla defesa, o contraditório, a indisponibilidade ou poder-dever, a autotutela e a segurança jurídica, que passa-se a abordar na sequência:

> O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito, pois, embora seja, expressamente, enunciado no texto constitucional, decorre das instituições adotadas no Brasil e, com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que a atuação do Estado sempre tenha por finalidade a tutela do interesse público (Alexandrino, 2002). O princípio é relevante no exercício de ponderação, na interpretação do Direito Administrativo, pela posição de superioridade do poder público nas relações jurídicas mantidas com particulares, justificada pela

> prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais (Meirelles, 2008). Assim, a supremacia do interesse público informa todos os ramos do Direito Público e possibilita que, nas relações jurídicas nas quais figure o Estado como representante da sociedade, seus interesses prevaleçam em face dos particulares (Alexandrino, 2002).

Quanto à presunção de legitimidade, também nominado de princípio da presunção da legalidade, abrange dois aspectos: de um lado, a presunção de verdade, que diz respeito à certeza dos fatos; de outro lado, a presunção da legalidade, pois, se a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos os atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes. Segundo Di Pietro (2018, p. 104), tal presunção orienta as decisões administrativas enquanto "[...] de execução imediata e têm a possibilidade de criar obrigações para o particular, independentemente de sua concordância e, em determinadas hipóteses, podem ser executadas pela própria Administração, mediante meios diretos ou indiretos de coação [...]". Com o cotejo da prevalência do público sobre o privado, por exemplo, nas ações são firmadas pelos atos administrativos, toda ação é precedida de uma presunção, para garantir legitimidade das ações.

A continuidade do serviço público significa que os serviços públicos são prestados no interesse da coletividade, pelo que a prestação deve ser adequada e contínua, pois a interrupção de um serviço público prejudica toda a coletividade, que dele depende para a satisfação de seus interesses e necessidades. Os serviços públicos aos/às usuários/as consistem na forma pelo qual o Poder Público executa suas atribuições essenciais ou necessárias, pelo que se trata de "[...] atividade de interesse coletivo, visando a sua aplicação diretamente a população", segundo Meirelles (2008, p. 57).

Quanto ao princípio da isonomia, a Constituição Federal, no artigo 5º, *caput*, estabelece que brasileiros/as e estrangeiros/as, "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza" (Brasil, 2026, n.p.). Na Administração Pública, todos/as devem ser tratados/as igualmente, ou seja, ao conceder benefícios, conferir isenções ou outorgar vantagens. Impõem-se, aos/às iguais, um tratamento impessoal, igualitário ou isonômico, de modo que, sob pena de ilegalidade dos atos e comportamentos da Administração Pública direta e indireta (Gasparini, 2006).

Contudo, tal princípio não é absoluto, e não pode se converter em obstáculo do bom e eficaz desempenho da atividade administrativa, pois a Administração Pública pode impor condições ou fazer exigências, o que

não significa favorecimento. Di Pietro (2013, p. 301 exemplifica que a licitação, que decorre "[...] do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público".

A razoabilidade e proporcionalidade não são expressos no Texto Constitucional, pois derivam do princípio do devido processo legal, que é expresso, e constituem-se enquanto limitações, impostas ao poder discricionário da Administração Pública, ampliando os aspectos de controle do ato administrativo, realizado pelo Poder Judiciário. O princípio da razoabilidade tem por fim aferir a compatibilidade entre os meios e os fins de um ato administrativo, de modo a evitar restrições desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da Administração Pública, e a validação das condutas desta perpassa pela razoabilidade, que, conforme Resende (2009, p. 326),

> [...] é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a pratica do ato.

O princípio da proporcionalidade determina que a Administração não deve restringir os direitos do/a particular além do necessário/adequado, pois impor medidas com intensidade ou extensão supérfluas, desnecessárias, induz à ilegalidade do ato por abuso de poder (Alexandrino, 2002).

A Lei N.º 9.784/1999, que "regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal" (Brasil, 2026, n.p.), no artigo 2º, estabelece que "a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Assim, os processos administrativos devem observar do critério de "adequação entre meios e fins", cerne da razoabilidade, vedada "imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público" (Brasil, 2026, n.p.), traduzindo o núcleo da noção da proporcionalidade (Meirelles, 2014).

O princípio da motivação dos atos administrativos está previsto, de modo implícito na Constituição Federal de 1988, destacadamente, no artigo 5º, incisos XXXV, LIV e LV, que, respectivamente, asseguram

o controle judicial dos atos administrativos, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, o artigo 37, *caput*, quando pauta a publicidade e transparência administrativa, e o artigo 93, incisos IX e X, que exigem a fundamentação das decisões do Poder Judiciário e de atos específicos do Ministério Público/Magistratura (Brasil, 2026). Pela motivação, o/a administrador/a público/a justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática (Meirelles, 2014).

Em certos atos administrativos, oriundos do poder discricionário, a justificação é dispensável, ante a evidência da competência para seu exercício e a conformação do ato com o interesse público. Em outros atos administrativos, que afetam o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação, portanto, deve apontar as causas e os elementos determinantes do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda (Meirelles, 2014).

Quanto aos princípios da ampla defesa e do contraditório, assim como o princípio da razoabilidade/proporcionalidade, não são exclusivos do Direito Administrativo, mas relacionam-se à matéria, uma vez que a Administração Pública deve justificar seus atos, ao apontar os fundamentos de direito e de fato e garantir a segurança jurídica (Mello, 2000). A origem está no Estado Democrático de Direito, à medida que cabe ao/à administrador/a garantir a observância aos demais princípios e às normas, quando do exercício das suas funções, sendo, inclusive, considerado basilar do ordenamento jurídico, a exemplo o fenômeno da *processualidade administrativa*, ou seja, do envolvimento da Administração Pública em questões processuais e/ou procedimentais de investigação, conhecimento ou execução de matéria atinente ao interesse público (Meirelles, 2020).

A Lei N.º 9.784/1999, no art. 2º, acima mencionado, prevê, expressamente, a observância, por parte da Administração Pública, dos princípios da ampla defesa e do contraditório, ou seja, regula, na esfera infraconstitucional o cumprimento no disposto na Constituição Federal, em especial, no artigo 5º, inciso LV, que assegura "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" (Brasil, 2026, n.p.). Meirelles (2014) observa que, ao falar em *litigantes*, ao lado de *acusados*, a CRFB jurisdicionalizou o processo administrativo, pela

processualidade administrativa, como se verifica em incisos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Nº 9.784/1999:

> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> I - atuação conforme a lei e o Direito; [...]
>
> VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
>
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
>
> IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
>
> X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
>
> XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; [...]

Tais critérios legais determinam a *motivação* da decisão, essencial no próprio exercício do direito de defesa e do contraditório, sendo que o devido processo legal na sua acepção processual. Caso um ato decisório careça de motivação clara, ou ignore as alegações do/a administrado/a, configura-se um vício de legalidade, que pode decorrer em nulidade absoluta do ato administrativo por violação direta à lei e à Constituição Federal (Meirelles, 2014).

Sobre o princípio da indisponibilidade ou poder-dever, tem-se que os bens e interesses públicos são indisponíveis, não pertencem à Administração, tampouco a seus agentes públicos, a quem compete, apenas, a gestão, em prol da coletividade, que é a titular dos direitos e interesses públicos. Assim, são vedados, ao/à administrador/a, quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração ou que, injustificadamente, onerem a sociedade, de modo que a atuação da Administração deve atender ao estabelecido na lei, instrumento que determina o que é do interesse público (Di Pietro, 2013).

O/a administrador/a, portanto, não pode agir, contrariamente, ou além da lei, pretendendo alterar ou impor seu conceito pessoal de interesse público, sob pena de inquinar seus atos de desvio de finalidade. A indisponibilidade tangencia o preceito de zelar, não dispor dos bens que gere, pois o/a administrador/a detém, apenas, o poder de zelo pelos bens

públicos, sob pena de incorrer em improbidade administrativa, peculato e abuso de autoridade, entre outros crimes (Alexandrino, 2002).

Já o poder-dever de autotutela possibilita à Administração controlar os próprios atos, apreciá-los quanto ao mérito e quanto à legalidade, uma vez que tal princípio instrumentaliza a Administração para a revisão dos atos que executa, assegura um meio adicional de controle da atuação da Administração, o que pode impactar na redução de judicialização (Spitzcovsky, 2022).

A Administração Pública, no desempenho de suas múltiplas atividades, está sujeita a erros; nessas hipóteses, ela pode (e deve) tomar a iniciativa de repará-los, a fim de restaurar a situação de regularidade e zelar pelo interesse público. Mas, não é somente em relação aos atos ilegais que recai o poder-dever de autotutela: os atos válidos, sem qualquer vício, que, no entender da Administração, se tornarem inconvenientes ao interesse público, também podem ser retirados do mundo jurídico em decorrência da autotutela, hipótese que configurará a revogação de ato válido inconveniente (Alexandrino, 2002).

Por fim, o princípio da segurança jurídica como princípio da Administração Pública, também figura no rol do artigo 2º, *caput* da Lei N.º 9.784/1999, com a finalidade de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. O inciso XIII impõe, entre os critérios a serem observados, a "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação" (Brasil, 2026, n.p.).

Tal princípio justifica-se por ser comum, na esfera administrativa, mudança de interpretação de determinadas normas, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, o que afeta situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, mas pode gerar insegurança jurídica aos/às interessados/as, pela possibilidade de contestação pela própria Administração Pública, do que decorre a vedação de aplicação retroativa (Di Pietro, 2018).

A segurança jurídica relaciona-se com a ideia de respeito à boa-fé, porque, se a Administração adotar determinada interpretação como correta, e a aplicar a casos concretos, não pode, posteriormente, anular atos anteriores, sob o pretexto de que foram praticados com base em errônea interpretação. Se o/a administrado/a teve reconhecido determinado

direito, com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, sua boa-fé deve ser respeitada (Di Pietro, 2018). Não significa que a interpretação da lei não possa mudar; o que não é possível é fazê-la retroagir em casos já decididos, com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.

3 Considerações finais

O Direito Administrativo é o ramo voltado à organização e ao funcionamento da Administração Pública, pois estabelece princípios e normas voltados à orientação da atuação estatal, e para assegurar a adequada gestão dos interesses coletivos. Nesse contexto, os princípios são essenciais à legitimidade dos atos administrativos, à proteção dos direitos dos/as administrados/as e à concretização dos direitos fundamentais, ante os preceitos da CRFB.

A partir da análise dos princípios da supremacia do interesse público, da presunção de legitimidade, da continuidade do serviço público, da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, da ampla defesa, do contraditório, da indisponibilidade do interesse público, da autotutela e da segurança jurídica, como orientadores da atividade administrativa, aponta-se a relevância de sua aplicação, em cada caso concreto, mediante a ponderação dos interesses envolvidos e a observância dos direitos e garantias fundamentais. A atuação administrativa, portanto, demanda da transparência, fundamentação, proporcionalidade e respeito à segurança jurídica, parâmetros constitucionais e legais indispensáveis ao exercício da função administrativa.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 208.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios:** Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de**

1988. 2026a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9,784, de 29 de janeiro de 1999.** 2026b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 04 nov. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11.ed.rev.e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro.** 40.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

RESENDE, Antonio José Calhau. **O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público.** Revista do Legislativo. Abril, 2009.

Capítulo 10

A qualidade do atendimento ao cidadão como dever jurídico e indicador de eficiência administrativa: Uma análise da Lei nº 13.460/2017

Roana Funke Goularte
Luiza Alessandra Silva da Silva Soares
Letícia da Silva Moreira
Victória Rodrigues Villa Real

1 Considerações iniciais

A qualidade do atendimento prestado pela Administração Pública constitui uma dimensão essencial da efetivação dos direitos dos cidadãos e da concretização das finalidades do Estado Democrático de Direito. Mais do que assegurar o cumprimento formal das atribuições administrativas, a atuação estatal deve orientar-se pela prestação de serviços acessíveis, eficientes, transparentes e adequados às necessidades da população. Nesse contexto, o princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assume papel relevante ao estabelecer a necessidade de que a atividade administrativa produza resultados satisfatórios, em conformidade com a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e a publicidade.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 13.460/2017 representa um importante marco normativo para a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, ao estabelecer diretrizes para a prestação do atendimento, a divulgação de informações, a participação dos cidadãos e a avaliação da qualidade dos serviços. Entre seus instrumentos, destacam-se a Carta de Serviços ao Usuário, os mecanismos de manifestação e atuação das ouvidorias e os procedimentos de avaliação dos serviços públicos, os quais permitem ampliar a transparência administrativa e fortalecer o controle social. Entretanto, a existência de parâmetros legais não assegura, por si só, sua efetiva concretização, uma vez que a qualidade do atendimento também

depende da capacidade institucional, da organização dos procedimentos, da qualificação dos agentes públicos e da disponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos.

Diante desse cenário, a questão que orienta este estudo consiste em compreender de que maneira a Lei nº 13.460/2017 contribui para a promoção da qualidade do atendimento nos serviços públicos e quais são os principais desafios para a efetivação de suas diretrizes no âmbito da Administração Pública brasileira. Parte-se do pressuposto de que a qualidade do atendimento não pode ser compreendida exclusivamente a partir de indicadores quantitativos de produtividade, devendo considerar, de forma integrada, a satisfação dos usuários, a acessibilidade, o cumprimento dos prazos, a clareza das informações, a resolutividade das demandas e a observância dos direitos fundamentais.

Assim, o objetivo geral do artigo é analisar os fundamentos jurídicos da qualidade do atendimento nos serviços públicos à luz da Lei nº 13.460/2017, identificando os instrumentos normativos destinados à sua promoção e os obstáculos administrativos e institucionais que condicionam sua efetividade. Especificamente, busca-se examinar a relação entre o princípio constitucional da eficiência e a qualidade dos serviços públicos; compreender o papel da Carta de Serviços ao Usuário, das ouvidorias e dos mecanismos de avaliação; e discutir os desafios relacionados à capacitação dos agentes públicos, à organização dos processos administrativos, à transformação digital e à utilização de indicadores de desempenho.

Para alcançar esses objetivos, o estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, fundamentada na análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 13.460/2017 e da literatura pertinente à eficiência administrativa, à gestão pública e à qualidade dos serviços. A investigação busca contribuir para a compreensão da qualidade do atendimento como exigência jurídica e compromisso institucional, evidenciando que o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos demanda a articulação entre conformidade normativa, capacidade administrativa, participação social e efetiva satisfação das necessidades dos usuários.

2 Fundamentos jurídicos da qualidade do atendimento a partir da Lei nº 13.460/2017

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[2], estabelece os princípios que orientam a Administração Pública, sendo eles a eficiência, a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988). Dentre os princípios elencados, destaca-se o da eficiência, que impõe como dever de todo agente público a necessidade de "[...] realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional" (Meirelles, 1993, p. 12). Essa perspectiva se aproxima da administração pública gerencial, que valoriza o desempenho das instituições e, ainda, destaca que os resultados devem respeitar os limites jurídicos e as finalidades públicas, pois a qualidade do atendimento é uma dimensão concreta da eficiência (Bresser-Pereira, 1996). Do mesmo modo, Larchet, Barbuda e Silva (2026, p. 4), destacam que:

> A relação entre eficiência e qualidade também impede uma visão simplista baseada exclusivamente na redução de despesas. Meirelles associa o princípio da eficiência à exigência de resultados positivos para o serviço público e ao atendimento satisfatório das necessidades da comunidade, indicando que a moderna função administrativa não se contenta apenas com o cumprimento formal da legalidade. Economizar recursos sem entregar o serviço necessário pode representar uma falsa eficiência; da mesma maneira, produzir grande quantidade de resultados sem observar qualidade, equidade e direitos fundamentais também não satisfaz o conteúdo jurídico do princípio.

Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017 estabelece normas de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos e abrange a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios definindo também parâmetros para a conduta dos agentes e para a organização dos órgãos. Ainda, a referida lei, prevê[3] diretrizes como urbanidade, respeito, acessibilidade, cortesia,

2 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (Brasil, 1988).

3 Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários; II - presunção de boa-fé do usuário; III - atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo; IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências,

igualdade de tratamento e cumprimento de prazos, bem como orienta a eliminação de formalidades desnecessárias e o uso de linguagem acessível (Brasil, 2017).

Dentre as previsões da Lei nº 13.460/2017, destaca-se a obrigatoriedade de os órgãos e entidades abrangidos pela lei divulgarem a Carta de Serviços ao Usuário, informando as formas de acesso aos serviços, os compromissos e os padrões de qualidade do respectivo atendimento ao público. Ainda, a Carta deverá apresentar informações claras e precisas sobre os serviços oferecidos; os requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; as principais etapas para processamento do serviço; a previsão de prazo máximo para a prestação do serviço; a forma que o serviço será prestado/executado; os locais e as formas para o usuário apresentar eventual manifestação a respeito do serviço prestado (Brasil, 2017).

Além disso, é imprescindível que sejam descritas as informações detalhadas sobre os compromissos e padrões de qualidade no atendimento, seguindo os aspectos de prioridade de atendimento; previsão de tempo de espera para o atendimento; mecanismos de comunicação com os usuários; procedimentos para receber e responder eventuais manifestações dos usuários; e mecanismos de consulta acerca do andamento do serviço solicitado e/ou da manifestação (Brasil, 2017). Ainda, a Lei nº 13.460/2017 apresenta as atribuições das ouvidorias que, sem prejuízo de diretrizes estabelecidas em regulamentações de órgãos e entidades específicas, se apresentam como meios de verificação da qualidade do serviço prestado.

As ouvidorias desempenham um papel relevante, pois conectam o cidadão ao Poder Público, o que contribui para que a Administração

obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação; V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação; VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais; VII - definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário; VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários; IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade; X - manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento; XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos; XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada. XVI – comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial (Brasil, 2017, s.p)

Pública identifique problemas e vulnerabilidades. Nesse contexto, as ouvidorias ultrapassam a característica de mera gestão da qualidade, e passam a atuar "[...] de maneira estratégica na prevenção e no combate à corrupção, servindo como um elo de comunicação entre o cidadão e a administração" (Chagas; Silva, 2025, p. 9). Dessa forma, a recepção e o tratamento qualificado das manifestações convertem o controle social em ferramenta concreta de integridade e fortalecimento democrático.

Ainda, a Lei nº 13.460/2017 prevê a avaliação dos serviços públicos com base na satisfação dos usuários, na qualidade do atendimento, no cumprimento dos prazos, nas manifestações recebidas e nas providências adotadas, além das realização de pesquisa de satisfação e outros meios que garantem resultados estatisticamente significativos (Brasil, 2017). Tais dados devem ser obrigatoriamente analisados para a correção de falhas e o aprimoramento dos serviços, nesse sentido, Larchet, Barbuda e Silva (2026, p. 15-16), destacam que:

> Os guias federais de avaliação distinguem a avaliação ex ante, realizada antes da implementação para examinar diagnóstico, desenho, custos e resultados esperados, e a avaliação *ex post*, que verifica implementação, resultados e impactos. Instrumentos como indicadores de desempenho, análise custo-benefício, análise custo-efetividade e avaliação de impacto fornecem evidências para decisões de continuidade, ajuste ou encerramento de programas. Observa-se, contudo, que indicadores devem ser interpretados com cautela, pois resultados quantitativos isolados podem estimular a busca da meta em prejuízo da finalidade, risco já destacado quanto ao uso meramente quantitativo da eficiência.

Assim, a garantia de direitos previstos em lei precisa ser acompanhada de uma boa organização administrativa, com etapas bem definidas, responsabilidades estabelecidas, prazos adequados e avaliação dos recursos disponíveis. Nessa perspectiva, a Lei nº 13.460/2017[4] determina

4 Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: I - satisfação do usuário com o serviço prestado; II - qualidade do atendimento prestado ao usuário; III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; IV - quantidade de manifestações de usuários; e V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. § 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados. § 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário (Brasil, 2017, s.p).

a avaliação da qualidade do atendimento, do cumprimento dos prazos e das medidas de aperfeiçoamento dos serviços, e, também, estabelece que os resultados dessa avaliação devem servir de base para reorientar e ajustar os serviços prestados (Brasil, 2017).

Destaca-se que a existência de direitos previstos em lei não garante, por si só, um bom atendimento, de modo que os órgãos precisam organizar etapas, definir responsabilidades, estabelecer prazos e avaliar recursos. Falhas nessa organização podem gerar atrasos, perda de informações, tarefas duplicadas e exigências desnecessárias, prejudicando a qualidade do atendimento ao cidadão. Para evitar esses problemas, as diretrizes da Lei n° 13.460/2017 podem orientar a revisão dos procedimentos administrativos, sem afastar os requisitos legais, enquanto o mapeamento do percurso de uma solicitação, descrito pela legislação, permite identificar demoras, falhas de comunicação e etapas que podem ser integradas (Brasil, 2017).

A qualidade do atendimento depende da preparação dos agentes públicos, que precisam conhecer os procedimentos, compreender os direitos dos usuários e transmitir informações com clareza. De modo que eventuais orientações inadequadas podem decorrer da falta de treinamento, de informações desatualizadas ou da ausência de procedimentos padronizados. Por isso as diretrizes da Lei nº 13.460/2017, como respeito, acessibilidade e igualdade de tratamento, devem fazer parte das rotinas institucionais. Nesse sentido, capacitações sobre procedimentos administrativos, comunicação, atendimento a pessoas com deficiência e uso de sistemas eletrônicos podem contribuir para melhorar os serviços prestados (Brasil,2017).

Entretanto, a qualidade do atendimento não depende apenas da atuação individual dos servidores, a falta de pessoal, os sistemas instáveis e as estruturas inadequadas também podem dificultar o trabalho e comprometer o cumprimento dos prazos. Por essa razão, a capacitação deve ser acompanhada de planejamento, distribuição equilibrada das tarefas e condições adequadas de trabalho, ao mesmo passo que essas medidas precisam ser avaliadas para verificar se estão produzindo os resultados esperados.

Para isso, os indicadores de qualidade permitem acompanhar o desempenho dos serviços e identificar aspectos que precisam ser melhorados, como tempo médio de espera, o percentual de demandas concluídas no prazo, a resolução no primeiro contato, a quantidade de manifestações e a satisfação dos usuários (Brasil, 2017). A análise conjunta desses indicadores é importante, pois a redução do tempo de espera, por

exemplo, não garante qualidade se aumentarem as reclamações sobre informações incorretas, assim como, poucas reclamações não significam necessariamente satisfação, já que os usuários podem desconhecer os canais disponíveis ou ter dificuldades para acessá-los. Por tanto, os resultados da avaliação devem orientar ajustes na capacitação dos servidores, na organização do trabalho e nas condições de atendimento.

3 Desafios para a efetivação da qualidade do atendimento

O serviço público se caracteriza como uma das principais manifestações concretas da atividade administrativa, de modo que a eficiência está diretamente relacionada, enquanto a qualidade se apresenta como uma das formas mais perceptíveis de verificar se a Administração cumpre suas finalidades. Quando se fala em serviços públicos, a qualidade está diretamente associada "[...] à adequação da prestação, à acessibilidade, à clareza das informações, à tempestividade e à capacidade de atender satisfatoriamente às necessidades dos usuários, observados os parâmetros jurídicos aplicáveis" (Larchet; Barbuda; Silva, 2026, p. 9).

A aplicação da Lei nº 13.460/2017 pode enfrentar dificuldades quando faltam recursos, os procedimentos são complexos e/ou não há acompanhamento adequado. Desse modo, a mera publicação da Carta de Serviços ao Usuário não é suficiente se as informações estão desatualizadas e/ou se os prazos não são cumpridos. Conforme Larchet, Barbuda e Silva (2026, p. 18) a concretização da qualidade dos serviços:

> [...] depende, ainda, da capacidade administrativa e institucional dos órgãos públicos - servidores capacitados, estruturas adequadas, recursos tecnológicos e planejamento -, pois a mera previsão normativa de atuação eficiente não assegura, por si só, as condições materiais e humanas para sua realização.

A fragmentação entre setores pode gerar atrasos e repetição de exigências, por isso, a qualidade deve ser tratada como responsabilidade institucional, com revisão dos processos e medidas corretivas. A digitalização, por sua vez, facilita o acesso aos serviços e aos canais de ouvidoria, mas precisa considerar a parte da população que não possui acesso à internet, que apresenta dificuldades tecnológicas ou que necessita de recursos de acessibilidade. Larchet, Barbuda e Silva (2026, p. 18) complementam apontando que:

> Outro desafio relevante é a fragmentação administrativa entre órgãos que dependem uns dos outros para concluir um mesmo serviço, o

> que gera retrabalho e transfere ao cidadão o custo de coordenar uma estrutura que deveria funcionar de forma articulada. Há, ainda, o desafio de conciliar inovação e segurança jurídica: a Administração precisa experimentar novas formas de prestar serviços, mas deve fazê-lo de maneira transparente, fundamentada e controlável, pois inovação pública não significa ausência de regras, e sim a busca por formas juridicamente seguras de produzir melhores resultados.

O número de reclamações, isoladamente, não é suficiente para avaliar a qualidade dos serviços prestados por um órgão ou entidade, pois a quantidade de manifestações também pode estar relacionada à facilidade de acesso aos canais de atendimento. Assim, é necessário analisar esses dados em conjunto com outros aspectos, como o volume de atendimentos, o cumprimento dos prazos e a satisfação dos usuários (Brasil, 2017). A participação dos usuários também pode ser desigual, pois nem todos têm a mesma disponibilidade ou familiaridade com ferramentas digitais e a Administração Pública deve divulgar os canais, facilitar seu uso e combinar formas de avaliação, além de proteger os dados pessoais, conciliando transparência e privacidade (Brasil, 2025).

A eficiência não deve ser medida apenas pelo número de atendimentos ou pelo tempo gasto, pois a pressão por metas quantitativas pode levar a respostas rápidas, mas incompletas, sem resolver a necessidade do cidadão. Assim, os resultados devem ser avaliados conforme a finalidade do serviço, a legalidade e os direitos dos usuários. Além disso, a melhoria do atendimento depende tanto da atuação dos agentes públicos quanto das condições oferecidas pela própria Administração. Nesse sentido, a análise das manifestações dos usuários e a revisão dos procedimentos permitem identificar falhas e buscar soluções.

Conforme a Lei nº 13.460/2017, os procedimentos de análise das manifestações devem observar os princípios da eficiência e da celeridade, visando à sua efetiva resolução[5]. De forma complementar a referida norma atribui às ouvidorias a função de propor melhorias na prestação dos serviços e auxiliar na prevenção e correção de procedimentos inadequados[6]

---

5 Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução. Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende: I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação; III - análise e obtenção de informações, quando necessário; IV - decisão administrativa final; e V - ciência ao usuário (BRASIL, 2017, s.p)

6 Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos

(Brasil, 2017). Dessa forma, a Administração deve utilizar as manifestações dos cidadãos como instrumento para aperfeiçoar o atendimento e garantir serviços públicos mais eficientes e adequados às necessidades da população.

No que se refere ao desempenho institucional, ressalta-se que a gestão por resultados precisa considerar a qualidade, a acessibilidade e a efetividade, uma vez que serviços complexos exigem análises individualizadas, o que torna inadequadas metas uniformes para todos os atendimentos (Bresser-Pereira, 1996). De forma complementar Larchet, Barbuda e Silva (2026, p. 19), dispõem que:

> A partir das fontes examinadas, é possível sistematizar os reflexos da eficiência em quatro planos complementares: jurídico, pela necessária compatibilidade com os demais princípios constitucionais; organizacional, pela racionalização de processos e recursos; prestacional, pela qualidade, continuidade e acessibilidade dos serviços; e democrático, pela transparência, participação e controle. Essa leitura integrada permite compreender a eficiência não como critério isolado de produtividade, mas como parâmetro de avaliação da capacidade administrativa de produzir resultados juridicamente legítimos e socialmente adequados.

Dessa forma, a eficiência administrativa deve ser compreendida como um conjunto de práticas que envolvem não apenas a organização e o uso adequado dos recursos, mas também a qualidade dos serviços e a garantia dos direitos dos cidadãos. Isso significa que a avaliação da Administração Pública precisa considerar as particularidades de cada atendimento, a acessibilidade dos serviços e a capacidade de resolver as demandas apresentadas. Portanto, a busca por melhores resultados deve estar associada à legalidade, à transparência e à participação dos usuários, de modo que a eficiência contribua efetivamente para o aprimoramento dos serviços públicos.

---

serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes (Brasil, 2017, s.p).

4 Considerações finais

A análise desenvolvida permite verificar que a qualidade do atendimento nos serviços públicos constitui elemento indissociável da concretização do princípio constitucional da eficiência e da efetivação dos direitos dos usuários. Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017 representa um instrumento normativo relevante ao estabelecer parâmetros para a prestação dos serviços, assegurar mecanismos de participação e manifestação dos cidadãos e determinar procedimentos de avaliação voltados ao aprimoramento da atuação administrativa. A Carta de Serviços ao Usuário, as ouvidorias e os instrumentos de avaliação contribuem, conjuntamente, para ampliar a transparência, fortalecer o controle social e estabelecer referências para a melhoria contínua dos serviços públicos.

Verificou-se, contudo, que a existência de garantias legais não implica, automaticamente, a efetividade de um atendimento de qualidade. A concretização das diretrizes normativas depende de condições institucionais adequadas, que envolvem a capacitação dos agentes públicos, a definição de responsabilidades, a padronização e a revisão dos procedimentos administrativos, a disponibilidade de recursos e a integração entre os setores responsáveis pela prestação dos serviços. A ausência dessas condições pode ocasionar atrasos, retrabalho, falhas de comunicação e exigências desnecessárias, comprometendo a satisfação dos usuários e a própria legitimidade da atuação estatal.

Outro aspecto relevante consiste na necessidade de compreender a eficiência administrativa para além de parâmetros exclusivamente quantitativos. Embora indicadores como tempo de espera, cumprimento de prazos, número de demandas concluídas e satisfação dos usuários sejam importantes para a avaliação do desempenho institucional, sua utilização isolada pode produzir interpretações insuficientes sobre a qualidade dos serviços. A análise deve considerar, igualmente, a resolutividade das demandas, a acessibilidade, a clareza das informações, a igualdade de tratamento e a observância dos direitos dos cidadãos. Dessa forma, a busca por produtividade não pode se sobrepor à finalidade pública, à legalidade ou à proteção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, as manifestações dos usuários assumem especial relevância como fontes de informação para a identificação de falhas e vulnerabilidades institucionais. Quando adequadamente recebidas, analisadas e utilizadas, podem subsidiar a revisão de procedimentos,

a correção de práticas inadequadas e a formulação de medidas de aperfeiçoamento. Para tanto, é necessário garantir a divulgação e a acessibilidade dos canais de participação, considerando as desigualdades no acesso às tecnologias digitais e as necessidades específicas dos diferentes grupos de usuários, sem desconsiderar a proteção dos dados pessoais.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 13.460/2017 fornece fundamentos jurídicos e instrumentos importantes para a promoção da qualidade do atendimento, mas sua efetividade depende de uma atuação administrativa planejada, integrada, transparente e orientada à resolução das necessidades da população. A qualidade não deve ser tratada como responsabilidade exclusiva dos servidores que mantêm contato direto com os cidadãos, mas como compromisso institucional que exige condições adequadas de trabalho, gestão eficiente dos recursos e avaliação contínua dos resultados.

Por fim, compreende-se que a efetivação da qualidade do atendimento exige a articulação entre eficiência administrativa, participação social e garantia de direitos. Mais do que cumprir formalmente as disposições legais ou alcançar metas de produtividade, a Administração Pública deve ser capaz de oferecer serviços acessíveis, tempestivos, seguros e efetivamente resolutivos. Desse modo, a aplicação das diretrizes da Lei nº 13.460/2017 pode contribuir não apenas para o aprimoramento dos procedimentos administrativos, mas também para o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e para a consolidação de uma Administração comprometida com o interesse público e com a efetivação da cidadania.

Referências

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho; PEREIRA, José Roberto. Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/vmzxsrtJHfkCqqBpLckB8MC/?lang=pt.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre

participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Carta de Serviços ao Usuário**. Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/avaliacao-de-servicos-publicos/carta-de-servicos-ao-usuario/carta_sisouv_2025.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 28 out. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 7–28, 1996. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/default/files/legacy/pesquisa-eaesp-files/arquivos/bresser_-_admpublicaburocraticaagerencial.pdf. Acesso em: 28 out. 2026.

CHAGAS, A. L. B.; SILVA, A. C. F. dos S. O papel da Ouvidoria Pública no fortalecimento da governança, transparência e controle social na administração municipal. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. e83597, 2025. DOI: 10.34117/bjdv11n11-024.

LARCHET, João Wesley Costa; BARBUDA, Alex Soares de; SILVA, Edmar Oliveira. O princípio da eficiência na administração pública e seus reflexos na prestação dos serviços públicos. **Revista Multidisciplinar Integrada - REMI**, *[S. l.]*, v. 2, n. 12, p. 1–23, 2026. DOI: 10.61164/8vbnvc44.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18 ed. Salvador: Juspodivm, 1993.

Capítulo 11

Direito, democracia e compreensão: contribuições da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer para o acesso à justiça

Pedro Trindade Petersen
Vanessa Steigleder Neubauer
Laura Zimmermann de Souza
Antonio Escandiel de Souza

1 Considerações iniciais

Prefacialmente, destaca-se que o presente artigo científico foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. A compreensão ocupa posição central na filosofia contemporânea, sobretudo nas reflexões sobre a forma como o ser humano se relaciona com o mundo, com a história e com os outros. Na modernidade, porém, predominou uma concepção de conhecimento marcada pelo racionalismo e pelo modelo das ciências naturais, segundo a qual a verdade dependeria da aplicação de um método capaz de garantir objetividade e certeza. Como consequência, compreender passou a ser visto como uma atividade essencialmente metodológica, orientada pela demonstração e pela verificação (Gadamer, 2006).

É justamente em oposição a essa concepção que Hans-Georg Gadamer desenvolve sua hermenêutica filosófica, haja vista que, segundo Gadamer (2006, p. 50-56) compreender não é uma técnica destinada a alcançar interpretações corretas nem o resultado da aplicação de regras previamente definidas, mas se trata de uma experiência própria da existência humana, que se realiza no diálogo entre tradição, linguagem e historicidade, elementos que permeiam todo processo de interpretação. Tal mudança de paradigma possui importantes repercussões para o Direito, especialmente para a análise do acesso à justiça no âmbito das organizações que integram o sistema de justiça. Embora o ingresso em juízo e a observância das garantias processuais constituam elementos indispensáveis

à tutela de direitos, a efetividade desse acesso também envolve a maneira como as instituições se comunicam com os cidadãos e possibilitam sua participação. A linguagem excessivamente técnica, a ausência de espaços para esclarecimentos e a dificuldade de estabelecer uma interlocução efetiva podem comprometer a compreensão da atuação institucional, ainda que os instrumentos processuais estejam formalmente disponíveis.

Nesse contexto, a contribuição da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer consiste em oferecer fundamentos para examinar não apenas como os cidadãos compreendem o Direito, mas também quais condições as próprias instituições criam para favorecer essa compreensão, sem transformar a capacidade individual de entender os procedimentos em requisito para o exercício do direito de acesso à justiça. Diante desse cenário, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que maneira a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer permite analisar as condições de compreensão e participação dos cidadãos nas organizações do sistema de justiça, especialmente nas relações comunicativas estabelecidas entre essas instituições e a sociedade? O objetivo geral consiste em analisar os fundamentos da hermenêutica gadameriana e discutir suas implicações para a comunicação e as práticas institucionais relacionadas ao acesso à justiça. Para tanto, busca-se examinar como os conceitos de historicidade, aplicação, linguagem, diálogo e experiência hermenêutica contribuem para refletir sobre a responsabilidade institucional pela criação de condições que favoreçam a compreensão e a participação dos cidadãos, sem condicionar o reconhecimento de seu direito de acesso à justiça à efetiva compreensão individual dos procedimentos jurídicos.

A pesquisa possui natureza bibliográfica, desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, tendo como principais referências as obras “O problema da consciência histórica” e “A razão na época da ciência”, ambas de Hans-Georg Gadamer, bem como a obra “Compreender Gadamer”, de Chris Lawn. O presente artigo está organizado em quatro seções de desenvolvimento, além das considerações iniciais e finais. Na primeira, apresenta-se a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer e sua crítica à ideia de que o conhecimento depende apenas da aplicação de métodos. Na segunda, são abordados aspectos históricos da compreensão, como a tradição, os preconceitos, a consciência histórica e a consciência da história efeitual, além da relação entre compreensão, interpretação e aplicação. Na terceira, o foco está na linguagem e no diálogo, especialmente na relação entre pergunta e resposta e no encontro entre diferentes perspectivas. Por fim, são discutidas as contribuições da hermenêutica gadameriana para o

acesso à justiça, com atenção à comunicação entre as instituições do sistema de justiça e os cidadãos e às condições que favorecem a compreensão e a participação.

2 Compreensão e experiência hermenêutica em Gadamer

A hermenêutica filosófica desenvolvida por Hans-Georg Gadamer insere-se nos pensamentos iniciados por Martin Heidegger, especialmente pela denominada hermenêutica da facticidade, sob a qual a interpretação deixa de ser compreendida como um procedimento metodológico destinado à correta apreensão de um objeto e passa a ser reconhecida como dimensão constitutiva da própria existência humana, sendo que, em tal âmbito, o ser humano não interpreta apenas em situações específicas, mas sua relação com o mundo é, desde o início, uma relação interpretativa (Gadamer, 1983).

Gadamer dirige uma crítica ao predomínio do modelo científico consolidado na modernidade, pois, influenciado pelo racionalismo cartesiano e pelos avanços das ciências naturais, esse paradigma passou a atribuir ao método o estatuto de critério exclusivo de validade do conhecimento. Nesse ínterim, a objetividade, a previsibilidade e a verificabilidade converteram-se em parâmetros universais para todas as formas de saber, inclusive para aquelas voltadas à compreensão da experiência humana (Gadamer, 1983). Compreende-se, destarte, que tal crítica não representa uma rejeição ao conhecimento científico, mas à pretensão de universalizar seu método como o único modelo legítimo de racionalidade (Gadamer, 1983).

Nas ciências humanas, seguindo Gadamer (2006, p. 10-15) compreender não significa explicar fenômenos mediante leis gerais, mas interpretar experiências historicamente situadas e, nesse sentido, constata-se que o "intérprete" jamais ocupa uma posição externa em relação ao objeto de sua investigação, mas ao contrário, participa da realidade que procura compreender e é igualmente constituído por ela. Dessa maneira, constata-se que a compreensão não se limita à aplicação de um método nem decorre da atuação de um sujeito que observa o objeto de forma neutra e objetiva e, para Gadamer, toda interpretação parte da condição histórica do próprio intérprete, que influencia o modo como percebe a realidade, formula suas perguntas e atribui sentido àquilo que busca compreender.

Em outras palavras, a interpretação nunca parte de uma posição completamente neutra, pois o intérprete já está inserido em uma tradição que lhe traz referências históricas, culturais e linguísticas e, para Gadamer (2006, p. 10-13), tal tradição não representa um obstáculo à compreensão, mas a condição que a torna possível, sendo a partir desse norte histórico que se estabelece o diálogo com o objeto interpretado, permitindo que os sentidos sejam reconstruídos na relação entre passado e presente. Dentro do conceito de compreensão, Gadamer (1983, p. 57-77) atribui novo significado à experiência (*Erfahrung*), afastando-se da tradição moderna que a compreende como simples acumulação de informações ou confirmação de hipóteses previamente formuladas.

Na hermenêutica filosófica, segundo Gadamer (1983, p. 57-77), a experiência não se reduz à obtenção de um conhecimento "certo" sobre determinado objeto, mas representa um acontecimento que transforma o próprio intérprete, ou seja, compreender significa colocar-se em uma relação de abertura diante daquilo que ainda não foi plenamente assimilado, admitindo a possibilidade de que as próprias convicções sejam questionadas e reformuladas ao longo do processo interpretativo. Tal concepção rompe com a ideia de que o conhecimento resulta exclusivamente da aplicação de um método previamente estabelecido, ou seja, a experiência hermenêutica não conduz o intérprete à confirmação de certezas, mas o expõe ao encontro com novas possibilidades de sentido, exigindo uma postura permanente de abertura ao diálogo (Gadamer, 1983).

A compreensão, portanto, não corresponde a um ato isolado da consciência nem pode ser concebida como um procedimento técnico destinado à obtenção de respostas definitivas, mas se trata de um processo que envolve o intérprete em sua totalidade, pois toda interpretação é realizada a partir de uma tradição histórica e linguística que antecede qualquer reflexão individual (Gadamer, 2006). Seguindo o referido entendimento, entende-se que a experiência hermenêutica não exige que o intérprete abandone suas pré-compreensões, mas que as reconheça e as coloque à prova no contato com o que está sendo interpretado, sendo a partir de tal diálogo que nasce a compreensão, evidenciando que interpretar não significa aplicar normas de forma cega e automática, mas participar de um processo histórico em que tanto o intérprete quanto o próprio objeto da interpretação são continuamente ressignificados (Gadamer, 2006). Logo, a verdade, segundo Gadamer (2006, p. 13), não se apresenta como um resultado obtido ao final de um método previamente estabelecido, mas se revela no próprio processo de compreensão, à medida que o diálogo

entre a tradição e as questões do presente amplia os sentidos e possibilita novas formas de interpretar a realidade.

3 Compreensão e aplicação na experiência jurídica

A experiência hermenêutica evidencia que toda compreensão é historicamente situada, não existindo interpretação que se inicie de um ponto neutro ou alheio à história, pois o intérprete já está inserido em uma tradição que antecede sua existência e influencia sua maneira de compreender o mundo, sendo, nesse contexto, que Gadamer (2006, p.10-15) resgata o papel da tradição, afastando-se da concepção iluminista que a tratava como um conjunto de preconceitos irracionais incompatíveis com a razão.

Para Gadamer (2006, p. 10-15), a tradição não representa um obstáculo ao conhecimento, mas a condição que torna a compreensão possível, pois o intérprete não escolhe livremente as referências que orientam sua leitura da realidade, já que, desde o início, está inserido em uma comunidade histórica, cultural e linguística que influencia sua forma de perceber o mundo e de compreender a si mesmo.

Nesse contexto, torna-se importante distinguir a consciência histórica da consciência da história efeitual, esta última também traduzida como consciência histórico-efeitual. A consciência histórica diz respeito ao reconhecimento de que os modos de pensar e interpretar são constituídos em contextos históricos específicos, não podendo ser compreendidos como manifestações de uma razão inteiramente desvinculada de seu tempo. Já a consciência da história efeitual, conceito central na hermenêutica de Gadamer, refere-se ao reconhecimento de que a própria história continua atuando sobre o presente e condicionando as possibilidades de compreensão, inclusive quando seus efeitos não são plenamente percebidos pelo intérprete (Gadamer, 2006).

Não se trata, portanto, apenas de conhecer o passado, mas de reconhecer que a relação com a tradição participa da formação das perguntas, dos juízos prévios e dos limites a partir dos quais se interpreta a realidade. Essa consciência não permite eliminar os condicionamentos históricos, mas favorece uma postura reflexiva diante deles, tornando possível questionar os pressupostos que orientam a compreensão (Gadamer, 2006).

O reconhecimento da historicidade da compreensão conduz Gadamer à revisão do conceito de preconceito, pois, em sua hermenêutica

filosófica, este recupera o significado originário do termo como "juízo prévio", compreendendo-o como elemento constitutivo de todo processo interpretativo. Em tal ponto, o preconceito deixa de ser concebido exclusivamente como um obstáculo ao conhecimento e passa a integrar as condições que tornam a compreensão possível (Lawn, 2007).

Nessa seara, a compreensão não se inicia de forma neutra, pois todo ato interpretativo é precedido por referências históricas, culturais e linguísticas que orientam a visão do intérprete, ou seja, antes mesmo do contato com o texto ou com qualquer objeto de interpretação, já existem expectativas e critérios de compreensão construídos pela tradição na qual ele está inserido. Para Gadamer (2006, p. 13), tais questões não comprometem a interpretação, mas constituem uma condição inerente à historicidade de todo processo de compreensão.

Por essa razão, conforme afirma Lawn (2007, p. 30-37), constata-se que a hermenêutica gadameriana não consiste em eliminar os preconceitos, como pretendia o ideal iluminista de uma razão inteiramente livre de condicionamentos históricos, pois, seguindo Gadamer, o exercício da compreensão exige, ao contrário, que tais pressupostos sejam reconhecidos e permanentemente confrontados no processo interpretativo.

Frisa-se, a hermenêutica trabalhada por Gadamer manifesta-se justamente na disposição do intérprete para submeter suas pré-compreensões ao diálogo com o texto, com a tradição e com o outro, admitindo a possibilidade de que seus próprios pensamentos e sentidos sejam ampliados ou transformados ao longo da interpretação (Gadamer, 2006).

Logo, seguindo o afirmado por Lawn (2007, p. 20-30) cabe destacar que a crítica gadameriana não pretende substituir a razão pela tradição, mas demonstrar que a própria razão sempre opera a partir de pressupostos históricos, tendo em vista que a consciência hermenêutica consiste justamente em reconhecer tal condição, permitindo que os preconceitos sejam permanentemente confrontados pela experiência da compreensão.

Assim, averígua-se que a hermenêutica de Gadamer vai além do reconhecimento da influência da tradição, ao exigir do intérprete uma postura de abertura diante do texto e do outro e, como destaca Gadamer (2006, p. 13), compreender implica admitir a possibilidade de transformar as próprias opiniões ao longo do processo interpretativo, ou seja, a interpretação deixa de ser a simples confirmação de pensamentos e opiniões

anteriores e passa a constituir um espaço de construção de sentidos por meio do diálogo.

4 Linguagem e diálogo como condições da compreensão

Após Gadamer demonstrar que toda compreensão é histórica, este sustenta que compreender também é um fenômeno da linguagem, haja vista que a linguagem não é um instrumento externo utilizado apenas para comunicar pensamentos já prontos, mas o meio por meio do qual toda compreensão se torna possível (Gadamer, 1983).

De igual maneira, Gadamer (1983, p. 10-12) sustenta que compreender e interpretar não constituem atividades distintas, pois toda compreensão se manifesta na linguagem, sendo por meio dela que a tradição se preserva, os preconceitos se expressam e os pontos históricos entram em diálogo. Constata-se que a linguagem deixa, portanto, de ser compreendida como simples veículo de transmissão de informações para assumir um papel constitutivo da própria experiência humana, sendo nela que o mundo se torna compreensível e que a interpretação continuamente se realiza (Lawn, 2007).

Se a compreensão se realiza na linguagem, é no diálogo que ela encontra sua forma mais plena e, na hermenêutica filosófica, o diálogo não se limita a uma técnica de comunicação ou à simples troca de opiniões, mas é a condição que torna a compreensão possível, pois o sentido não é construído de maneira isolada pelo intérprete, mas surge da interação entre os interlocutores e da relação que ambos estabelecem com o objeto da interpretação (Lawn, 2007).

Tal concepção se afasta da ideia de que interpretar significa impor ao texto ou ao outro um significado previamente definido, mas ao contrário, compreender exige uma atitude de abertura diante daquilo que se apresenta ao intérprete, reconhecendo que a interpretação pode modificar as próprias expectativas que orientavam a leitura inicial.

Nos dizeres de Lawn (2007, p. 111), o diálogo, nesse contexto, pressupõe disponibilidade para ouvir, questionar e rever posições anteriormente assumidas, permitindo que a compreensão se desenvolva como um processo dinâmico e historicamente situado.

Para Gadamer (2006, p. 13), a compreensão possui uma estrutura dialógica, relacionada à dinâmica da pergunta e da resposta, pois interpretar um texto ou compreender a manifestação de outro sujeito não significa

apenas identificar o conteúdo expresso, mas reconhecer a questão à qual esse conteúdo responde e as condições históricas que tornam possível sua formulação. A abertura à pergunta implica admitir que as próprias expectativas podem ser insuficientes ou inadequadas diante daquilo que se apresenta ao intérprete. Por isso, ouvir efetivamente o outro não se confunde com receber passivamente suas palavras ou permitir que ele apenas se manifeste dentro de limites previamente estabelecidos.

A escuta hermenêutica exige disponibilidade para considerar o que a manifestação alheia pode revelar, inclusive quando isso coloca em questão pressupostos anteriormente aceitos. O diálogo, portanto, não pressupõe a concordância necessária entre os interlocutores, mas a disposição para que suas posições sejam examinadas à luz das questões que emergem do encontro, sendo essa possibilidade de questionamento recíproco que permite compreender o diálogo como experiência de construção de sentido, e não como simples transmissão unilateral de informações (Gadamer, 2006).

Nessa perspectiva, o diálogo não tem por finalidade estabelecer a prevalência da posição de um dos interlocutores, mas criar as condições para que a compreensão seja continuamente construída e aprofundada. Assim, constata-se que a verdade, para a hermenêutica gadameriana, não resulta da imposição de um ponto de vista nem da aplicação de um método, mas manifesta-se na experiência compartilhada da compreensão, possibilitada pela linguagem e pela abertura ao outro (Lawn, 2007).

5 A hermenêutica filosófica como fundamento do acesso à justiça

Após percorrer alguns dos fundamentos da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer, torna-se possível compreender que suas reflexões ultrapassam o campo da filosofia e oferecem importantes elementos para pensar o Direito, haja vista que, ainda que Gadamer não tenha elaborado uma teoria do acesso à justiça, sua compreensão acerca da linguagem, da tradição e da interpretação permite problematizar uma concepção de justiça restrita aos aspectos formais do processo.

Tradicionalmente, conforme expõem Cappelletti e Garth (1988, p. 20-26), o acesso à justiça costuma ser associado à possibilidade de provocar a atuação do Poder Judiciário ou à observância das garantias processuais previstas no ordenamento jurídico, as quais são indispensáveis para a realização do Estado de Direito, mas não esgotam a experiência

jurídica vivenciada pelo jurisdicionado e, nessa toada, a efetividade em uma demanda judicial depende também da possibilidade de compreensão do próprio processo, de sua linguagem e das decisões produzidas em seu interior.

Sob a perspectiva da hermenêutica filosófica, a participação em um processo judicial não se limita à possibilidade formal de praticar atos processuais ou exercer faculdades previstas em lei. A efetividade dessa participação também se relaciona às condições oferecidas para que o cidadão possa compreender o sentido dos atos praticados, as razões das decisões e as consequências da atuação institucional. Quando a linguagem jurídica se apresenta de maneira inacessível ou não são disponibilizados meios adequados de esclarecimento, existe o risco de que a participação se reduza ao cumprimento formal de procedimentos, sem que o indivíduo disponha de condições suficientes para acompanhar a experiência jurídica da qual participa. Essa constatação, contudo, não significa que a pessoa que não compreende integralmente o processo deixe de ter acesso à justiça ou seja responsável por essa dificuldade. Ao contrário, permite deslocar a análise para as práticas organizacionais e para a responsabilidade das instituições na promoção de uma comunicação que favoreça a compreensão e a participação dos cidadãos (Cappelletti; Garth, 1988).

A hermenêutica filosófica amplia a compreensão do acesso à justiça ao demonstrar que ele não se limita ao direito de ingressar em juízo ou ao cumprimento das normas processuais, pois se a compreensão se constrói por meio da linguagem, do diálogo e da historicidade dos sujeitos, a efetividade da justiça também depende de que o cidadão consiga compreender o processo, as decisões judiciais e os sentidos produzidos pelo Direito (Maia; Araújo; Jorge Neto, 2023).

Assim, denota-se que o acesso à justiça não se esgota na observância dos procedimentos legais e o seguimento das normas em vigor, mas pressupõe uma relação de compreensão entre o Poder Judiciário e aqueles que dele participam, especialmente o jurisdicionado (Maia; Araújo; Jorge Neto, 2023). A filosofia de Gadamer, conforme abordado por Maia, Araújo e Jorge Neto (2023, p. 73-88), permite compreender que a atividade jurisdicional não consiste na aplicação automática e mecânica das normas e leis atualmente em vigor. A interpretação do Direito, assim como qualquer experiência humana, desenvolve-se no interior de uma tradição histórica e linguística que condiciona tanto a atuação do intérprete quanto a compreensão daqueles que participam do processo.

Nessa perspectiva, a realização da justiça exige mais do que decisões juridicamente fundamentadas e baseadas tão somente em outras decisões já transitadas em julgado, pois exige que exista uma efetiva possibilidade de compreensão entre todas as partes envolvidas no âmbito daquela determinada demanda judicial e, nesse ínterim, a linguagem deixa de ser mero instrumento de comunicação para assumir função constitutiva da própria relação entre o Direito e a sociedade. A compreensão jurídica, portanto, desenvolve-se de forma dinâmica, sendo permanentemente influenciada pela tradição, pela linguagem e pelas pré-compreensões que orientam o ato de interpretar (Maia; Araújo; Jorge Neto, 2023).

Ademais, as dúvidas recorrentes, as dificuldades de interpretação e as manifestações daqueles que recorrem aos serviços de justiça também podem revelar limites nas formas de comunicação e organização adotadas pelas próprias instituições. Sob essa perspectiva, a experiência com o cidadão pode contribuir para que a instituição examine criticamente suas práticas, reveja pressupostos e identifique obstáculos que, do ponto de vista exclusivamente interno, poderiam permanecer invisíveis. Isso não significa que toda manifestação deva determinar a alteração de uma decisão jurídica, mas que a abertura hermenêutica exige reconhecer a possibilidade de aprendizado institucional. A compreensão, assim, assume uma dimensão relacional, pois favorece a participação do cidadão e, simultaneamente, oferece à instituição a oportunidade de ampliar sua compreensão sobre os efeitos de suas próprias práticas (Maia; Araújo; Jorge Neto, 2023).

Nesse ínterim, a compreensão das atividades jurisdicionais e das demandas judiciais sob a perspectiva hermenêutica permite reconhecer que as decisões judiciais (sentenças, decisões interlocutórias, despachos) não decorrem da simples aplicação lógica da norma ao caso concreto, mas ao contrário, ela resulta de um processo interpretativo desenvolvido no interior de uma tradição histórica e linguística, no qual a pré-compreensão do intérprete, a linguagem e as particularidades da situação concreta participam da construção do sentido da decisão. Nesse contexto, a interpretação jurídica deixa de ser concebida como um exercício de neutralidade para assumir seu caráter histórico, dialógico e essencialmente compreensivo (Maia; Araújo; Jorge Neto, 2023).

Ou seja, a compreensão não se limita apenas à reprodução do significado inicialmente atribuído ao texto, tampouco decorre de uma interpretação meramente subjetiva, mas se trata de um processo dinâmico

de construção e renovação de sentidos, que ocorre à luz do contexto histórico em que o intérprete está inserido.

Constata-se que o acesso à justiça não pode ser compreendido apenas como a garantia formal de ingresso em juízo ou como a observância das regras processuais, pois a efetividade da tutela jurisdicional pressupõe que a interpretação jurídica seja capaz de estabelecer uma relação de compreensão entre o Direito e aqueles a quem ele se destina (Cappelletti; Garth, 1988).

A linguagem, a historicidade e o diálogo, elementos centrais da hermenêutica gadameriana, demonstram que a concretização da justiça depende não apenas da correção técnica das decisões, mas também da possibilidade de que seus fundamentos possam ser compreendidos por todos os sujeitos envolvidos, especialmente os jurisdicionados. A compreensão, portanto, deixa de ocupar uma posição secundária na experiência jurídica para assumir a condição de elemento essencial à realização do próprio acesso à justiça (Gadamer, 2006). A dimensão compreensiva do acesso à justiça deve ser entendida, portanto, como uma dimensão de sua efetividade, cuja promoção demanda abertura ao diálogo e atenção às condições concretas em que os cidadãos se relacionam com o sistema de justiça.

6 Considerações finais

A reflexão proposta no presente artigo teve por objetivo analisar de que maneira a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer permite examinar as condições de compreensão e participação dos cidadãos nas organizações do sistema de justiça, especialmente nas relações comunicativas estabelecidas entre essas instituições e a sociedade. Partiu-se do reconhecimento de que o ingresso em juízo e a observância das garantias processuais são indispensáveis, mas não esgotam a análise da efetividade do acesso à justiça. A contribuição proposta consiste em deslocar o foco da dificuldade individual de compreender o Direito para a investigação das condições institucionais que favorecem ou dificultam essa compreensão, considerando a linguagem empregada, os espaços de diálogo, a possibilidade de esclarecimento e a abertura das organizações à revisão de suas próprias práticas.

A análise das obras de Gadamer "O problema da consciência histórica" e "A razão na época da ciência" permitiu evidenciar que compreender não significa apenas aplicar um método previamente estabelecido, nem

reproduzir, de forma objetiva, um significado já dado. A compreensão constitui uma experiência historicamente situada, desenvolvida no interior da tradição, mediada pela linguagem e constantemente influenciada pelas pré-compreensões do intérprete. Nessa toada, a interpretação deixa de ser concebida como uma atividade neutra para assumir seu caráter dialógico, no qual o sentido é construído a partir da relação entre o intérprete, a tradição e a realidade concreta.

Aplicados à análise das organizações do sistema de justiça, os pressupostos da hermenêutica gadameriana evidenciam que a efetividade do acesso à justiça não se esgota na existência de instrumentos processuais ou na garantia formal do direito de ação. A relação entre as instituições e os cidadãos também depende das condições comunicativas que possibilitam a compreensão dos atos praticados, dos fundamentos das decisões e das consequências da atuação institucional. A linguagem, nesse contexto, não constitui apenas um meio de transmitir informações jurídicas, mas participa da própria relação entre o Direito e seus destinatários.

Além disso, o diálogo não se realiza plenamente quando a instituição apenas comunica informações de maneira unilateral, sem admitir questionamentos ou considerar as dificuldades manifestadas pelos cidadãos. A abertura à experiência do outro pode, inclusive, contribuir para que as organizações identifiquem limitações em suas práticas e ampliem sua compreensão sobre os obstáculos enfrentados pela população. A responsabilidade institucional pela promoção da compreensão constitui, assim, uma dimensão relevante da efetividade do acesso à justiça, sem que a efetiva compreensão individual seja convertida em condição para o exercício desse direito.

A hermenêutica filosófica, evidentemente, não elimina os diversos fatores que limitam o acesso à justiça, tampouco esgota a discussão acerca dos desafios que ainda permeiam o ordenamento jurídico, sendo sua principal contribuição a de demonstrar que a compreensão ocupa posição central na experiência jurídica e que a efetividade da jurisdição não pode ser analisada apenas sob a perspectiva dos procedimentos, leis e normas, mas também acerca da forma como o Direito é compreendido por aqueles a quem se destina.

Ao reconhecer a historicidade, a linguagem e o diálogo como elementos inerentes à compreensão, Gadamer afasta a ideia de que interpretar consiste apenas na aplicação de um método previamente definido, haja vista que a compreensão ocorre sempre a partir da relação

entre o intérprete, a tradição e o contexto em que está inserido. Dessa forma, resta possibilitado compreender o acesso à justiça para além de sua dimensão formal, evidenciando que a efetividade da atuação jurisdicional também depende da possibilidade de o cidadão compreender o Direito e participar da experiência jurídica de forma consciente.

As reflexões desenvolvidas permitem compreender que a efetividade da justiça não se esgota na aplicação das normas processuais e as leis em vigor, pois a partir da hermenêutica filosófica de Gadamer, evidencia-se que a compreensão constitui elemento indispensável da experiência jurídica, uma vez que o Direito se realiza por meio da linguagem e do diálogo.

Dessa perspectiva, promover a efetividade do acesso à justiça envolve não apenas assegurar instrumentos jurídicos e procedimentos regulares, mas também criar condições de comunicação que permitam esclarecer dúvidas, acolher questionamentos e considerar as experiências dos cidadãos. A dimensão compreensiva do acesso à justiça não transfere ao indivíduo o ônus de dominar o Direito, mas evidencia a importância de instituições dispostas a tornar sua atuação mais inteligível e a aprender com a relação que estabelecem com a sociedade.

Conclui-se, portanto, que a hermenêutica filosófica de Gadamer oferece fundamentos para compreender a dimensão compreensiva do acesso à justiça como uma questão que também diz respeito à organização e à atuação das instituições. Ao reconhecer que a compreensão se constitui historicamente, por meio da linguagem e do diálogo, essa perspectiva permite questionar práticas comunicativas unilaterais e evidenciar a importância de relações institucionais abertas à escuta, ao esclarecimento e à revisão de pressupostos. Embora não elimine os obstáculos econômicos, sociais e jurídicos que condicionam o acesso à justiça, a abordagem proposta contribui para ampliar a análise de sua efetividade, destacando a responsabilidade das organizações do sistema de justiça pela criação de condições que favoreçam a compreensão e a participação dos cidadãos.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GADAMER, Hans-Georg. **O problema da consciência histórica**. 3. ed. Tradução Paulo Cesar Duque Estrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GADAMER, Hans-Georg. **A razão na época da ciência**. Tradução Ângela Dias. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LAWN, Chris. **Compreender Gadamer**. Tradução Hélio Magri Filho. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

MAIA, Carolina Torquato; ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante; JORGE NETO, Nagibe de Melo. **Decisão judicial, interpretação e justiça na teoria de Gadamer.** Campo Grande-MS: Revista DIREITO UFMS. v. 9. n. 2. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/21089/15256> Acesso em 20 jul. 2026.

Capítulo 12

A docência no ensino superior: desafios e possibilidades da prática pedagógica

Carla Rosane da Silva Tavares Alves
Patricia Mariotto Mozzaquatro Chicon

1 Considerações iniciais

A educação superior desempenha um papel fundamental na formação científica, profissional, cultural e social dos indivíduos. Por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, as instituições universitárias contribuem para a produção do conhecimento, a formação de profissionais e o desenvolvimento de uma sociedade capaz de compreender criticamente seus problemas e buscar alternativas para enfrentá-los.

Nesse cenário, a docência no ensino superior assume importância que ultrapassa a apresentação de conteúdos e a preparação técnica para o exercício de uma profissão. O professor universitário participa da formação intelectual dos estudantes, contribuindo para o desenvolvimento da autonomia, da capacidade investigativa, do pensamento crítico e da responsabilidade social. Sua atuação envolve conhecimentos específicos, mas também decisões pedagógicas que influenciam diretamente as oportunidades de aprendizagem.

Apesar dessa relevância, o exercício da docência universitária apresenta desafios relacionados à formação pedagógica, ao planejamento das atividades, às metodologias de ensino, à avaliação e à diversidade dos estudantes. As transformações sociais e tecnológicas também exigem que os professores revisem suas práticas e desenvolvam estratégias capazes de aproximar o conhecimento acadêmico das situações concretas vivenciadas pelos estudantes.

A formação de muitos docentes do ensino superior está vinculada à especialização em determinada área do conhecimento, frequentemente desenvolvida em cursos de pós-graduação. Embora essa formação seja indispensável, o domínio científico não assegura, por si só, o conhecimento

dos fundamentos pedagógicos necessários ao planejamento e à condução do ensino. Conhecer profundamente um conteúdo e saber ensiná-lo são dimensões relacionadas, mas não equivalentes.

Pimenta e Anastasiou (2014) discutem a docência universitária como uma atividade profissional que exige conhecimentos específicos sobre o ensino e a aprendizagem. Essa perspectiva permite compreender que o trabalho docente envolve a seleção de conteúdos, a organização de experiências formativas, a escolha de estratégias didáticas e o acompanhamento do desenvolvimento dos estudantes.

A reflexão sobre o ensino também encontra fundamento na obra "Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa" (1996), de Paulo Freire, para quem a prática educativa deve favorecer a participação e a autonomia dos sujeitos. Ao questionar a concepção de ensino como simples transferência de informações, o autor propõe uma educação comprometida com a construção do conhecimento e com a formação crítica. Essa compreensão permanece relevante para a docência universitária, especialmente diante da necessidade de superar práticas exclusivamente centradas na exposição do professor.

Outro aspecto importante diz respeito à diversidade dos estudantes que ingressam na educação superior. Diferentes trajetórias escolares, experiências profissionais, condições socioeconômicas e repertórios culturais influenciam a maneira como os conteúdos são compreendidos. Essa diversidade exige planejamento, flexibilidade e estratégias que favoreçam a participação sem comprometer o rigor científico.

Diante dessas considerações, a presente pesquisa traz como problema investigado: quais são os principais desafios enfrentados pelos docentes do ensino superior e quais possibilidades pedagógicas podem contribuir para o aprimoramento de sua prática? Frente a isso, o objetivo geral deste artigo é analisar os desafios da docência universitária e discutir possibilidades de qualificação das práticas pedagógicas. Especificamente, busca-se compreender a importância da formação pedagógica, discutir os saberes necessários ao exercício da docência, examinar dificuldades relacionadas às metodologias e à avaliação da aprendizagem e refletir sobre a contribuição da formação continuada para o desenvolvimento profissional dos professores.

A relevância desta pesquisa está na necessidade de compreender a docência universitária como uma atividade que requer conhecimentos específicos, reflexão permanente e compromisso com a aprendizagem. A

discussão pode contribuir para a formação de professores, ao planejamento pedagógico e ao desenvolvimento de ações institucionais voltadas à melhoria da educação superior.

2 Procedimentos metodológicos

A investigação caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e caráter exploratório. A pesquisa bibliográfica permite reunir e interpretar contribuições teóricas relacionadas a determinado problema, favorecendo a compreensão dos conceitos e das perspectivas que orientam a discussão acadêmica. Como afirma Gil (2002, p. 44), "A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos".

Já a abordagem qualitativa, no dizer de Minayo (2001, p. 21), volta-se à preocupação "[...] nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode e não deve ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes". Assim, essa abordagem foi adotada, nesta pesquisa, por possibilitar a interpretação dos significados atribuídos à formação docente, aos saberes profissionais e às práticas pedagógicas no ensino superior. O propósito não consiste em quantificar o desempenho de professores ou estudantes, mas em compreender aspectos que influenciam o trabalho docente e identificar possibilidades de aprimoramento.

Para o desenvolvimento da pesquisa, o referencial teórico contempla obras de Freire (1996), Tardif (2014), Pimenta e Anastasiou (2014) e Masetto (2012), além do artigo de Cunha (2019), que discute a formação docente na universidade e a relação entre conhecimentos, experiências e cotidiano profissional. Também foi considerada a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A análise foi organizada em três pontos principais: formação e saberes docentes; desafios da prática pedagógica; e possibilidades de aprimoramento do ensino e da aprendizagem. Esses pontos orientaram a interpretação das contribuições teóricas e a articulação entre os conceitos discutidos pelos autores e, dessa forma, a pesquisa bibliográfica apresentada apresenta uma síntese interpretativa da literatura.

3 A docência no ensino superior e a formação pedagógica

A docência no ensino superior envolve uma combinação de conhecimentos científicos, pedagógicos e experienciais. O professor precisa dominar os conceitos de sua área, acompanhar a produção de novos conhecimentos e compreender como organizar o processo educativo de modo que os estudantes possam desenvolver aprendizagens significativas. A Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apresenta, em seu artigo 43, as finalidades da educação superior, entre as quais estão o desenvolvimento do pensamento reflexivo, a formação profissional e a participação no desenvolvimento da sociedade. Textualmente, o artigo destaca:

> Art. 43. A educação superior tem por finalidade:
> I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
>
> II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua (Brasil, 1996).

Essas finalidades demonstram que o trabalho universitário não se limita à preparação técnica, pois também envolve a formação intelectual, cultural e social dos estudantes. A legislação estabelece, ainda, no artigo 66, que a preparação para o exercício do magistério superior deve ocorrer em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado. Entretanto, a formação acadêmica avançada não garante que o professor tenha estudado suficientemente didática, avaliação, planejamento e teorias da aprendizagem. Por essa razão, a formação pedagógica constitui uma dimensão relevante da profissionalização docente.

Pimenta e Anastasiou (2014) contribuem para essa discussão ao analisarem a docência universitária e as condições em que o trabalho dos professores se desenvolve. Como afirmam os autores, "A atividade docente nos cursos superiores precisa ser compreendida como uma profissão que mobiliza saberes e conhecimentos de diferentes naturezas [...]", ou seja, exige "[...] constante reflexão sobre as finalidades do ensino, a organização curricular e os desafios cotidianos do ambiente acadêmico (Pimenta; Anastasiou, 2014, p. 38).

A preparação para a docência não deve ser entendida como uma etapa encerrada com a obtenção de um título acadêmico. Ao longo

da carreira, os professores enfrentam situações que exigem revisão de procedimentos, atualização de conhecimentos e desenvolvimento de novas estratégias. A formação continuada permite analisar essas experiências e construir respostas mais adequadas às necessidades educativas.

Tardif (2014) destaca a pluralidade dos saberes mobilizados pelos professores, mostrando que o trabalho docente não depende somente dos conhecimentos disciplinares construídos na formação acadêmica. A atuação profissional também envolve saberes curriculares, pedagógicos e experienciais, que se constituem nas relações entre formação, trajetória pessoal e cotidiano de trabalho. Como ressalta Tardif (2014, p. 54), trata-se de um "[...] saber plural, formado de diversos saberes provenientes das instituições de formação, da formação profissional, dos currículos e da prática cotidiana".

Os saberes disciplinares correspondem aos conhecimentos específicos de cada área. Os curriculares relacionam-se à organização dos conteúdos, aos objetivos formativos e às orientações dos cursos. Os pedagógicos envolvem o planejamento, as metodologias e a avaliação. Já os saberes experienciais são construídos a partir das situações vivenciadas no exercício da profissão. Resumindo,

> Os saberes profissionais parecem, pois, situar-se numa interface entre o indivíduo e a sociedade, entre a história pessoal e a história coletiva, entre a teoria e a prática. Eles são o resultado de uma síntese e de uma mediação operadas pelo próprio professor entre diferentes conhecimentos (Tardif, 2014, p. 251).

Esses conhecimentos se articulam constantemente. Ao planejar uma aula, por exemplo, o professor precisa selecionar conteúdos relevantes, relacioná-los aos objetivos da disciplina, considerar os conhecimentos prévios dos estudantes e definir atividades capazes de favorecer a aprendizagem. A qualidade dessa decisão depende da integração entre diferentes saberes. A experiência profissional contribui para o desenvolvimento docente, mas não deve ser considerada suficiente por si mesma. Uma prática repetida durante muitos anos pode permanecer inadequada, se não for examinada criticamente. A reflexão sobre o trabalho realizado permite identificar dificuldades, reconhecer limites e avaliar a necessidade de mudanças.

Cunha (2019), ao discutir a formação docente na universidade, contribui para compreender as relações entre os conhecimentos, as experiências cotidianas e a construção da profissão docente. A docência universitária apresenta características próprias e envolve responsabilidades

que se articulam às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, é importante lembrar que "A condição para a docência pressupõe uma formação acadêmica em sua especialidade [...] exigindo o domínio de saberes pedagógicos e o reconhecimento da prática de sua profissão e/ou da relação da sua matéria de ensino com um campo profissional" (Cunha, 2019, p. 121).

A formação pedagógica também contribui para a construção da identidade profissional. Professores que ingressam na universidade podem reproduzir modelos de ensino vivenciados durante sua própria formação, em especial quando não tiveram oportunidades de discutir diferentes concepções pedagógicas. A discussão a respeito desses modelos possibilita perceber suas contribuições e limitações. Cunha (2019) argumenta que:

> Nesse processo, a formação continuada pode assumir diferentes formas, incluindo cursos, grupos de estudo, reuniões pedagógicas, observação de aulas e compartilhamento de experiências. Essas iniciativas favorecem o desenvolvimento profissional e possibilitam que os professores discutam problemas comuns, analisem alternativas e construam soluções coletivas (Cunha, 2019, p. 45).

Como se percebe, a formação docente é dotada de conhecimentos científicos, pedagógicos e experienciais, os quais permitem ao educador compreender a complexidade do trabalho universitário e, assim, tenha condições de empreender práticas coerentes com as necessidades dos estudantes e com os propósitos da educação superior.

4 Desafios e possibilidades da prática pedagógica

Um dos principais desafios da docência universitária consiste em superar a compreensão de que ensinar significa transmitir informações para que os estudantes as reproduzam em avaliações. Embora a exposição oral possa ser adequada em diferentes situações, sua utilização exclusiva tende a reduzir as oportunidades de participação e de aplicação do conhecimento.

Freire (1996) questiona a concepção de ensino baseada na transferência de informações e defende uma prática educativa que favoreça a construção do conhecimento e a autonomia dos educandos. Essa perspectiva não elimina a responsabilidade do professor pela organização do ensino, mas amplia sua atuação para incluir o diálogo, a problematização e a criação de situações que estimulem a reflexão. Freire (1996, p. 47) esclarece: "Saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção".

O professor universitário precisa organizar atividades que permitam aos estudantes compreender conceitos, estabelecer relações, formular perguntas e utilizar conhecimentos na análise de situações concretas. Essa atuação exige planejamento e seleção adequada das estratégias didáticas. Entre as possibilidades de aprimoramento estão os estudos de caso, os debates orientados, a resolução de problemas, os projetos integradores e as atividades colaborativas. Essas estratégias podem aproximar os conteúdos acadêmicos da realidade profissional e favorecer o desenvolvimento da capacidade de argumentação, análise e tomada de decisões. Nessa linha, é pertinente resgatar a afirmação de Freire (1996, p. 24): "A reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação Teoria/Prática sem a qual a teoria pode ir virando blá-blá-blá e a prática, ativismo".

É importante ressaltar que as metodologias participativas não devem ser utilizadas somente pelo seu aspecto inovador; é necessário que a utilização esteja articulada aos objetivos de aprendizagem traçados e aos conteúdos selecionados. Uma atividade em grupo, por exemplo, exige orientações claras, critérios de avaliação e acompanhamento docente para que todos os estudantes tenham oportunidades de participar.

Masetto (2012) discute a competência pedagógica do professor universitário considerando aspectos como: planejamento, interação entre os participantes do processo educativo e utilização de recursos didáticos. Essa perspectiva reforça a importância de compreender o ensino como uma atividade profissional que demanda decisões fundamentadas e organização intencional. O autor reforça:

> A competência pedagógica do docente do ensino superior não se restringe ao domínio de um conteúdo, mas exige uma postura profissional que envolve planejamento rigoroso, mediação constante e escolhas metodológicas conscientes. (Masetto, 2012, p. 45)

Outro desafio diz respeito à diversidade dos estudantes; as turmas universitárias são constituídas por educandos de diferentes perfis: alguns alunos têm maior facilidade de compreender os conteúdos, outros necessitam de material especial para essa compreensão, e o professor precisa se adaptar às diferentes situações de ensino e aprendizagem. Como lembra Masetto (2012, p. 54):

> A diversidade de alunos em uma mesma sala de aula, com diferentes histórias de vida, formações anteriores, ritmos de aprendizagem e expectativas em relação ao curso, constitui-se em um dos grandes desafios para o professor universitário, que precisa romper com a

> visão de uma classe homogênea e buscar estratégias didáticas que incluam a todos (Masetto, 2012, p. 54).

O reconhecimento dessas diferenças implica em organizar estratégias que favoreçam o desenvolvimento dos conhecimentos necessários à formação. A apresentação clara dos objetivos, a disponibilização de materiais acessíveis e a realização de atividades diagnósticas podem ajudar o professor a identificar dificuldades e planejar intervenções. Também é importante considerar as condições institucionais que influenciam a prática pedagógica. A carga de trabalho, o número de estudantes por turma, a disponibilidade de recursos e as exigências relacionadas à pesquisa e à extensão interferem no tempo que o professor pode dedicar ao planejamento e à avaliação. Quanto a isso, é válido destacar:

> O professor universitário de hoje vê-se diante de uma exigência de múltiplos papéis: ele deve ser um pesquisador produtivo, um extensionista voltado para a comunidade, um gestor administrativo e, finalmente, um orientador e docente em sala de aula. Essa sobrecarga de atividades, somada a turmas frequentemente numerosas e à escassez de recursos materiais e tecnológicos adequados nas instituições, restringe severamente o tempo disponível para o planejamento cuidadoso de suas disciplinas e para um processo avaliativo que seja verdadeiramente formativo e processual. (Masetto, 2012, p. 43).

No processo de valorização da docência, é necessário que as instituições reconheçam a complexidade do trabalho pedagógico, uma vez que a formação continuada pode ser tratada somente como uma responsabilidade de ordem individual, mas como importante parte das políticas voltadas ao desenvolvimento profissional e à qualidade acadêmica.

Quanto às tecnologias digitais, é notório que oferecem outras possibilidades construtivas para o ensino superior. Ambientes virtuais de aprendizagem, bibliotecas digitais, simuladores e ferramentas colaborativas podem ampliar o acesso aos materiais e melhorar a comunicação entre professores e estudantes, mas o uso de recursos tecnológicos, isoladamente, não garante a ocorrência de inovação pedagógica.

A tecnologia deve estar relacionada aos objetivos educativos. Uma aula virtual que apenas reproduz uma exposição extensa pode manter as limitações de uma prática exclusivamente transmissiva, entretanto, recursos digitais utilizados para investigação, colaboração e acompanhamento das atividades podem auxiliar na ampliação das oportunidades de participação. Em outras palavras:

> A tecnologia educacional precisa estar alinhada aos objetivos pedagógicos, funcionando como uma mediação ativa em vez de reproduzir práticas puramente transmissivas no ambiente virtual. Quando integrada para incentivar a investigação e a colaboração, ela expande significativamente a participação ativa dos estudantes (Masetto, 2012, p. 142).

Outro aspecto a levar em consideração refere-se às desigualdades de acesso à internet e aos dispositivos, assim como a confiabilidade das informações disponíveis, e o professor ocupa um espaço significativo na orientação da pesquisa acadêmica, na análise das fontes, bem como no uso ético das ferramentas digitais.

A avaliação da aprendizagem representa outro elemento importante da prática pedagógica, mas é necessário lembrar que, se utilizada apenas com o propósito de atribuir notas, favorece a memorização de informações, porém não permite uma compreensão aprofundada das dificuldades de aprendizagem dos alunos. Por outro lado, a avaliação formativa possibilita informações que podem contribuir na orientação do trabalho do professor e da organização dos estudos.

A diversificação dos instrumentos avaliativos permite acompanhar diferentes dimensões da aprendizagem, por exemplo, provas, trabalhos escritos, seminários, projetos e relatórios podem ser utilizados de acordo com os objetivos da disciplina. Assim, é importante que os critérios sejam claros e que as atividades avaliativas estejam articuladas aos conteúdos e às competências desenvolvidas. Masetto (2012) lembra:

> O processo de avaliação exige o uso de uma variedade de instrumentos que devem ser escolhidos em função dos objetivos e da natureza da própria matéria ou atividade. Não se pode avaliar o desenvolvimento de competências ou de atitudes apenas com uma prova escrita [...]. Daí a importância de se utilizar diferentes formas de avaliação que permitam o acompanhamento do aluno ao longo de todo o processo de aprendizagem (Masetto, 2012, p. 147).

A devolutiva pedagógica também merece atenção. Informar apenas a nota obtida não é suficiente para orientar a melhoria do desempenho. O professor pode indicar aspectos que precisam ser revistos, apresentar exemplos e sugerir caminhos para o desenvolvimento das habilidades esperadas. A reflexão crítica sobre a prática contribui para integrar essas dimensões. Ao analisar as dificuldades apresentadas pelos estudantes, o professor pode identificar se os conteúdos foram adequadamente organizados, se as estratégias utilizadas foram pertinentes e se os instrumentos

de avaliação permitiram verificar os conhecimentos pretendidos. Além disso, é necessário ressaltar:

> A docência no ensino superior exige uma competência que vai além do domínio do conteúdo. Ela demanda uma constante atitude de reflexão sobre a própria ação pedagógica, onde [sic] o professor se torna um pesquisador de sua prática, avaliando continuamente a eficácia de seus métodos, a organização curricular e a relação estabelecida com a aprendizagem do aluno (Masetto, 2012, p. 85).

Essa reflexão não deve ser reduzida à identificação de falhas individuais. É necessário considerar também o tempo disponível, os recursos institucionais, as características da turma e a organização curricular. O aperfeiçoamento da prática depende tanto das decisões do professor quanto das condições em que o trabalho é realizado. Desse modo, as possibilidades de qualificação da docência universitária envolvem formação pedagógica, planejamento, metodologias diversificadas, avaliação formativa, uso crítico das tecnologias e colaboração entre professores. Essas dimensões se complementam e contribuem para a construção de experiências educativas mais coerentes com as finalidades da educação superior.

5 Discussão dos resultados prévios

A análise bibliográfica permite identificar aspectos relevantes para a compreensão dos desafios e das possibilidades da docência universitária. O primeiro deles é a necessidade de reconhecer a formação pedagógica como parte da profissionalização docente. O domínio dos conteúdos científicos permanece indispensável, mas precisa estar associado ao conhecimento dos processos de ensino e aprendizagem. As contribuições de Tardif (2014), Pimenta e Anastasiou (2014) e Cunha (2019) permitem compreender que o trabalho docente mobiliza diferentes saberes, construídos ao longo da formação e da experiência profissional. Isso indica que o desenvolvimento docente exige oportunidades permanentes de aprendizagem e reflexão.

O segundo aspecto refere-se à importância de articular teoria e prática. A experiência cotidiana fornece elementos para compreender os desafios do ensino, mas sua análise precisa estar fundamentada em conhecimentos que permitam interpretar os problemas e avaliar alternativas. A reflexão crítica contribui para que as práticas não sejam reproduzidas de forma automática. O terceiro aspecto diz respeito à diversificação das metodologias e dos instrumentos de avaliação. A utilização de estratégias participativas pode ampliar as oportunidades de aprendizagem, desde que

exista planejamento e acompanhamento pedagógico. Da mesma forma, a avaliação formativa pode contribuir para identificar dificuldades e orientar mudanças no processo educativo.

O quarto aspecto envolve as condições institucionais. A melhoria da prática pedagógica depende de professores comprometidos com a qualidade do ensino, mas também requer políticas de formação continuada, recursos adequados e reconhecimento das atividades de planejamento e avaliação. Esses aspectos demonstram que os desafios da docência universitária não possuem uma solução única. As estratégias precisam considerar os objetivos educacionais, a natureza dos conteúdos, as características dos estudantes e as condições concretas de trabalho.

Os resultados apresentados são prévios e interpretativos, pois decorrem da análise bibliográfica. Não representam resultados de entrevistas ou observações de aulas. Pesquisas futuras poderão investigar como os professores percebem sua formação pedagógica, quais estratégias utilizam e quais condições institucionais favorecem o desenvolvimento de práticas educativas qualificadas.

6 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar os desafios da docência no ensino superior e discutir possibilidades de aprimoramento da prática pedagógica. A análise permitiu compreender que o trabalho do professor universitário envolve conhecimentos científicos, pedagógicos e experienciais, além de condições institucionais que influenciam o planejamento e a realização das atividades educativas. Em resposta ao problema de pesquisa, identificou-se que os principais desafios estão relacionados à formação pedagógica, à diversidade dos estudantes, à organização das metodologias, à avaliação da aprendizagem e às condições de trabalho. As possibilidades de aprimoramento incluem formação continuada, planejamento intencional, metodologias participativas, avaliação formativa e reflexão crítica sobre as experiências de ensino.

A discussão também evidencia que o domínio do conteúdo não garante, isoladamente, a qualidade da docência. É necessário que o professor compreenda os processos de aprendizagem, estabeleça objetivos claros, selecione estratégias adequadas e acompanhe o desenvolvimento dos estudantes. A formação continuada assume, nesse contexto, papel importante para a construção de conhecimentos profissionais e para

a revisão das práticas. O diálogo entre professores, a participação em atividades formativas e a análise dos resultados do ensino podem contribuir para o desenvolvimento de uma atuação mais consciente e fundamentada.

Entretanto, a melhoria da docência universitária não depende exclusivamente do esforço individual. As instituições de educação superior precisam oferecer condições de trabalho adequadas, valorizar a formação pedagógica e promover espaços de colaboração e desenvolvimento profissional. Conclui-se que a docência no ensino superior deve ser compreendida como uma atividade complexa e em permanente construção. Seu aprimoramento exige articulação entre conhecimento científico, competência pedagógica, compromisso ético e reflexão crítica. Investir na formação dos professores e na qualificação das práticas educativas representa uma possibilidade de fortalecer a qualidade da educação superior e contribuir para a formação de profissionais críticos, autônomos e socialmente responsáveis.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em: 29 out. 2026.

CUNHA, Maria Isabel da. A formação docente na universidade e a ressignificação do senso comum. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 121-133, maio/jun. 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0104-4060.67029 .

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

MASETTO, Marcos Tarciso. **Competência pedagógica do professor universitário**. 3. ed. São Paulo: Summus, 2012.

PIMENTA, Selma Garrido; ANASTASIOU, Léa das Graças Camargos. **Docência no ensino superior**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

Sobre os autores e autoras

Ana Paula Alf Lima Ferreira: Graduada em Administração pela Universidade de Cruz Alta (2005), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2011) e Doutora em Agronegócio pelo programa de Pós-graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Angela Souza Rodrigues Pereira: Técnica em Análises Clínicas pela CEPSM e Tecnóloga em Alimentos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Licenciada no Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Profissional pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) , Mestre em Ciência e Tecnologia dos Alimentos(UFSM), Técnica em Segurança do Trabalho pelo CTISM (UFSM), Doutora em Ciência e Tecnologia dos Alimentos e Técnica em Agropecuária no Colégio Politécnico de Santa Maria.

Angélica Hindersmann Rech: Mestra em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social pela Universidade de Cruz Alta (Unicruz). E-mail: ahrech@gmail.com

Antonio Escandiel de Souza: Doutor em Linguística Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Letras (Estudos Linguísticos) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), especialista em Linguística Textual e graduado em Letras Licenciatura em Português e Inglês pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Professor permanente no Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE - UNIVALI. Foi professor Titular II e Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da UNICRUZ. E-mail: aescandiel2004@gmail.com

Carolina Abreu Santos: Egressa do Curso de Administração da Unicruz

Carla Rosane da Silva Tavares Alves: Doutora em Letras pela Ufrgs. Docente do Programa de Pós-Graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. Primeira Líder do Gepelc – Grupo de Estudos, Pesquisa e

Extensão em Linguagens e Comunicação da Unicruz. E-mail: ctavares@unicruz.edu.br

Carlos Alberto Simões Pires Wayhs: Engenheiro civil formado pela UFRGS, mestrado (2004) e doutorado (2024) em Engenharia, concentração em Geotecnia pelo PPGEC/UFRGS. Professor da área da Geotecnia, atualmente na UNICRUZ desde 2023, tendo lecionado por cerca de 10 anos na UNIJUÍ, além da Faculdade CESURG Marau e da URI Santo Ângelo. Atuou como servidor público engenheiro civil na Prefeitura de Coronel Barros/RS por 20 anos, possuindo longa trajetória profissional e empresarial privada na Engenharia Civil. Sua trajetória na pesquisa inclui pavimentação de rodovias de baixo tráfego com materiais alternativos, estudos de solos argilosos do noroeste do Rio Grande do Sul e estudo da capacidade de carga e recalque de solos residuais do noroeste do Rio Grande do Sul. No doutoramento, o tema da pesquisa focou no estudo do efeito da energia de compactação no comportamento mecânico de rejeitos de mineração de cobre e cimento Portland. No Pós-Doutorado pretendeu abordar a caracterização física, mecânica e ambiental de rejeitos de mineração de carvão. UNICRUZ. E-mail: engcaw@gmail.com

Claudia Maria Prudêncio de Mera: Coordenadora do PPG em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social, na Universidade de Cruz Alta. Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Email: cmera@unicruz.edu.br

Denise Tatiane Girardon dos Santos: Pós-Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), sob orientação do Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin. Doutora em Direito pela Universidade do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social e do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta (Unicruz). Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI-SA). E-mail: desantos@unicruz.edu.br

Domingos Benedetti Rodrigues: Estágio de Pós-Doutorado em Direito pela URI Campus de Santo Ângelo RS - Brasil. Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUI de Ijuí. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC de Santa Cruz do Sul. Graduado em Ciências

Jurídicas e Sociais pela FADISA de S. Ângelo. Graduado na Licenciatura em Artes Práticas Habilitação em Técnicas Agrícolas pela UNIJUI. Professor do Programa de Pós-Graduação em Pós-Graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social - PPGPSDS e do curso de Direito da Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Integrante do Grupo de Pesquisa GPJUR do curso de Direito da UNICRUZ. Advogado. E-mail: mingojuslex@yahoo.com.br

Laura Zimmermann de Souza: Mestre em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social pela Universidade de Cruz Alta - Unicruz. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Dom Alberto - Santa Cruz do Sul/RS. Especialista em Direito de Família pela Faculdade de Venda Nova do Imigrante. Especialista em Direito Processual Civil pela Legale Educacional. Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta - Unicruz. E-mail: laura.zimmermann2@gmail.com.

Luiza Alessandra Silva da Silva Soares: Graduanda em Direito na Universidade de Cruz Alta. Membro discente do Grupo de Pesquisa Jurídica em Cidadania, Democracia e Direitos Humanos – GPJUR/UNICRUZ. E-mail: luizaalessandrasoares@gmail.com

Letícia da Silva Moreira: Graduanda em Direito na Universidade de Cruz Alta. Membro discente do Grupo de Pesquisa Jurídica em Cidadania, Democracia e Direitos Humanos – GPJUR/UNICRUZ. E-mail: lm748853@gmail.com

Matheus Villani Perlin: Acadêmico do Curso de Administração da Unicruz

Naican Costa Escobar: Discente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social da Universidade de Cruz Alta (Unicruz). E-mail:naicanescobar@gmail.com

Natalia Hauenstein Eckert: Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social e dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil da Universidade de Cruz Alta (Unicruz)., Cruz Alta, Brasil. E-mail:eckert@unicruz.edu.br

Patricia Mariotto Mozzaquatro Chicon: Doutora em Modelagem Matemática pela Unijui. Docente do Programa de Pós-Graduação em

Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Segunda Líder do Gepelc. Cruz Alta, Brasil. E-mail: pmozzaquatro@unicruz.edu.br

Pedro Trindade Petersen: Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (UNICRUZ). Mestre em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social - Direito pela Universidade de Cruz Alta-RS - UNICRUZ. Pós-graduado em Direito Civil e Empresarial pelo Instituto Damásio de Direito - IDD (Faculdade IBMEC SP). E-mail: pedro.petersen@hotmail.com.

Roana Funke Goularte: Pós-Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), sob orientação do Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth. Doutora em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (PPGPSDS/UNICRUZ). Especialista em Direitos Humanos e em Direito do Consumidor (CENES). Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Jurídica em Cidadania, Democracia e Direitos Humanos – GPJUR/UNICRUZ. Docente no curso de Direito da UNICRUZ. E-mail: rgoularte@unicruz.edu.br

Rodrigo Antonio Rodrigues Alves: Estágio pós-doutoral em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social/Administração. Doutor em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social/Administração. Universidade de Cruz Alta/RS. Professor dos cursos de Administração e Ciências Contábeis da UNICRUZ E-mail: rodrigoaralves@hotmail.com

Samuel de Lima da Silva: Engenheiro civil formado pela UNICRUZ (2025), Técnico em Manutenção e Suporte em Informática formado pelo IFFAR (2019), pós-graduando em Engenharia Econômica e Financeira e pós-graduando em Projetos Mecânicos e Usinagem pela Faculdade Líbano. Atuando há 6 anos em projetos da área de unidades de armazenagem agrícola. UNICRUZ. E-mail: sdelimadasilva7@gmail.com

Solange Beatris Billig Garces: Doutora em Ciências Sociais (UNISINOS). E-mail: sgarces@unicruz.edu.br

Tamara Silvana Menuzzi Diverio: Estágio de Pós-Doutorado em Economia pela Universidade de Évora - Portugal. Doutora em Desenvolvimento

Rural pela UFRGS. Graduada em Ciências Econômicas pela UFSM. Graduada em Direito pela URI Campus de Frederico Wesphalen. Docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI/FW), Brasil. E-mail: diverio@uri.edu.br

Vanessa Steigleder Neubauer: Doutora em Filosofia (UNISINOS). E-mail: vneubauer@unicruz.edu.br

Vanessa de Campos Junges: Doutora em Administração (UFSM). E-mail: vjunges@unicruz.edu.br

Vaneza Lima dos Santos: Doutoranda do Programa de Pós graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social – Universidade de Cruz Alta. E-mail: vanezalima2030@gmail.com

Victória Rodrigues Villa Real: Bacharela em Direito pela Universidade de Cruz Alta. Membro discente do GPJUR.

Do financiamento de uma propriedade rural à definição de prioridades para o investimento público, as decisões de gestão envolvem escolhas econômicas, responsabilidades jurídicas e interesses coletivos. *Direito e Gestão das Organizações* examina como essas dimensões se articulam no cotidiano de empresas, municípios e instituições de ensino. Vinculada ao Grupo de Pesquisa Jurídica do Curso de Direito (GPJur) e ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Desenvolvimento Regional (GEPEDER) da Universidade de Cruz Alta, a coletânea reúne doze estudos teóricos e empíricos. O Rio Grande do Sul oferece um ponto de partida concreto. A pecuária de corte, as relações de trabalho em uma empresa cerealista e a participação dos cidadãos na Consulta Popular revelam, em escalas distintas, quem participa das decisões e como elas repercutem na vida das pessoas. A reflexão se amplia ao examinar a gestão sustentável, o uso de tecnologias em projetos residenciais e os desafios da formação de administradores e da docência universitária. No campo das instituições públicas, a obra aproxima a gestão do território, a qualidade do atendimento ao cidadão e o acesso à justiça. Nesse percurso, a filosofia de Jürgen Habermas e a de Hans-Georg Gadamer ajudam a formular uma questão que atravessa o livro e interessa tanto à pesquisa quanto à prática profissional: que condições as organizações oferecem para que as pessoas compreendam as decisões que as afetam e participem delas?

ISBN 978-656135345-8

9 786561 353458

EDITORA
ILUSTRAÇÃO