

INSTITUTIONAL VOIDS: UMA ANÁLISE TAXONÔMICA DE SUA INFLUÊNCIA NA PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Eduardo Henrique Andrade de Paula¹
Daniel Jardim Pardini²

Resumo: Eixo teórico desta pesquisa, a teoria do *Institutional Voids*, de Tarun Khanna & Khrishna Palepu (2005), defendida no estudo *Spotting Institutional Voids in Emerging Markets*, expôs as deficiências dos sistemas institucionais impeditivas do adequado funcionamento dos mercados, por seu impacto negativo no desempenho das organizações, causador de danos socioeconômicos. Ancorado nesta teoria e no objetivo de identificar os *Institutional voids structural* e *contingent* cuja interferência no *contract enforcement* afeta a estruturação e execução das obras públicas pelo setor da Construção Civil brasileiro, resultando em paralisações e/ou abandono pelo Poder Estatal, este estudo, constituído das abordagens teórica e prática e inserido na vertente quali-quantitativa, atestou tal interferência ao identificar os *voids* pela classificação taxonômica que norteou o processo da análise estatística dos dados catalogados por programas de financiamento do Estado, oriundos do Banco de Dados do Tribunal de Contas da União (TCU), confirmando, por extensão, as hipóteses propostas: Ho1 – confirmada com 28 ocorrências a presença de fatores ambientais no contexto socioeconômico em tela, promotores dos *contingent voids* causadores da paralisação das obras, mesmo quando utilizados como recurso de oportunidade de adaptação ou forma de escape; Ho2 – comprovado com 61 ocorrências, que os *Contingent voids* afetam negativamente o *enforcement* dos contratos de obras públicas, se presentes nos domínios Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo da instituição contratante; Ho3 – confirmada com 2076 ocorrências, que a presença negativa de *Structural voids* afeta o *enforcement* dos contratos de obras públicas, se presentes nos três domínios da instituição contratante; Ho4 – confirmado com 2076 ocorrências

¹ Doutorado em Administração pela Universidade FUMEC (2022). Universidade FUMEC.

² Doutorado em Administração pela UFMG-CEPEAD & Birmingham University (2004).

de *structural voids* e 161 ocorrências de *contingent voids* (+ “motivos/*voids* não informados”), que tais *institutional voids* induzem à paralisação de obras contratadas pelo poder público com empresas privadas; Ho5 – confirmada com 2.237 ocorrências o possível corte dos *structural* e *contingent voids* (+ “*voids* não informados”) presentes nos contratos do poder público com o setor da construção civil, impeditivos do *contract enforcement*, se presentes em conjuntura favorável ao seu efetivo combate; e Ho6 – a classificação taxonômica dos *structural* e *contingent voids* causadores do *contract enforcement* oferta valioso contributo teórico e prático, por permitir o efetivo combate das quebras contratuais na relação Estado *versus* Construção Civil, geradoras das presentes 4.681 obras paralisadas, ao expor os fatores estruturais e contingenciais de sua relação com os pilares Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo, em procedimento indicativo das causas das paralisações oriundas da relação comercial. Concluiu-se, pois, que do confronto: *Structural* e *Contingent Voids versus* pilares institucionais *Normatização, Regulação* e *Cultura Cognitiva*, emerge o combate efetivo aos agentes paralisadores das obras públicas, resultado facultado pela identificação dos *voids* bloqueadores do *Contract enforcement*.

Palavras-chave: *Institutional voids. Structural voids. Contingent voids. Contract enforcement.* Estado. Construção civil. Obras públicas.

Summary: Theoretical axis of this research, the *Institutional Theory Voids*, from Tarun Khanna & Krishna Palepu (2005), defended in the *Spotting study institutional Voids in Emerging Markets*, exposed the deficiencies of institutional systems that impede the proper functioning of markets, due to their negative impact on the performance of organizations, causing socioeconomic damage. *Anchored* in this theory and in the objective of identifying the *Institutional voids structural* and *contingent* whose interference in the *contract enforcement* affects the structuring and execution of public works by the Brazilian Civil Construction sector, resulting in stoppages and/or abandonment by the State Power, this study, consisting of theoretical and practical approaches and inserted in the quali -quantitative aspect, attested to such interference when identifying the *voids* by the taxonomic classification that guided the process of statistical analysis of data cataloged by State funding programs, from the Database of the Federal Court of Auditors (TCU), confirming, by extension, the proposed hypotheses: Ho1 - confirmed with 28 occurrences the presence of environmental factors in the socioeconomic context in question, promoters of the *contingent voids* causing the work stoppage, even when used as an adaptation opportunity resource or a form of escape; Ho2 – proven with 61 occurrences, that the *Contingents voids* negatively affect the *enforcement* public works contracts, if present

in the Normative, Regulatory and Cognitive Cultural domains of the contracting institution; Ho3 – confirmed with 2076 occurrences, that the negative presence of *structural S voids* affect *enforcement* public works contracts, if present in the three domains of the contracting institution; Ho4 – confirmed with 2076 occurrences of *structural voids* and 161 *contingent occurrences voids* (+ “reasons/ voids not informed”), that such *institutional voids* lead to the suspension of works contracted by the government with private companies; Ho5 – confirmed with 2,237 occurrences the possible cut of the *structural* and *contingent voids* (+ “voids not informed”) present in government contracts with the civil construction sector, impeding the *contract enforcement*, if present in a conjuncture favorable to its effective combat; and Ho6 – the taxonomic classification of the *structural* and *contingent voids* causing the *contract enforcement* offers a valuable theoretical and practical contribution, as it allows the effective fight against contractual breaches in the State *versus* Civil Construction relationship, which generate the present 4,681 paralyzed works, by exposing the structural and contingency factors of their relationship with the Normative, Regulatory and Cultural Cognitive pillars, in a procedure indicating the causes of stoppages arising from the commercial relationship. It was concluded, therefore, that from the comparison: *Structural* and *Contingent Voids versus* institutional pillars *Standardization, Regulation* and *Cognitive Culture*, the effective fight against the paralyzing agents of public works emerges, a result provided by the identification of the blocking *voids of the contract enforcement*.

Keywords: Institutional voids. Structural voids. Contingent voids. Contract enforcement. State. Civil construction. Public works.

Resumen: El eje teórico de esta investigación, la teoría de los vacíos institucionales, de Tarun Khanna & Khrishna Palepu (2005), defendida en el estudio *Spotting Institutional Voids in Emerging Markets*, expuso las deficiencias de los sistemas institucionales que impiden el buen funcionamiento de los mercados, debido a su impacto negativo en el desempeño de las organizaciones, causando daños socioeconómicos. Anclado en esta teoría y en el objetivo de identificar los vacíos Institucionales estructurales y contingentes cuya interferencia en la ejecución del contrato afecta la estructuración y ejecución de obras públicas por parte del sector de la Construcción Civil Brasileña, resultando en paralizaciones y/o abandono por parte del Poder del Estado, este El estudio, compuesto por enfoques teóricos y prácticos e inserto en el aspecto cualitativo-cuantitativo, atestiguó tal interferencia al identificar los vacíos por la clasificación taxonómica que guió el proceso de análisis estadís-

tico de los datos catalogados por los programas de financiamiento del Estado, provenientes del Banco de Datos de Tribunal de Cuentas Federal (TCU), confirmando, por extensión, las hipótesis propuestas: Ho1 - confirmó con 28 ocurrencias la presencia de factores ambientales en el contexto socioeconómico en cuestión, promotores de vacíos contingentes causantes de la paralización de las obras, aun cuando se utilicen como recurso de oportunidad de adaptación o forma de escape; Ho2 - probado con 61 ocurrencias, que las Nulidades Contingentes afectan negativamente la ejecución de los contratos de obras públicas, si están presentes en los dominios Normativo, Reglamentario y Cultural Cognitivo de la institución contratante; Ho3 - confirmado con 2076 ocurrencias, que la presencia negativa de Vacío Estructural afecta la ejecución de los contratos de obras públicas, si está presente en los tres dominios de la institución contratante; Ho4 - constató con 2076 ocurrencias de vacíos estructurales y 161 ocurrencias de vacíos contingentes (+ “motivos/vacíos desinformados”), que tales vacíos institucionales conducen a la paralización de obras contratadas por el gobierno con empresas privadas; Ho5 - Confirmó con 2.237 ocurrencias el posible corte de los vacíos estructurales y contingentes (“vacíos no informados”) presentes en los contratos del gobierno con el sector de la construcción civil, impedimentos para la ejecución de los contratos, si se presentan en una coyuntura favorable para su combate efectivo; y Ho6 - la clasificación taxonómica de los vacíos estructurales y contingentes que provocan la ejecución de los contratos ofrece un valioso aporte teórico y práctico, ya que permite la lucha eficaz contra los incumplimientos contractuales en la relación Estado versus Construcción Civil, que generan las 4.681 obras paralizadas actuales, exponiendo la estructura y contingencias de su relación con los pilares Normativo, Normativo y Cultural Cognitivo, en un procedimiento indicando las causas de las paralizaciones derivadas de la relación comercial. Se concluyó, por tanto, que de la confrontación: Vacíos Estructurales y Contingentes versus pilares institucionales Normalización, Regulación y Cultura Cognitiva, emerge una lucha eficaz contra los agentes paralizantes de la obra pública, resultado proporcionado por la identificación de los vacíos bloqueadores de la ejecución de Contratos.

Palabras clave: Institutional voids. Structural voids. Contingent voids. Contract enforcement. Estado. Construcción civil. Obras Públicas.

Introdução

Eixo teórico deste estudo, a teoria dos *Institutional Voids* surgiu no meio acadêmico em 2005, com os teóricos Tarun Khanna e Khrishna Palepu, na defesa da tese *Spotting Institutional Voids in Emerging Markets*³, relacionada à origem das deficiências dos sistemas institucionais impeditivas da atuação adequada dos mercados, por impactar de forma negativa o desempenho das organizações, com ênfase para as multinacionais, causando danos socioeconômicos.

Pautados por questões críticas ligadas à natureza dos mercados emergentes em relação a suas contrapartes maduras, focando o esforço de muitos países do mundo “para construir sua atividade econômica em torno dos mercados, participando de acordos de livre comércio”, Khanna & Palepu (2010, p. 33) questionam a controversa questão no artigo de mesmo título – *Spotting Institutional Voids in Emerging Markets* –, publicado no livro de sua autoria: *Winning in Emerging Markets: A Road Map for Strategy and Execution*: “2. qual é o desafio fundamental na construção de mercados para que funcionem bem? Com quais conjuntos de instituições os mercados avançados contam para resolver esses desafios? O que torna complexa a construção dessas instituições? O que acontece, quando algumas dessas instituições estão ausentes ou subdesenvolvidas em uma economia? Como identificar esses vazios institucionais?”

E suas respostas levaram à conclusão de que os mercados emergentes são caracterizados por *institutional voids* (Khanna, & Palepu, 1997). E que para superá-los, sobrevivendo e prosperando ao longo do tempo, as empresas devem responder aos imprevisíveis e frequentes choques de instabilidade política, violência social, flutuações macroeconômicas e até guerras, sem contar com o benefício de intermediários que analisem informações de mercado, facilite transações e forneça sinais de credibilidade (Khanna, & Palepu, 1997; Khanna, & Rivkin, 2001).

Neste sentido, Khanna & Palepu (1997) apontam a presença de *institutional voids* no âmbito das instituições de apoio, tanto por ausência como por ineficiência na função de assistir as empresas a consumir transações econômicas. Ocorrência comum nos países subdesenvolvi-

³ Kanna, T., Palepu, K. (2005). *Spotting institutional voids in emerging markets*. Boston: Harvard School Publishing, Note p. 106-014.

dos ou emergentes, cujo apoio das instituições públicas dificultam as interações de mercado com aumento dos custos de transação causador de ineficiência econômica (Khanna, & Palepu, 1997). Alon & Rottig (2013) asseveram que “a existência de vazios institucionais nos mercados emergentes originam da ausência de salvaguardas comuns presentes em mercados desenvolvidos. Por seu lado, Rodrigues (2013, p. 21) explica que o mercado emergente apresenta dois tipos de *institutional voids*: o de natureza *estrutural*, com origem na estrutura do sistema institucional e não acessível a mudanças, que determina as regras do jogo; e o de natureza *contingencial*, que dependente do ritmo do crescimento econômico, indica a forma como o jogo está sendo jogado, em lugar de indicar que deveria ser jogado segundo as regras. Assim, da mesma forma que originam resultados positivos, os *institucionais voids* também facilitam atividades ilegais, gerando custos sociais de impacto negativo no crescimento sustentável, expondo, com tal incongruência, a importante característica dos mercados emergentes: sua natureza contraditória geradora de espaços organizacionais onde o rápido crescimento econômico anda de mãos dadas com o fraco desempenho das instituições governamentais e corporações empresariais (Rodrigues, 2013, p. 24). Contexto onde a responsabilidade do mercado da construção civil alia-se ao dever governamental de garantir à população civil a infraestrutura necessária ao pleno atendimento de seus direitos constitucionais à educação, saúde, moradia, trabalho e lazer. Responsabilidade e dever de fundamental importância social no âmbito dos mercados emergentes.

Reside nesta incongruência afeta aos mercados emergentes a importância do relevante papel do *enforcement contract*, a saber, do cumprimento dos contratos oriundos da relação do poder público com organizações privadas, pela estratégia coercitiva de monitoramento e sanções, com ênfase nas penalidades econômicas e judiciais, evitando-se a garantia de medidas de danos pouco rigorosas causadoras das frequentes quebras contratuais. (Shavell, 1980, p.466-467). Ausência do *enforcement* oriunda do perfil de pactos falhos na previsão de todas as contingências pelos contratantes, por desprezarem o exigido perfil pareto-eficiente do contrato, a saber, o entendimento de que, além de considerar o ressarcimento da parte descumpridora pelos danos relativos à expectativa e confiança, os contratantes devem respeitar a inexistência desses danos, nos casos em que a referida parte nada precisou restituir. (Shavell, 1980, p.469-470).

Responsáveis por gerar os *institutional voids*, as três bases institucionais ora referenciadas, denominadas “pilares” por envolver a

construção civil, evidenciam as formas como as instituições moldam e são moldadas por determinado ambiente social, econômico e cultural. E nesse contexto, os pilares Normativo, Regulatório e Cultural-Cognitivo sustentam a “ponte” entre a situação exsante e o produto final. Do que se conclui, que a ruptura de um deles rompe a ponte, gerando um *institutional void* (Sjöstrand, 1995). Sabe-se, também, que a situação exsante, na ambiência que seja, é constituída de três elementos essenciais: estruturas (*structures*), contingências (*contingents*) e aplicações/cumprimentos (*contracts enforcements*) (Rodrigues, 2013). É neste contexto teórico, que as hipóteses deste estudo foram estabelecidas, considerando a relação de cada pilar institucional com a estrutura exsante de determinada ambiência.

Diretamente afetado pelos *institutional voids*, o setor da construção civil brasileiro – umbilicalmente ligado ao setor de obras públicas, tanto do governo federal como dos estaduais, municipais e do distrito federal –, vem sofrendo as consequências dos vazios institucionais que o envolvem, geradores da paralisação das obras. Segundo Frischtak (2018, p. 24): “há obras paralisadas e outras sofrendo grande atraso frente ao seu cronograma inicial nas três esferas de governo, tanto em parcerias público-privadas como em parcerias contratuais de natureza privada”. Entretanto, inexistente análise contábil do fenômeno, sequer por parte do setor público, que exponha tanto a dimensão do problema, como a sua distribuição territorial e setorial.

Para eliminar tal lacuna de ordem administrativa, pela detecção e combate às suas causas, propõe-se, com este estudo focado nos *institutional voids* refletidos na grande quantidade de obras públicas paralisadas e inacabadas (abandonadas), contribuir para a solução ou minimização desse grave problema de ordem social, causador de prejuízo financeiro ao erário e às construtoras e empreiteiras e, conseqüentemente, de relevante dano humanitário à sociedade civil.

Proposta embasada no estabelecimento da ordenação hierárquica das construções inacabadas e paralisadas pelo Estado brasileiro, e neste estudo orientada pelos registros das instituições, fundos e departamentos estatais responsáveis por tais investimentos: CAIXA, PAC, SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC, DNIT e FUNASA. Ordenação que permitiu classificar as obras em distintas e definidas etapas, com base na identificação dos *institutional voids* nelas atuantes, por meio do método da Taxonomia de Bloom et al. (1956) – ciência responsável por determinar a classificação sistemática de diferentes coisas em categorias (Campos, & Gomes, 2007).

Pretendeu-se, pois, que o modelo estatístico proposto, gerador de expansivo ordenamento de dados, responda ao objetivo da pesquisa direcionado à identificação, categorização e classificação dos *voids* presentes nos contratos relativos às obras paralisadas e inacabadas do setor da construção civil, detectadas no campo organizacional de infraestrutura brasileiro. Processo norteador das ações do pesquisador para o alcance da resposta ao problema de pesquisa: *Quais ‘Institutional voids’ – ‘structural’ e ‘contingent’ – interferem no ‘contract enforcement’, afetando o campo organizacional da infraestrutura no Brasil, e de que forma atuam na estruturação e execução das obras pelo setor da Construção Civil?*

Problema alinhado ao objetivo geral proposto: identificar os *Institutional voids – structural e contingent* – cuja interferência no *contract enforcement* afeta a estruturação e execução das obras públicas pelo setor da Construção Civil brasileiro, resultando em paralisações e/ou abandono pelo poder estatal. Objetivo este embasador das hipóteses da pesquisa, apresentadas nos textos de abertura e conclusão deste artigo.

Fundamentação Teórica

A teoria institucional e o papel regulatório das instituições estatais

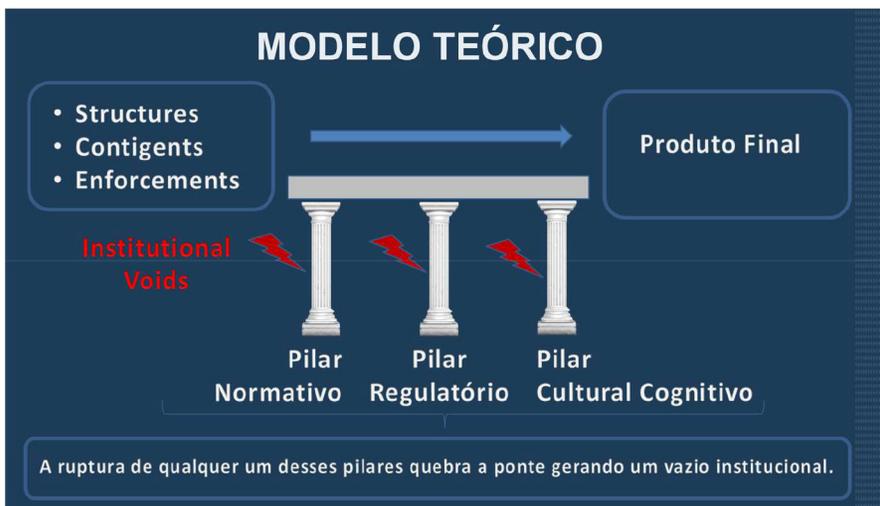
Somente no seu ressurgimento na década de 1970, sob a denominação de “*New Institutional Economics*” (NIE) – ou Nova Economia Institucional (NEI) –, a teoria institucional foi estabelecida com base no pressuposto de que apesar dos mecanismos do mercado apresentarem falhas, as organizações se capacitaram para desenvolver instrumentos de proteção, como os contratos e a governança corporativa (Carvalho, Vieira & Goulart, 2005).

No âmbito da NEI, segundo North (2006, p.9), a “instituição é o conjunto das regras do jogo numa sociedade, formalmente representativas dos limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas.” Por isso, é constituída tanto de leis e regras formais quanto de influências informais como a cultura. Para Sousa (2020, p.25), mesmo inserindo elementos alheios ao paradigma antes dominante, a análise institucional, sobretudo em North (1990), volta-se à eficiência de um

mercado assentado em valores econômicos de clara inspiração liberal.

Neste sentido, segundo discussões institucionalistas, o campo organizacional é uma arena institucional conformada por fornecedores, consumidores de produtos e recursos, agências reguladoras e empresas de serviço (Dimaggio & Powell, 1983; Fligstein, 2007). Por isso, informa Souza (2020, p.25), ao definir os três pilares do tecido institucional, Scott (2014) pautou-se pelo teor sociológico das instituições, conforme o Modelo Teórico –Figura 1– que rege este estudo.

Figura 1: Modelo Teórico



Fonte: Original desta pesquisa.

Pilar Normativo – Compreende o arcabouço de valores e normas que se aplicam a todos os membros da sociedade ou indivíduos e grupos específicos. Sua função é definir papéis sociais, ou seja, as “concepções de ações apropriadas” para pessoas que ocupam determinado lugar na sociedade. Sua diferença em relação ao pilar regulatório está no estabelecimento de mecanismos que induzem a ação, de acordo com o que se espera de cada um, conforme o que é estipulado como socialmente adequado (Scott, 2014).

Pilar Regulatório – Envolve os processos sociais que estabelecem regras de comportamento, monitoram seu cumprimento e impõem sanções, tanto na forma de recompensas como de punições, como meio de

influenciar as condutas dos agentes em determinada direção. Nessa dimensão, encontram-se desde os mecanismos informais de exclusão social até os altamente formalizados como a polícia e os tribunais. A saber: um sistema formal e informal de regras, acompanhado por fiscalização e sanção, promotor do sentimento de culpa ou inocência, constitui uma das visões das instituições. (Scott, 2014).

Pilar Cultural-Cognitivo – aspecto cultural-cognitivo das instituições que reflete a mediação feita pelos indivíduos entre os estímulos do mundo externo e suas representações simbólicas. O uso do termo, segundo Scott (2014), enfatiza que os processos interpretativos são moldados por estruturas culturais externas. Nos sistemas de símbolos, representações e crenças, as formas como as pessoas percebem o mundo definem e constroem possíveis cursos de ação.

Como se vê, a compreensão dos diferentes pilares institucionais decorre da evidenciação das diversas formas como as instituições moldam e são moldadas por determinado ambiente social, econômico e cultural (Sjostrand, 1995). Assim, estar em conformidade com as regras, valores e crenças expressas pelas instituições, implica a aceitação da organização pelo ambiente social e de negócios onde se situa. O contrário ocorre, quando uma empresa não interpreta bem o seu ambiente institucional, ou ainda, quando deliberadamente vai contra os seus postulados, e depois de legal e socialmente sancionada, perde o apoio e a aceitação da sociedade (Scott, 2014).

Destaca-se, pois, o entendimento de Greenwoold et al. (2011), de que o padrão de complexidade institucional vivenciado pelas organizações nunca é completamente fixo, e que a natureza dessa complexidade advém dos processos nelas estabelecidos (Scott, 2008) por duas forças antagônicas digladiando entre si: campos internos emergentes caracterizados por frequente e contundente contestação das ideias preponderantes, com seus proponentes competindo para priorizar ideias que favoreçam seus interesses materiais ou crenças normativas, em aberto confronto com campos maduros com maior probabilidade de desenvolver prioridades estáveis entre as ideias. Assim, no longo prazo, a complexidade institucional tanto pode se desdobrar como se desfazer ou se reformar, impondo às organizações a adaptação aos novos ambientes.

O papel regulador das matrizes institucionais

Para North & Thomas (1973), a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital. Está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesta direção. Assim, o que a literatura econômica atual considera causas do crescimento nada mais é que as consequências de uma dada matriz institucional específica. No limite, as causas do crescimento, identificadas por essa visão, são o próprio crescimento. Neste sentido, segundo North & Thomas (1973) *apud* Gala (2003), para se entender o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo, deve-se estudar as causas anteriores às tradicionais variáveis de crescimento, isto porque “o segredo para atingir o crescimento está na construção de uma matriz institucional que estimule a acumulação de capital físico e humano.”

O Estado e sua relação com a economia

Na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, respondendo diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais, o Estado é considerado por North (1981) o polo central do desenvolvimento econômico de uma nação (Gala, 2003). Isto em razão da sua responsabilidade pela definição da estrutura de propriedade sobre o que é produzido, a saber, pela *performance* da sua economia.

A dinâmica do modelo de Estado proposto por North (1981, p. 23) *apud* Gala (2003) reflete a interação do *governo* com os *investidores*. O primeiro busca maximizar suas receitas, impondo regras à propriedade e à produção dos *investidores*. Estes, por sua vez, cedem parte de seus direitos ao Estado em troca de serviços de apoio, proteção e justiça. Já a submissão dos *investidores* vem do custo de oportunidade enfrentado, para se manter sob a égide do governo.

Assim, a estrutura de propriedade da economia resulta dessa dinâmica, que mais eficiente será, se maior for o poder dos *investidores* de restringir a taxaço do *governo*. O contrário prevalece, se a força do *governo* impõe regras de apropriação dos excedentes, o que resulta em desestímulo à produção de riqueza pelos *investidores* (North, 1981, p. 25, *apud* Gala, 2003).

A teoria institucional e sua relação com a política

Em 1990, North enriqueceu analiticamente sua teoria institucional, inserindo no novo modelo tipos de Estado compostos por vários grupos de interesse, e não apenas do *governo*, por considerar, inclusive, a evolução dos sistemas políticos para formas democráticas. E concluiu que o sistema político ideal é aquele que produz uma estrutura de propriedade que maximiza o produto econômico da sociedade. Entretanto, apesar do sistema democrático representar um grande avanço no plano econômico, prevalecem os perigos da transposição da lógica econômica para o mercado político. E isto, porque a democracia não equivale para a política o mesmo que os mercados competitivos equivalem para a economia, atesta North (1990, p. 51), que argumenta ser a imperfeição do mercado político a responsável pela constituição de instituições econômicas ineficientes (North, 1990, p. 109).

Institutional voids

Como visto, preocupados com as deficiências dos sistemas institucionais impeditivas do funcionamento adequado dos mercados, por impactarem negativamente no desempenho das empresas, principalmente das multinacionais, Tarun Khanna & Khrishna Palepu (2005) criaram a teoria dos *Institutional Voids*, introduzindo no meio acadêmico a referida terminologia.

Derivada do vocábulo *institution*, em português, a expressão *institutional voids* significa “vazios institucionais”. No sentido metafórico, *void* seria buraco negro, vazio espacial, ausência de matéria de inegável importância. No sentido institucional, segundo Rodrigues (2013, p.21), *voids* são os vazios, ou lacunas, presentes nas regras formais, na legislação e nas normas institucionais, que, na forma como são implementadas, interferem no mercado.

Após revisão da literatura sobre o tema, Mair & Marti (2009) sugerem um conceito amplo de *institutional voids*. Avaliando o mercado como estrutura social especializada, mas carente de regras específicas para a criação e funcionamento das instituições, concluíram pela sua ausência nos países em desenvolvimento com altas taxas de pobreza,

incapacitando-os de participar do mercado, porque ou seus arranjos institucionais atuam de forma ineficiente ou não cumprem sua função de apoio organizacional. (Agostini, Vieira & Bossle (2016).

Embora os “vazios institucionais” possam ser positivos para os negócios em muitos aspectos, por criarem oportunidades para novas relações comerciais e empreendedorismo, importante considerar que o surgimento desses “vazios” ocorre, quando o crescimento econômico avança mais rápido que as estruturas sociais e institucionais, podendo gerar, também, consequências indesejáveis para a sociedade, como a super exploração dos recursos humanos e naturais. Assim, importante considerar as tipologias desses vazios: *contingent voids* (ou vazios contingenciais) e *structure voids* (ou vazios estruturais). (Rodrigues, 2013, p.5).

Os *structure voids* relacionados à distância entre as regras legais conforme publicadas e a capacidade institucional para sua aplicação; e os *contingent voids*, surgidos nos contextos sociais e econômicos onde se inserem, e advindos, em geral, de uma combinação de fatores únicos em determinados ambientes, ou sob pressão visando o crescimento. (Rodrigues, 2013, p.5).

Institutional voids e sistema mercadológico

Ao analisar os *institutional voids* sob o ponto de vista das multinacionais, para entender como são por eles afetadas nos países emergentes, Khanna & Palepu (2005) e Khanna (2013) observaram que tais organizações foram desfavorecidas por um sistema político gerador de instabilidade econômica, por sua vez geradora das falhas de mercado resultantes de uma regulamentação desfavorável ao empreendedorismo e ao desenvolvimento das empresas.

O termo *mercados emergentes* “é frequentemente reduzido à tautologia inútil de serem mercados que estão ‘emergindo’, por ainda não terem ‘emergido’”. Assim, para se alcançar o significado de “mercados emergentes”, “é preciso considerar cuidadosamente a forma como estes mercados estão emergindo, e até que ponto são mercados genuínos”. (Khanna & Pelepu, 2015, p.3). Isto por que, somente assim, também será possível alcançar compreensão das falhas de mercado originadas dos “vazios institucionais”, a saber, da falta de ligação do sistema de pro-

dução de serviços e produtos com os *output* das empresas e consumidores, geradora das lacunas nos principais *links* da cadeia de suprimentos.

Khanna, & Palepu (2005) também relataram a insuficiência da legislação trabalhista, no que concerne à exigência de qualificação de mão de obra, por exemplo, nos mercados de trabalho dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a saber nos mercados de capital estabelecidos, mas não tão vigorosos como os de Tóquio e Londres, e ainda, no *Stock Exchange* de Nova York.

Structural voids e Contingent voids

Os grupos de negócios são retratados como mecanismos entre empresas para lidar com as deficiências do mercado (Khanna, & Palepu, 2000; Leff, 1978). No entanto, o que não tem sido enfatizado é o fato de suas atividades serem impulsionadas por seu principal objetivo: criar e capturar valor econômico. Pautados nesse princípio, embarcam em oportunidades para preencher “os vazios deixados pela falta de instituições que, normalmente, sustentam o funcionamento eficiente dos mercados de produto, capital e trabalho” (Khanna & Rivink, 2001, p.46-47).

Focados nessa questão, Khanna & Palepu (2005) imprimiram ao *institutional voids* duas dimensões, considerando-as lados diferentes de uma mesma moeda, tendo como aspectos positivos as oportunidades geradas, e como negativos as restrições ao desenvolvimento econômico e empresarial. A ideia das duas dimensões dos *voids* só veio reafirmar o que Khanna & Palepu (2005) pretendiam comprovar com sua teoria: “a ausência do Estado nos países emergentes gera grandes oportunidades para as empresas, principalmente, para as multinacionais” (Khanna, & Palepu, 2005). De um lado os *voids* – problemas de infraestrutura e falta de *link* entre produção e escoamento da produção; e de outro os *voids filling* – grandes oportunidades para empresas multinacionais nos países emergentes. (Khanna, & Palepu, 2005). O que ocorreu de forma significativa em 2015, haja vista as multinacionais instaladas nos países emergentes exercerem o papel do Estado, construindo estradas, escolas, enfim toda a infraestrutura de interligação do escoamento de produtos, aproveitando-se, nesta atividade complementar, dos *institutional voids*.

Como exposto por Rodrigues (2013, p.23), os mercados emergentes têm sido comumente definidos e identificados por suas taxas

de crescimento rápido, classes médias em proliferação e várias outras macrodimensões inconsistentes com o seu nível de crescimento econômico. Enquanto essas perspectivas iluminam os *vazios estruturais*, a compreensão dos “vazios contingenciais” requer uma perspectiva que leve em conta a integração (Granovetter, 1985).

Contract enforcement

Traduzido do inglês como “aplicação”, *enforcement* é o processo de garantir a conformidade com as leis, regulamentos, regras, padrões e normas sociais. Os governos tentam efetivar a implementação bem-sucedida de políticas públicas, aplicando leis e regulamentos. A promulgação refere-se à aplicação de uma lei ou regulamento ou à execução de uma ordem executiva ou judicial. Neste estudo, com orientação de Tallberg (2002), focou-se a abordagem do *enforcement* na estratégia coercitiva de monitoramento e sanções. Segundo teóricos do *enforcement*, as sanções (econômicas ou judiciais) tornam a não-aquiescência uma opção menos atraente no momento de cálculo de custos e benefícios, tornando-se um mecanismo disponível.

Em 1970, Steven Shavell propôs o que julgou ser a estrutura ideal da aplicação da lei pela sociedade civil, em *The optimal structure of law enforcement*, publicado em 1993 e utilizada neste estudo, antes de estabelecer, no artigo publicado em 1980 – *Damage measures for breach of contract* –, as medidas a serem aplicadas no caso de danos oriundos da quebra de contrato.

A natureza e função da medida de danos, relacionadas às contingências de possível ocorrência no cumprimento do contrato, justifica tanto a fixação de obrigações das partes contratantes como os pagamentos ante cada circunstância concebível nele citada, em acordo adaptado às habilidades e necessidades das partes. “Se o acordo é assim construído, e se não há mudanças mutuamente benéficas que as partes podem fazer (visando o futuro), tem-se um contrato de contingências completo, ou Pareto-eficiente.” (Shavell, 1980, p.466-467).

O contrato Pareto-eficiente é, pois, o acordo formalizado entre as partes em consideração ao próprio interesse, para que danos por falhas no cumprimento dos seus termos tenham custosas consequências. (Shavell, 1980, p. 467). E ainda, para que a utilidade das medidas de

danos pelas as partes contratantes, seu *principal aspecto* quanto à vantagem social, contraponha-se à noção da medida de danos relacionada a interesse social difuso. (Shavell, 1980, p.470).

Metodologia

Constituída das abordagens teórica e prática, esta pesquisa, inserida na vertente quali-quantitativa, objetivou formular, por meio dos procedimentos metodológicos ora descritos, uma análise crítica dos *Institutional voids* relativos às obras públicas interrompidas e inacabadas no Brasil, pautando-se pela tradicional teoria científica da Taxonomia, com vistas à classificação dos referidos *voids* que oportunizam tal inconclusão por ruptura contratual.

A vinculação do caráter fenomenológico ao objeto deste estudo encontra respaldo no descumprimento das exigências legais que regem os contratos firmados pelo Estado com as empresas da construção civil, por processo licitatório, segundo Meireles (2009, p. 274): forma utilizada pelo Poder Público nos processos de compra e venda de bens e serviços (TCU, 2014).

Em vista da opção de priorizar o exame da complexa e volumosa coleta de dados quantitativos relativos às obras paralisadas disponíveis no Banco de Dados do Tribunal de Contas da União – TCU, com vistas à análise estatística dos dados quantitativos, elegeu-se, nesta pesquisa, a adoção do *Método Misto Sequencial*: o investigador iniciou por uma abordagem qualitativa e seguiu com a abordagem quantitativa, vinculada à estratégia multicasos, neste caso específico, relacionada a vários objetos do mercado da construção civil. Objetos estes que, presentes no campo da pesquisa, impõem graves consequências socioeconômica à população.

E sobre a escolha desses elementos da amostra, optou-se pela não-amostragem, dada a possibilidade de avaliação, como ocorrido, do volumoso conjunto das obras públicas paralisadas pelo governo federal, por meio do processo de Classificação Taxonômica, criado por Bloon et al (1956), das obras paralisadas constantes no referido site do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dessa forma, com vistas à confirmação das hipóteses da pesquisa, impôs-se a análise dos *Institutional voids* presentes nas três principais fontes de sua causa-efeito: Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva, geralmente impactadas pelos *structural* e *contingent voids* nelas predominantes. Impacto identificado nas obras públicas paralisadas em todo país por quebra do contrato pela parte contratante: o Estado – segundo a amostra dos dados colhidos no site do TCU.

Guiado por esse entendimento, este pesquisador elegeu como sujeitos da pesquisa as obras paralisadas e/ou abandonadas por todo o país oriundas de contratos do Governo Federal com empresas da construção civil, em quebra contratual danosa à sociedade, por obstruir a conclusão das obras e, por extensão, o atendimento aos projetos sociais financiados pelos órgãos federais: CAIXA, PAC, SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC, DNIT e FUNASA.

Objetivou-se pois, com a análise proposta, classificar os *Structural* e *Contingent voids* que oportunizaram o impedimento do *Contract Enforcement*, em classificação a ser obtida pelo seu confronto com os três construtos a serem validados: Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Inter-relação Institutional voids / Construtos

INSTITUTIONAL VOIDS / CONSTRUTOS
<i>Structures Voids</i> versus Normatização
<i>Structures Voids</i> versus Regulação
<i>Structures Voids</i> versus Cultura Cognitiva
<i>Contingent Voids</i> versus Normatização
<i>Contingent Voids</i> versus Regulação
<i>Contingent Voids</i> versus Cultura Cognitiva
<i>Contract Enforcement</i> versus Normatização
<i>Contract Enforcement</i> versus Regulação
<i>Contract Enforcement</i> versus Cultura Cognitiva

Fonte: Original desta pesquisa.

Quanto ao método da coleta de dados das obras públicas paralisadas e inacabadas no mercado da construção civil, para identificar os *Structural e Contingent voids* responsáveis pela inconclusão de obras públicas, optou-se pelo banco de dados do TCU, em coleta antecipada e classificada pelo método da Taxonomia de Bloom (1956). Sob orientação de Pilati, Vasconcelos & Borges-Andrade (2011, p.308), objetivou-se alocar os “indivíduos” (as obras inacabadas e abandonadas pelo Estado) em grupos determinados pelas semelhanças entre seus integrantes.

A análise dos dados teve como elemento norteador a classificação, por tipo de ocorrência, dos *Structural e Contingent voids* (Taxas) identificados no Banco de Dados do TCU: (i) Abandono pela empresa; (ii) Contrato rescindido; (iii) Irregularidades na gestão anterior; (iv) Interesse da administração; (v) Descumprimento do contrato; (vi) Atraso ou falta de pagamento à empresa; (vii) Falha na execução dos serviços; (viii) Embargos; (ix) Questões climáticas; (x) Problemas de infraestrutura; (xi) Desapropriação; e (xii) Não informado.

Taxas estes oriundos dos UTOs representados pelos referidos programas e órgãos estatais de investimento: SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC (relativos ao Ministério da Educação), CAIXA, FUNASA e PAC. As obras do DNIT – Obras de Arte Especiais (OAEs) como pontes, viadutos, passarelas, túneis e contenções –, encontram-se ocultas entre as 3.375 obras com motivo de paralisação (*void*) não informado.

Tópicos Da Análise Taxonômica

A opção metodológica pelo uso da taxonomia na análise dos dados colhidos no campo da pesquisa originou da profusão de Obras Paralisadas oriundas de contratos do poder público com a iniciativa privada da construção civil (um total de 4.681 obras registradas no Banco de Dados do TCU, elencadas por tipo de programa social e fonte de financiamento), e da necessidade de sua classificação por motivo de paralisação: pelo tipo de *Institutional void* – *structural* ou *contingent* – responsável pela ausência do *enforcement* contratual, por constituir a causa das referidas quebras contratuais, objeto deste estudo.

Taxonomia das obras inacabadas no Brasil

Reconhecida como uma alavanca do crescimento econômico, por estimular extensa cadeia de fornecedores e representar um potencial empregador, a indústria da construção enfrenta forte queda desde 2014. O abandono de mais de 14 mil obras do setor público, que exigiram do Estado um investimento de R\$ 10 bilhões, **é uma das causas do desenfreio** recuo na economia, segundo o TCU. (Victal, 2019). Observando-se que em 2014 (Tabela 1), o PIB de 3,0% de 2013 recuou para 0,5%, ainda positivo, mas alcançando apenas R\$ 5,779 trilhões (indicadores IBGE, 2016).

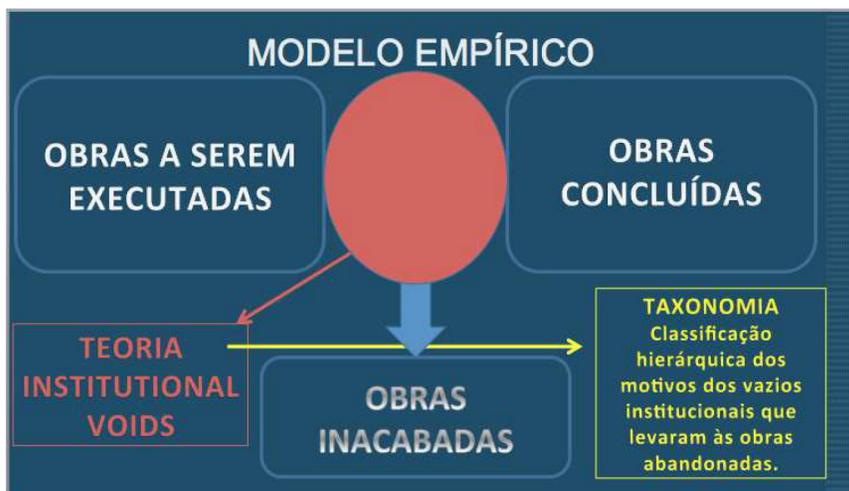
Tabela 1: Principais indicadores do sistema de contas nacionais – 2010-2014

Principais Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014
Produto Interno Bruto (R\$ bilhões)	3.886	4.376	4.815	5.332	5.779
PIB per capita (R\$)	19.878	22.171	24.165	26.520	28.498
PIB (variação % em volume)	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5
Consumo das famílias (variação % em volume)	6,2	5,0	3,5	3,6	2,3
FBCF (variação % em volume)	17,9	6,8	0,8	5,8	-4,2
Taxa de investimento - FBCF/PIB (%)	20,5	20,6	20,7	20,9	19,9
Remuneração dos empregados/PIB (%)	41,6	42,2	42,8	43,2	43,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

Com base em amostra do problema representado pela paralisação e abandono de obras públicas pelo GF, elegeram-se como unidade deste estudo multicaso as obras públicas catalogadas a partir da década de 1990, realizado com base em minuciosa investigação no Banco de Dados do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Figura 2 – Modelo Empírico.

Figura 2: Modelo Empírico



Fonte: Original desta pesquisa.]

Subdivido em duas categorias: “Obras a Executar” e “Obras Concluídas”, o Modelo Empírico desta tese apresenta a situação exsante investigada no estudo multicaso analisado no capítulo Análise de Resultados, relativo à contratação das obras por fonte de financiamento público – CAIXA, PAC, SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC, DNIT, FUNASA. O objetivo foi detectar as causas da paralisação dessas construções pelo Estado, em abandono danoso aos cofres públicos, à indústria da construção civil e à sociedade brasileira.

Obras paralisadas no Brasil por programa / fonte de financiamento

O TCU informa o repasse no valor aproximado de R\$725 BI, separando-o por fonte do recurso federal (CAIXA, PAC, SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC, DNIT e FUNASA), investidos, no ano de 2020, em obras a serem construídas no território brasileiro, classificando-as por *status* individual de construção: obras em andamento, obras adiadas, obras atrasadas, obras em reformulação e obras paralisadas.

Os números apresentados na Tabela 2 revelam o estágio do *enforcement* dos contratos firmados pelo Poder Público com as empresas da Construção Civil, indicando que o investimento aplicado pelo Gover-

no Federal, nas últimas três décadas, em programas sociais e edificações para servir ao interesse público, em obras financiadas pelos órgãos públicos CAIXA, PAC, SIMEC 2.0, SIMEC SESU, SIMEC SETEC, DNIT e FUNASA, vem proporcionando considerável perda financeira ao Estado e à iniciativa privada.

Comprova-se, pois, na Tabela 2, a gravidade da paralisação e abandono de obras públicas com a perda de quase 38% do montante do investimento pelo Governo Federal (GF). Como se vê, cerca de R\$144 bilhões foram alocados em obras paralisadas ou inacabadas relativas a investimentos repassados para projetos do GF pelos citados órgãos públicos.

Tabela 2: Financiamento por órgão governamental

OBRAS POR BANCO DE DADOS				
Banco de Dados	Quantidade	Investimento (R\$)	Qtd %	Investimento%
CAIXA	14224	15.087.800.486,65	37,03%	2,08%
PAC	10666	663.349.865.888,61	27,77%	91,44%
SIMEC 2.0	9055	9.577.441.496,96	23,57%	1,32%
SIMEC SESU	645	4.729.617.284,14	1,68%	0,65%
SIMEC SETEC	367	1.153.566.318,89	0,96%	0,16%
DNIT	1168	26.710.888.550,82	3,04%	3,68%
FUNASA	2.287	4.847.271.600,67	5,95%	0,67%
Total Geral	38412	725.456.451.626,74	100,00%	100,00%

Fonte: Original desta pesquisa.

A síntese apresentada na Tabela 3 (Diagnóstico), expõe os dados numéricos relativos ao *enforcement* dos contratos formalizados pelo Poder Público com as empresas da construção civil, dados estes oriundos da paralisação temporária e do abandono das referidas obras públicas.

Tabela 3: Diagnóstico

DIAGNÓSTICO				
Situação	Qtd. de contratos	Investimento (R\$)	%Qtd	%investimento
Em reformulação	590	204.988.942,85	1,54%	0,03%
Adiantada	950	957.961.227,72	2,47%	0,13%
Atrasada	2700	4.105.680.314,13	7,03%	0,57%
Normal/em execução/em obras/ativo	19728	575.829.146.944,31	51,36%	79,37%
Obra iniciada sem medição	41	44.541.721,12	0,11%	0,01%
Paralisada/inacabada	14403	144.314.132.476,62	37,50%	19,89%
Total Geral	38.412	725.456.451.626,74	100,00%	100,00%

Original desta pesquisa.

Como possível constatar, dos números colhidos no Banco de Dados do TCU sobre o problema investigado neste estudo, salta o entendimento da sua complexidade.

Análise de Resultado

O banco de dados apresentou 14.388 obras paralisadas e/ou inacabadas, cujo valor contratual unitário foi devidamente ajustado ao Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). Para alcançar o objetivo desta pesquisa, considerou-se o valor-base vigente em Janeiro de 2021. Assim, o investimento nos projetos de construção civil relativos ao período de 1996 a 2020 apresenta valores atuais. No processo de seleção dessas obras, aplicou-se o seguinte critério de inclusão: (i) valor ajustado igual ou superior a R\$ 5.000,00; e (ii) informação da data do contrato entre 1996 e 2020. Como critério de exclusão, considerou-se: (i) obras com data anterior a 1996; e (ii) registros repetidos.

Procedimento analítico

Na análise dos dados apurados no Banco de Dados do TCU, tanto

as variáveis da caracterização temporal, geográfica e setorial dos projetos relativos aos programas avaliados – financiados pelos órgãos federais supra referenciados –, como as variáveis de motivação para paralisação das obras, foram analisadas por meio do cálculo de distribuições brutas e percentuais.

Na análise estatística, verificou-se a normalidade da distribuição dos valores por meio do teste Shapiro-Wilk, que evidenciou distribuição não-normal. O teste Kruskal-Wallis foi utilizado para analisar a diferença de média entre os valores investidos, por período temporal, região geográfica, setor, motivo de paralisação e faixa do percentual de conclusão. Os testes qui-quadrado de Pearson e exato de Fisher foram aplicados considerando a contagem de células, para identificar associações entre as variáveis de interesse e os principais motivos de interrupção das obras, bem como entre as mesmas variáveis e o percentual de completude das construções.

Ademais, valeu-se da análise de tendência temporal do investimento em obras paralisadas ou inacabadas, pelo procedimento de regressão linear generalizada do tipo Prais-Winsten, para estimar os coeficientes beta 1 (β_1) com correção da autocorrelação temporal de primeira ordem e respectivos intervalos de confiança a 95%, considerando como variável dependente o ano em que os investimentos foram realizados. Valeu-se de coeficientes estimados para calcular tendência ou mudança percentual evidenciada pelo parâmetro *Annual Percent Change* (APC) e respectivos intervalos de confiança a 95%. E com base na identificação de mudança no padrão de tendência observado nos modelos gerados, procedeu-se à análise da tendência temporal entre 1996 e 2015 e entre 2015 e 2018. O nível de significância adotado em toda a análise foi de 5%.

Análise descritiva-diagnóstica

No período compreendido entre 1996 e 2020, consta o registro de 14.403 obras públicas paralisadas ou inacabadas no território brasileiro. Destas, 5.339 apresentam o valor contratual. Considerando os critérios de inclusão adotados neste estudo quanto ao valor contratual mínimo, 4.681 obras foram consideradas aptas para análise. E destas, a maioria (53,2%) está vinculada ao Ministério da Educação, sendo localizadas no Maranhão (9,5%) e no Pará (9,3%). O investimento nessas

obras paralisadas e inacabadas foi da ordem de R\$ 9.186.012.010,00, considerando a atualização de valores pelo INCC, com valor médio de R\$ 1.962.404,00 (± 542.135), sendo a obra de maior valor pertencente ao ano de 2012. O abandono pela empresa contratada revelou-se o principal motivo da paralisação e interrupção dessas obras. No entanto, em 96,4% das mesmas não foi possível identificar a empresa contratada e responsável pelo abandono.

No período considerado, foram identificadas duas tendências temporais estatisticamente significativas. A primeira, abarcando os valores das obras paralisadas ou inacabadas com contrato firmado entre 1996 e 2015, apresentou taxa de variação percentual anual de 42% (IC95% 29,8% a 55,4%), indicando a tendência de aumento dos valores investidos nas respectivas obras, que neste período culminaram em paralisação. E a segunda, de 2015 a 2018, evidenciou tendência decrescente dos valores investidos em obras paralisadas ou inacabadas, pois apresentando variação percentual anual de -82,5% (IC95% -96,2% a -19,9%).

Quanto às causas da paralisação de obras, observou-se sua associação, com significância estatística, ao período em que o contrato foi firmado e à região de sua localização. Embora não haja informação da causa de paralisação da maior parte das obras, entre as apresentam claros motivos, observa-se o predomínio de abandono ocorrido no período de 2010 a 2015, e de rescisão contratual entre 2016 e 2020. Com exceção da região Nordeste, no Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul predomina a rescisão contratual como o principal motivo de interrupção das obras públicas.

No setor da Educação, a interrupção do contrato firmado pela empresa com o Estado é o motivo mais frequente de paralisação e abandono de obras. Das 4.681 obras analisadas, 139 apresentaram lacunas na informação do percentual de conclusão, restando 4.542 aptas à análise. Destas, 221 (4,86%) apresentaram menos de 0,5% da sua totalidade concluída, enquanto 98 obras (2,17%) se encontravam com percentual de conclusão igual ou superior a 9,9%. Considerando as faixas percentuais adotadas, 1.588 (34,96%) obras apresentaram realização de até 25% do total a ser construído, 1.023 (22,52%) entre 26% e 50% de sua totalidade, 1.011 (22,26%) entre 51% e 75% construídos e 920 (20,26%) entre 76% e 99% de construção efetivada. Nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, o percentual de completude encontra-se, majoritariamente, entre zero e 25%, enquanto na região Sul encontra-se no extremo oposto, isto é, entre 76 a 99%.

***Institutional Voids e Enforcement* motivadores da paralisação e/ou abandono das obras públicas e sua relação com os construtos da pesquisa**

Confirmado o efeito danoso dos *institutional voids* impeditivos do *enforcement* contratual da construção civil com o poder público, oriundo de responsabilidades compartilhadas, há que se sobrepor o combate tanto aos identificados *structural* e *contingent voids* como aos elementos de natureza diversa impeditivos do *enforcement* contratual, revelados no Quadro 3.

Quadro 2: Classificação dos Institutional voids / Enforcement e sua relação com os pilares Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo

Motivo	Motivos de Paralisação das Obras	Structure voids	Contingent voids	Enforcement	Pilar Normativo	Pilar Regulatório	Pilar Cult. Cogn.
1	Abandono pela empresa	•		•	•	•	••
2	Contrato rescindido	•		•		•	
3	Irregularidades na gestão anterior	•		•	•	•	••
4	Interesse da administração			•			•
5	Descumprimento de contrato	•		•	•	•	
6	Atraso ou falta de pagamento à empresa	•	••	•		•	
7	Falha na execução dos serviços	•	••	•		•	
8	Embargos	•	••	•		•	••
9	Questões climáticas	•				•	
10	Problemas de infraestrutura	•	••	•		•	
11	Desapropriação		••	•	•	•	•
12	Motivos não informados	••	••	••	••	••	••

• Void presente;

•• Void pode ou não estar presente;

• Pilar afetado;

•• Pilar pode ou não ter sido afetado;

Void 1 – “Abandono pela empresa – *structural void* e *enforcement* (relacionado à Normatização, Regulação e, possivelmente, à Cultura Cognitiva): 456 ocorrências.

Void 2 – “Contrato rescindido” – *enforcement* (relacionado à Regulação): 430 ocorrências.

Void 3 – “Irregularidade na gestão anterior” – *structural void* e *enforcement* (relacionado à Regulação, Normatização e, possivelmente, à Cultura Cognitiva): 136 ocorrências.

- Void* 4 – “Interesse da administração pública” – *enforcement* (relacionado à Cultura Cognitiva: 75 ocorrências.
- Void* 5 – “Descumprimento do Contrato” – *structural void* e *enforcement* (relacionado à Normatização e Regulação – 66 ocorrências.
- Void* 6 – “Atraso ou falta de pagamento à empresa” – *structural void*, possível *contingente void* e *enforcement* – (relacionado à Regulação) – 52 ocorrências.
- Void* 7 – “Falha na execução dos serviços” – *structural void*, possível *contingente void* e *enforcement* (relacionado à Regulação) – 60 ocorrências.
- Void* 8 – “Embargos” – *structural void*, possíveis *contingente void* e *enforcement* (relacionada à Normatização, Regulação e, possivelmente, à Cultura Cognitiva) – 13 ocorrências.
- Void* 9 – “Questões climáticas” – *structural void* (relacionado à Regulação) – 10 ocorrências.
- Void* 10 – “Problemas de infraestrutura” – *structural void*, *enforcement* e possível *contingente void* (relacionado à Regulação) – 7 ocorrências.
- Void* 11 – “Desapropriação” – possível *contingente void* e *enforcement* (relacionados à Cultura Cognitiva, Regulação e Normatização) – 1 ocorrência.
- Void* 12 – “Motivos” – *voids* / *enforcement* não informados – em 3.375 obras contratadas.

Classificação dos *Institutional voids* / *Enforcement* por grau de motivação da paralisação das obras

Apura-se pelos confrontos estabelecidos, que o *Enforcement* constitui o maior motivador da paralisação das obras, por estar presente em todas as irregularidades: (i) abandono pela empresa; (ii) contrato rescindido; (iii) irregularidade na gestão anterior; (iv) interesse da administração pública; (v) descumprimento do contrato; (vi) falha na execução dos serviços; (vii) atraso ou falta de pagamento à empresa; (viii) embargos;

(ix) questões climáticas; (x) problemas de infraestrutura; e (xi) desapropriação.

O *Structural void* constitui o segundo motivador da paralização das obras, pois presente em nove irregularidades: (i) abandono pela empresa; (ii) irregularidade na gestão anterior; (iii) descumprimento do contrato; (iv) falha na execução dos serviços; (v) atraso ou falta de pagamento à empresa; (vi) embargos; (vii) problema de infraestrutura; e (viii) questões climáticas.

Os *Contingent void* constitui o terceiro motivador de paralização das obras, por estar presente em seis irregularidades: (i) falha na execução de serviços; (ii) atraso ou falta de pagamento à empresa; (iii) embargos; (iv) problemas de infraestrutura; e (v) desapropriação.

Inter-relação dos construtos Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva versus Enforcement, Structural void e Contingent void – *Não incluídas as ocorrências relacionadas aos Motivos Não Informados

Normatização *versus* Enforcement = apresentou-se em **672** ocorrências

Regulação *versus* Enforcement = apresentou-se em **1.230** ocorrências

Cultura Cognitiva *versus* Enforcement = apresentou-se em **681** ocorrências

Total: **2.582** ocorrências praticamente certas.

Normatização *versus* Structural voids = apresentou-se em **671** ocorrências

Regulação *versus* Structural voids = apresentou-se em **800** ocorrências

Cultura Cognitiva *versus* Structural voids = apresentou-se em **605** ocorrências

Total: **2.076** ocorrências praticamente certas.

Normatização *versus Contingent voids* = apresentou-se em 14 ocorrências

Regulação *versus Contingent voids* = apresentou-se em 133 ocorrências

Cultura Cognitiva *Contingent voids* = apresentou-se em 14 ocorrências

Total: **161** ocorrências

Total Geral: **4.819** ocorrências de *structural voids*, *contigent voids* e *contract enforcement* presentes nas **1.306** obras avaliadas.

Total Parcial: do total de **4.819** ocorrências, apenas **2.237** são relativas aos *structural voids* e *contigent voids* – elementos responsáveis pela ruptura do *contract enforcement*.

Discussão

Na avaliação estatística dos dados oriundos do Banco de Dados do TCU relativos às obras paralisadas/abandonadas no Estado brasileiro, após sua classificação pelo método taxinômico, detectou-se, na relação dos pilares Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva com o contexto socioeconômico de crescimento do setor da construção civil, a presença dos *Contingent voids*: (i) falha na execução de serviços; (ii) atraso ou falta de pagamento à empresa; (iii) embargos; (iv) problemas de infraestrutura; e (v) desapropriação, observando-se a ausência de fatores de natureza inevitável, com um total de 161 ocorrências. (Objetivo Específico 1).

Por outro lado, observou-se a ocorrência desses *Contingent voids* no Pilar Normatização: (i) atraso ou falta de pagamento à empresa; (ii) falha na execução de serviços; (iii) embargos; e (iv) problemas de infraestrutura. (Objetivo Específico 2).

Quanto aos *Structural* (1) e *Contigent voids* (2) atuantes no campo organizacional da construção civil responsáveis pela paralização de obras públicas, chegou-se ao seguinte resultado: (1) – (i) abandono pela

empresa; (ii) irregularidade na gestão anterior; (iii) descumprimento do contrato; (iv) falha na execução dos serviços; (v) atraso ou falta de pagamento à empresa; (vi) embargos; (vii) problema de infraestrutura; e (viii) questões climáticas; e (2) – (i) falha na execução de serviços; (ii) atraso ou falta de pagamento à empresa; (iii) embargos; (iv) problemas de infraestrutura; e (v) desapropriação. (Objetivo Específico 3).

Sobre os *structural voids* relativos ao (des)cumprimento das normas técnicas de infraestrutura de obras, que mais contribuem para a paralisação das contratadas pelo poder público com as empresas do poder privado, foram detectados: (i) falha na execução dos serviços; e (ii) problema de infraestrutura. (Objetivo Específico 4).

No que se refere à repercussão negativa relacionada ao *Enforcement*, desabonadora da capacidade institucional do setor de obras públicas nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, esta encontra-se relacionada às ocorrências: (i) abandono pela empresa; (ii) contrato rescindido; (iii) irregularidade na gestão anterior; (iv) interesse da administração pública; (v) descumprimento do contrato; (vi) falha na execução dos serviços; (vii) atraso ou falta de pagamento à empresa; (viii) embargos; (ix) questões climáticas; (x) problemas de infraestrutura; e (xi) desapropriação. (Objetivo Específico 5).

Obteve-se, por fim, pela classificação taxonômica dos *Institutional voids e Enforcement* presentes no setor da Construção civil, a identificação dos fatores estruturais e contingenciais, a saber, dos *Voids* que interferem no *Enforcement* dos contratos do poder público com o poder privado, responsáveis pela inconclusão de obras públicas que, devidamente identificados, classificados e relacionados no subitem 5.4 deste estudo, podem ser eliminados, a partir do combate à sua nefasta atuação. (Objetivo Específico 6).

Tem-se, pois, no confronto dos três elementos responsáveis pela paralisação das obras – *Structural voids e Contigent voids* (vazios nas leis de natureza estrutural e contingencial) que incidem sobre o *Enforcement* (cumprimento do contrato) –, com os três pilares que sustentam o processo institucional – *Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva* –, o esteio de sustentação da relação contratual da Administração Pública com a Administração Privada.

Dessa forma, unindo as três pontas desta relação: *Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva* aos três elementos causadores da paralisação das obras: *Structural voids, Contigent voids e Enforcement*,

procedimento gerador dos Construtos da pesquisa, alcançou-se, com esta análise dos dados da pesquisa de campo, o Objetivo Geral proposto neste estudo, em resultado decorrente do estabelecimento da correlação proposta nos nove Construtos definidos e apresentados no capítulo *Metodologia* da pesquisa teórica que, por sua vez, confirmou as Hipóteses devidamente alinhadas aos Objetivos Específicos, conforme exposto na Conclusão da pesquisa, apresentada no subseqüente Capítulo 6.

Conclusão

Ao encerramento deste estudo, concluiu-se pela constatação da interferência dos *institutional voids* no *contract enforcement*, após identificação possibilitada pela classificação taxonômica que norteou o processo da análise estatística dos dados catalogados por programas de financiamento, oriundos do Banco de Dados do TCU.

No plano qualitativo, este estudo levou à constatação da necessidade de um entrosamento harmonioso entre os três pilares de sustentação do tecido institucional: Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo, por sua ausência resultar na geração de *institutional voids structural e contingent*, causadores da quebra do *contract enforcement* firmado entre o poder público e a iniciativa privada. Lado outro, inferiu-se que, por constituir o polo central do desenvolvimento econômico da sociedade, é o Estado que define e cuida do *enforcement* de sua base legal, respondendo pela criação e manutenção das regras formais.

Contexto que leva à conclusão de que apesar de positivos para os negócios em muitos aspectos, por criar oportunidades para relações comerciais e empreendedorismo, os *institutional voids* também surgem em ambientes cujo crescimento econômico avança mais rápido que as estruturas sociais e institucionais. E também à constatação de que os *structural voids* demarcam a distância entre as regras legais publicadas e a capacidade institucional de sua aplicação. E que, geralmente, os *contingent voids* surgem de uma combinação de fatores únicos inerentes aos contextos sociais e econômicos onde se inserem, ou sob pressão para conquista de crescimento.

Também concluiu-se pela necessidade do contrato pareto-eficiente no cenário contratual das relações do Estado brasileiro com a iniciativa privada. Isto em razão da predominância de contratos falhos

na previsão de todas as contingências, o que, costumeiramente, impõe à partes a obrigação de pagar valores determinados por medidas de danos, como: (i) medida de expectativa; (ii) medida de confiança; (iii) medida de restituição; e (iv) inexistência de danos.

No plano quantitativo, constatou-se, no processo de taxonomia dos dados, uma importante particularidade da pesquisa, por revelar significativa lacuna causada pela ausência do “motivo” – a saber do *structural void* ou *contingent void*–, responsável pela paralisação da maioria das obras: do total de 4.681 obras paralisadas/abandonadas, apenas 1.306 tiveram seus *voids* identificados e avaliados, restando 3.375 obras com *voids* a identificar e avaliar, quantidade de relevante ônus no plano do resultado final deste estudo, embora não comprometendo a tese nele defendida.

Por outro lado, com relação às hipóteses propostas neste estudo, obteve-se os resultados a seguir, nos quais foram incluídas possíveis ocorrências impossíveis de estimativa numérica e de classificação, pois relativas aos “motivos/*voids* não informados” em 3.375 obras paralisadas/abandonadas também constantes no Banco de Dados do TCU.

Ho1 – Fatores ambientais presentes no contexto sócio-econômico, promotores do surgimento de *contingent voids* causadores da paralisação de obras públicas, mesmo quando utilizados como recurso de oportunidade de adaptação ou forma de escape, foram confirmados pela possibilidade de 28 ocorrências, relativas aos fatores: “Falha na execução dos serviços”, “Atraso na falta de pagamento à empresa”, “Embargos”, “Problemas de infraestrutura”, “Desapropriação” (+ “motivos/*voids* não informados).

Ho2 – *Contingent voids* que afetam de forma negativa o *enforcement* dos contratos de obras públicas, quando presentes nos domínios Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo da instituição contratante, da mesma forma, tiveram uma possível confirmação em 161 ocorrências relativas a “Falha na execução dos serviços”, “Atraso na falta de pagamento à empresa”, “Embargos”, “Problemas de infraestrutura” e “Desapropriação” (+ “motivos/*voids* não informados”).

Ho3 – *Structural voids* que afetam de forma negativa o *enforcement* dos contratos de obras públicas, quando presentes nos domínios Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo da instituição contratante, foram confirmados por 2076 ocorrências praticamente certas, relati-

vas a: (i) abandono pela empresa; (ii) irregularidade na gestão anterior; (iii) descumprimento do contrato; (iv) falha na execução dos serviços; (v) atraso ou falta de pagamento à empresa; (vi) embargos; (vii) problemas de infraestrutura; e (viii) questões climáticas (+ “motivos/*voids* não informados”).

Ho4 – Causadores do descumprimento das normas técnicas de infraestrutura da construção civil, os 2.076 *structural voids* e os 161 *contingent voids* (+ “motivos/*voids* não informados”) contribuem para a paralisação de obras contratadas pelo poder público com empresas privadas.

Ho5 – Confirmou-se ser possível, embora desafiante, eliminar os 2.237 *structural e contingent voids* (+ “*voids* não informados”) presentes nos contratos do poder público com as empresas da construção civil, impeditivos do *contract enforcement*, por terem sido identificados, conjuntura que favorece o seu efetivo combate.

Ho6 – Obteve-se, por termo, a confirmação de que, por favorecer a exposição dos fatores estruturais e contingenciais e sua relação com os pilares Normativo, Regulatório e Cultural Cognitivo geradores da paralisação de obras públicas contratadas pelo Estado com o setor da construção civil, a classificação taxonômica dos *structural e contingent voids* somada à do *contract enforcement* oferta relevante contribuição teórica e prática, por descortinar um caminho seguro para o combate efetivo às quebras contratuais no âmbito da relação do Estado com a Construção Civil, atualmente atingindo o preocupante número de 4.681 (quatro mil, seiscentos e oitenta e uma) obras paralisadas.

Conclui-se, pois, que o confronto dos elementos responsáveis pela paralisação das obras públicas (*Structural voids e Contigent voids* presentes nas leis que regem os contratos da Construção Civil com o Estado brasileiro, incidentes sobre o *Contract enforcement*) com os pilares que sustentam o processo institucional: *Normatização, Regulação e Cultura Cognitiva* – esteio de sustentação da relação contratual da Administração Pública com a Administração Privada –, fez saltar à vista que a solução deste grave e desafiante problema encontra-se no combate efetivo aos *structural e contingent voids*, assegurado pela identificação desses verdadeiros bloqueadores do pleno cumprimento contratual.

Referências

AGOSTINI, M. R.; VIEIRA, L. V.; BOSSLE, M. B. (2016). Social innovation as process to overcome institutional voids: a multidimensional overview. *RAM – Mackenzie Management Review*, 17(6):72-101, nov./dez. Special Edition.

ALON, I.; ROTTIG, D. (2013). Entrepreneurship in emerging markets: new insights and directions for future research. *Thunderbird Int Bus Rev*, 55(5):487:492.

BLOOM, B. S.; KRATHWOHL, D. R.; MASIA, B. B. (1956). *Taxonomy of educational objectives*. New York: David Mckay, 1956. 262 p. (v. 1).

CAMPOS, M. L. A.; GOMES, H. E. (2007). Taxonomia e classificação: a categorização como princípio. Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, VIII. 28 a 31 out., Salvador-BA. Anais... Florianópolis: ENAMCIB.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública (RAP)*, v. 39, n. 4, p. 849-74, 2005.

DiMaggio, PJ, & Powell, WW. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, (48):147-60.

FLIGSTEIN, N. (2007). Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, 47(2):61-80.

FRISCHTAK, C. R. (2018). Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC. Recuperado de https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Impacto_Economico_das_Obras_Paralisadas.pdf.

GALA, P. (2003). A teoria institucional de Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, 23(2), abr./jun.

GRANOVETTER, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddeness. *American Journal of Sociology*, 91(3):481-510.

GREENWOOD, R. et al. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1):317-371.

KHANNA, T.; PALEPU, KG. (2015). *The nature of institutional voids in emerging markets: why markets fail and how to make them work*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.

KHANNA, T. (2013). *Institutional voids: black hole or opportunities? Perspectives @SMU – Center for Management Tracyice*. Singapore Management University.

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. (2010). (with Richard Bullock). *Winning in emerging markets. A road map for strategy and execution*. Boston: Harvard Business Press.

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. (2005). *Spotting institutional voids in emerging markets*. Boston: Harvard School Publishing, Note106-014.

KHANNA, T.; RIVKIN, J. (2001). Estimating the performance effects of business groups in emerging markets. *Strategic Management Journal*, 22(1):45-74.

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. (2000). The future of business groups in emerging markets. Long-run evidence from Chile. *Academy of Management Journal*, (43):268-285.

KHANNA T.; PALEPU, K. G. (1997). Why focused strategies can be wrong for emerging markets? *Harvard Business Review*, 75(4):41-51.

LEFF, N. H. (1978). *Industrial organization and entrepreneurship in the developing countries: the economic groups*. Chicago: The University of Chicago.

MAIR, J.; MARTI, I. (2009). Entrepreneurship in and around institutional voids: a case study from Bangladesh. *Journal of Business Venturing*, 24(5):419-435.

MEIRELLES, E. L. (2009). *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros.

NORTH, D. C. (2006). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. 3. ed. Instituto Liberal: Rio de Janeiro, 2006.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: University Press.

NORTH, D. C.; THOMAS, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.

NORTH, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton, New York.

PILATI, R.; VASCONCELOS, L. C.; BORGES-ANDRADE, J. E. (2011). Construção e validação de uma taxonomia de eventos TD&E. *RAC – Revista da Administração Contemporânea*, 15(2):304-319, art. 8, mar/abr.

RODRIGUES, S. B. (2013). Understanding the environments of emerging markets: the social costs of institutional voids. *JEL – Journal of Economic Literature*, p. 3-58. Rotterdam School of Management, Erasmus University Rotterdam.

SCOTT, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. 4. ed., Thousand Oaks: Sage Publications. Los Angeles, CA.

SCOTT, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications. Los Angeles, CA.

SHAVELL, S. (1980). Damage measures for breach of contract. *The Bell Journal of Economics*, 11(2):466-490. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3003374> em 8 jul. 2021.

SJÖSTRAND, S. E. (1995). Towards a theory of institutional change. In: Groenewegen, J., Pitelis, C., & Sjöstrand, S. E. *On economics institutions: Theory and applications*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

SOUSA, A. L. C. (2020). Descompactando contextos “vazios”: influências das instituições e estratégias não-mercado na relação empresa-sociedade. 2020, 133p. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza.

TALLBERG, J. (2002). Paths to compliance: enforcement, management, and the European Union. *International Organization*, 56(3):609-643.

