

# Economia e Políticas Públicas

*Revista Eletrônica de Economia*

ISSN 2318-647X | volume 10, número 1/2022

# Economia e Políticas Públicas

*Revista Eletrônica de Economia*

ISSN 2318-647X | volume 10, número 1/2022

## EDITORES

Casimiro Balsa

Marcos Fábio Martins de Oliveira

Murilo Cássio Xavier Fahel



Economia e Políticas Públicas

v. 10, n. 1

1º Semestre/2022

Semestral

COPIRRAITE©: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES

**REITOR**

Antonio Alvimar Souza

**PRÓ-REITORA DE PESQUISA**

Clarice Diniz Alvarenga Corsato

**VICE-REITOR**

Ilva Ruas de Abreu

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Maria de Fátima Rocha Maia

**CONSELHO CONSULTIVO:**

O Conselho Consultivo está em processo de formação/ampliação e será totalmente constituído por renomados professores externos à Unimontes, todos de conceituadas universidades. Seu papel é fundamental para aprimorar a qualidade da publicação, evitar a endogenia e dar maior repercussão à Revista. Os membros do conselho são definidos e convidados pelos editores.

Antônio Cesar Ortega, Universidade Federal de Uberlândia.  
Henrique Dantas Neder, Universidade Federal de Uberlândia.  
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz/ Fundação João Pinheiro.  
Wilson do Nascimento Barbosa, Universidade de São Paulo.

**CONSELHO EDITORIAL:**

Casimiro Balsa (Universidade Nova Lisboa, EDITOR)  
Felipe Fróes Couto (Unimontes)  
Françoise de Fátima Barbosa (Unimontes)  
Geraldo Antônio dos Reis (Unimontes)  
Marcos Fábio Martins de Oliveira (Unimontes, EDITOR CHEFE)  
Marília Borborema Rodrigues Cerqueira (Unimontes)  
Murilo Cássio Xavier Fahel  
Paula Margarita Andrea Cares Bustamante (Unimontes)  
Sidneia Maria de Souza. (Unimontes)  
Sílvio Ferreira Júnior (Fundação João Pinheiro)

**EDITORES:**

Casimiro Balsa - Universidade Nova Lisboa (Editor)  
Marcos Fábio Martins de Oliveira - Unimontes (Editor chefe)  
Murilo Cássio Xavier Fahel

**DIAGRAMAÇÃO/CAPA:**

Maria Rodrigues Mendes

**REVISÃO ORTOGRÁFICA:**

De responsabilidade dos autores.

Economia e políticas públicas : revista eletrônica de economia / Unimontes. –  
Vol. 10, n. 1, 2022 - . - Montes Claros, Universidade Estadual de Montes  
Claros, 2014 -

v. : il. 17 x 25 cm.  
Semestral  
ISSN 2318-647X

1. Economia. 2. Políticas públicas. 3. Organização administrativa municipal. I. Universidade Estadual de Montes Claros. II. Título.

CDD: 330

## SUMÁRIO

### **APRESENTAÇÃO**

Marcos Fábio Martins de Oliveira..... 5

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

Eduardo Henrique Andrade de Paula, Daniel Jardim Pardini..... 9

### **ANÁLISE ESPACIAL DO TRANSBORDAMENTO DE RENDA: RELAÇÃO ENTRE GESTÃO FISCAL E RENDA**

Greice Morais Dalla Corte, Renata Cattelan, Cármem Ozana de Melo 45

### **DESIGUALDADE E TRIBUTAÇÃO DE RENDIMENTOS NO BRASIL E DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO DAS EMPRESAS**

Luiz Antônio de Matos Macedo, Geraldo Antônio dos Reis..... 71

### **RISCO DE CRISE FISCAL: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS A PARTIR DO MODELO PAINEL PROBIT**

Cesar Ricardo Piorski, Guilherme Jonas Silva..... 95

### **IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS: ESTUDO DE CASO EM UMA EMPRESA DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO**

Paulo Henrique Vieira Gomes, Anna Karine Moitas, Sabrina Leitão Mainardi..... 119

### **AValiação DOS FATORES PSICOSSOCIAIS NA ACEITAÇÃO DE TECNOLOGIA: UMA ANÁLISE DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO (SEI) NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

Luiz Henrique Lima Faria, Eduardo Valentin Cozzer..... 139

### **PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPEs) EM COMPRAS DE UMA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS**

João Guilherme Magalhães, Felipe Frões Couto, Ernane Neves de Paiva..... 157

**O CONSUMO NA CIDADE DE SÃO PAULO EM CENÁRIO DE PAN-  
DEMIA: INVESTIGAÇÃO DO PERÍODO DE MARÇO DE 2020 A  
MARÇO DE 2021**

Natânia Silva Ferreira, Sueli de Sousa.....183

**IGNÁCIO RANGEL: TRAJETÓRIA E INTERLOCUTORES**

Leandro Mendes Nogueira.....209

**NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINALS..... 231**

## APRESENTAÇÃO

**A** *Revista Economia e Políticas Públicas* é um periódico eletrônico do Departamento de Economia da Unimontes, em parceria com a Fundação João Pinheiro. Sua periodicidade é semestral, recebendo submissão de artigos em fluxo contínuo.

O periódico recebe publicações de diversos centros do Brasil, e nesta edição são apresentados nove artigos, os quais são elencados a seguir.

A relação entre setor público e privado pode ser promissora, colaborativa e mesmo conflituosa. Tais questões podem ser observadas no artigo “*Institutional Voids: uma Análise Taxonômica de sua Influência na Paralisação de Obras Públicas no Brasil*, escrito pelos doutores Eduardo Henrique Andrade de Paula (FUMEC) e Daniel Jardim Pardini (FUMEC). O artigo possui como objetivo identificar e analisar a correlação entre vazios institucionais e corrupção no setor público brasileiro, a partir de sua relação contratual com o setor privado da construção civil.

Na mesma linha, destacando a questão da renda/rendimentos, temos dois artigos: “Análise Espacial do Transbordamento de Renda: Relação entre Gestão Fiscal e Renda” e “Desigualdade e Tributação de Rendimentos no Brasil e Distribuição do Valor Adicionado das Empresas”.

O primeiro possui como objetivo verificar se a boa gestão fiscal de determinado município, medido pelo IFGF, afeta o nível de atividade econômica dos municípios vizinhos, medido pelo PIB per capita. As autoras são a mestre Greice Morais Dalla Corte (Unioeste), a doutoranda Renata Cattelan (Unioeste) a doutora Cármem Ozana de Melo (Unesp).

O segundo artigo é escrito pelos doutores Luiz Antônio de Matos Macedo (Universidade de Londres) e Geraldo Antônio dos Reis (PUC/MG), ambos professores de programas de pós-graduação da Unimontes, do PPGDE e do PPGDS, respectivamente. A publicação apresenta indicadores da grande desigualdade de rendimentos pessoais no Brasil comparativamente a outros países.

Riscos são um problema fundamental da economia na gestão ou na implantação de novas políticas, seja no setor público ou privado. O artigo “Risco de Crise Fiscal: uma Análise para os Municípios de Minas Gerais a partir do Modelo Painel Probit” possui como objetivo calcular o risco de crise fiscal dos municípios do Estado de Minas Gerais, a partir de um conjunto de indicadores de receitas e despesas, tendo como referência o período 2002 a 2016. Os autores são o doutorando Cesar Ricardo Piorski (UFU) e o doutor Guilherme Jonas Silva (UFMG).

Ainda abordando a questão dos riscos, o artigo “Implementação da Gestão de Riscos: Estudo de Caso em uma Empresa de Economia Mista Prestadora de Serviço Público”, cujo objetivo principal é apresentar o processo de implementação da gestão de riscos corporativos, em uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público, com a finalidade de expor a metodologia utilizada e relatar os desafios encontrados. Os autores são o doutorando Paulo Henrique Vieira Gomes (UNB) e as especialistas Anna Karine Moitas e Sabrina Leitão Mainardi (Centro Universitário Estácio do Ceará).

O aspecto tecnológico traz múltiplas interações com a economia e gestão, podendo ajudar ou comprometer as relações psicossociais, bem como ser um instrumento de desenvolvimento regional, ambos através da melhoria na eficiência e produtividade. Esta edição conta com duas publicações que abordam a temática da tecnologia.

A primeira, intitulada “Avaliação dos fatores psicossociais na aceitação de tecnologia: uma análise do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) na Polícia Rodoviária Federal”, é escrita pelo doutor Luiz Henrique Lima Faria (Unimep) e pelo mestre Eduardo Valentin Cozzer (Ufes). O objetivo é analisar os fatores psicossociais que afetam a aceitação e uso do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) na Polícia Rodoviária Federal.

A segunda publicação, “Participação de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) em Compras de uma Universidade de Minas Gerais”, busca analisar a capacidade de participação ativa das Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas exclusivas como mecanismo estratégico para o desenvolvimento econômico local. Os autores são o doutor João Guilherme Magalhães (UFMG); o doutor Felipe Fróes Couto (UFMG), professor do PPGDEE (Unimontes); e o mestre Ernane Neves de Paiva (Unimontes).

A questão da Covid-19, seus problemas, enfrentamentos e efeitos, publicados na edição 9.2, continuam preocupando os pesquisadores. Nesta edição, a doutora Natânia Silva Ferreira (IE-Unicamp) e a discente Sueli Sousa (FAGH) são autoras do artigo “O Consumo na Cidade de São Paulo em Cenário de Pandemia: Investigação do período de março de 2020 a março de 2021”. O objetivo deste artigo é o de analisar o consumo na cidade de São Paulo durante uma fase da pandemia de Covid-19, considerando o período de março de 2020 a março de 2021.

Finalizando a edição, a Revista traz mais um artigo sobre Ignácio Rangel, importante autor e teórico do pensamento econômico brasileiro, a ponto de Bielschowsky<sup>1</sup> classificá-lo como uma linha de raciocínio própria e independente. Esta é mais uma contribuição vinda do Instituto de Estudos Brasileiros da USP. De autoria do mestre Leandro Mendes Nogueira (IEB/Usp), o artigo “Ignácio Rangel: Trajetória e Interlocutores” objetiva compreender o desenvolvimento das interpretações de Rangel a partir da sua trajetória política e profissional e das relações que estabelece com diferentes interlocutores.

Continuamos abertos e estimulando a participação de contribuições de universidades e instituições nacionais e estrangeiras. Quanto ao conteúdo do periódico, sua ênfase permanece na difusão do conhecimento em economia, história econômica e políticas públicas, especialmente pesquisas inéditas. Aceitam-se contribuições de outras ciências sociais com temáticas relacionados à revista.

Prof. Marcos Fábio Martins de Oliveira  
*Editor Chefe*

---

<sup>1</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.





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

Eduardo Henrique Andrade de Paula<sup>1</sup>  
Daniel Jardim Pardini<sup>2</sup>

**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

---

<sup>1</sup> Doutorado em Administração pela Universidade FUMEC (2022). Universidade FUMEC.

<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup>, 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-

---

<sup>3</sup> 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**

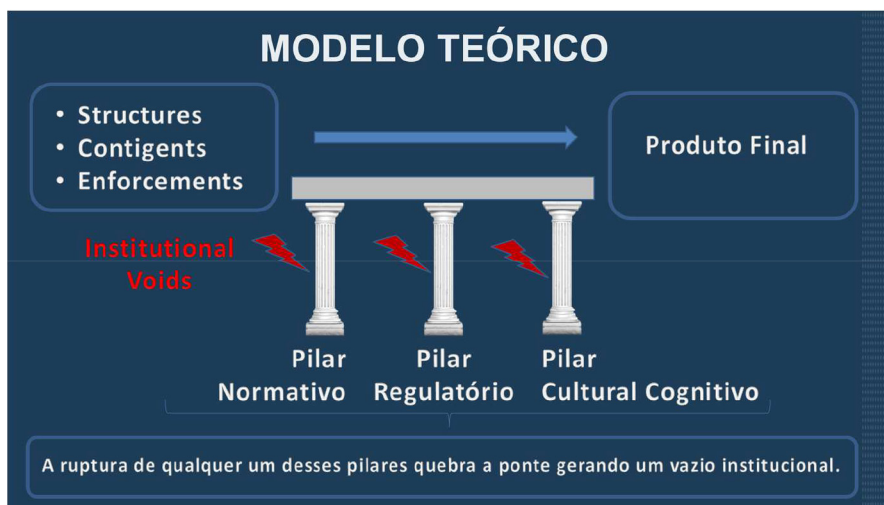
Somente no seu ressurgimento na década de 1970, sob a denominação de “*New Institutional Economics*” (NIE) – ou Nova Economia Institucional (NEI) –, a teoria institucional foi estabelecida com base no pressuposto de que apesar dos mecanismos do mercado apresentarem falhas, as organizações se capacitaram 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 Greenwood 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**

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

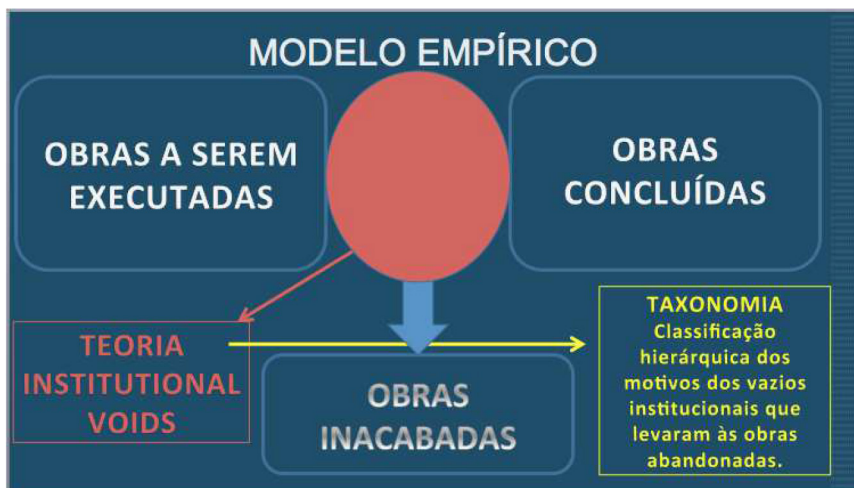
**Tabela 1: Principais indicadores do sistema de contas nacionais – 2010-2014**

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**

<b>OBRAS POR BANCO DE DADOS</b>				
<b>Banco de Dados</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Investimento (R\$)</b>	<b>Qtd %</b>	<b>Investimento%</b>
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%
<b>Total Geral</b>	<b>38412</b>	<b>725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

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**

<b>DIAGNÓSTICO</b>				
<b>Situação</b>	<b>Qtd. de contratos</b>	<b>Investimento (R\$)</b>	<b>%Qtd</b>	<b>%investimento</b>
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%
<b>Paralisada/inacabada</b>	<b>14403</b>	<b>144.314.132.476,62</b>	<b>37,50%</b>	<b>19,89%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

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 ( $\beta_1$ ) 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 ( $\pm 542.135$ ), 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](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 Tracysice*. 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.



## **ANÁLISE ESPACIAL DO TRANSBORDAMENTO DE RENDA: RELAÇÃO ENTRE GESTÃO FISCAL E RENDA**

### ***SPACE ANALYSIS OF INCOME SPILLOVER: RELATIONSHIP BETWEEN FISCAL MANAGEMENT AND INCOME***

Greice Morais Dalla Corte<sup>1</sup>

Renata Cattelan<sup>2</sup>

Cármem Ozana de Melo<sup>3</sup>

**Resumo:** A boa gestão dos recursos públicos é de fundamental importância para o bem-estar social e dinamismo da atividade econômica. Neste sentido, o objetivo deste artigo é verificar se a boa gestão fiscal de determinado município, medido pelo IFGF, afeta o nível de atividade econômica dos municípios vizinhos, medido pelo PIB per capita. Para isso, foi utilizada a análise exploratória de dados e a análise espacial bivariada local das variáveis para os anos de 2006 e 2014. Os resultados apontam para a existência de autocorrelação positiva. Sendo assim, foi possível observar que uma boa gestão dos recursos afeta positivamente o nível de atividade econômica do próprio município e, por efeitos de difusão espacial e transferência de renda, afeta positivamente o nível de atividade econômica dos municípios vizinhos, corroborando a teoria de Hirschman sobre os efeitos de transbordamento das economias regionais e dos efeitos espaciais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Francisco Beltrão, Francisco Beltrão, Paraná, Brasil. E-mail: greice.dc@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Francisco Beltrão. Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE/*Campus* de Toledo, Toledo, Paraná, Brasil. E-mail: renata.cattelan@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Agronomia/Energia da Agricultura pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Professora associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Francisco Beltrão, Francisco Beltrão, Paraná, Brasil. E-mail: caromelo@outlook.com

**Palavras-chave:** Gestão fiscal, interdependência, municípios paranaenses, IFGF, PIB.

**Abstract:** Good public resource management is of fundamental importance to the social welfare and dynamism of economic activity. In this sense, the objective of this article is to verify if the good fiscal management of a given municipality, as measured by IFGF, affects the level of economic activity of the neighboring municipalities, measured by GDP per capita. The exploratory data analysis and local bivariate spatial analysis of the variables for the years 2006 and 2014 were used. The results point to the existence of positive autocorrelation, thus, it was possible to verify that a good resource management affects positively the level of economic activity of the municipality itself and, by the effects of spatial diffusion and income transfer, positively affects the level of economic activity of the neighboring municipalities, corroborating Hirschman's theory on the effects of regional economies overflowing and spatial effects.

**Keywords:** Fiscal Management, interdependence, municipalities of Paraná, IFGF, GDP.

**Resumen:** La buena gestión de los recursos públicos tiene una importancia fundamental para el bienestar social y el dinamismo de la actividad económica. En este sentido, el objetivo de este artículo es comprobar si la buena gestión fiscal de un determinado municipio, medida por el FIB, afecta al nivel de actividad económica de los municipios vecinos, medido por el PIB per cápita. Para ello se utilizó el análisis exploratorio de datos y el análisis espacial bivariado local de las variables para los años 2006 y 2014. Los resultados apuntan a la existencia de autocorrelación positiva, por lo que se pudo comprobar que una buena gestión de los recursos afecta positivamente al nivel de actividad económica del propio municipio y, por efectos de difusión espacial y transferencia de renta, afecta positivamente al nivel de actividad económica de los municipios vecinos, corroborando la teoría de Hirschman sobre los efectos de derrame de las economías regionales y los efectos espaciales.

**Palabras clave:** Gestión fiscal, interdependencia, municipios de Paraná, IFGF, PIB.



## 1 Introdução

A atuação governamental eficiente é de essencial importância na alocação apropriada dos recursos escassos dos quais dispõe a coletividade. Distribuir os recursos de maneira adequada, realizar um planejamento focado no bem-estar social, avaliar políticas públicas e melhorá-las, são ações que fazem a diferença para o bom desempenho fiscal e econômico dos municípios.

Levando em consideração a relevância de uma gestão fiscal competente por parte dos municípios, aborda-se a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Tendo por base a descentralização, a LRF foi sancionada com intuito de organizar as finanças públicas, inserir a transparência como princípio, o controle como maneira de monitorar os gastos e o planejamento como forma de pensar a distribuição de recursos com responsabilidade socioeconômica (BRASIL, 2000).

Apesar de não ser suficiente para gerar um encadeamento de desenvolvimento, o bom desempenho econômico é primordial, como assinalado por Hirschman (1961), para desenvolver as regiões. Para isso, há um processo de transbordamento de renda que, partindo de um município com bom desempenho econômico, existe a possibilidade dele influenciar positivamente o desenvolvimento de outros municípios.

Haja vista essa relação entre desempenho econômico, transbordamento de renda e desenvolvimento, esta pesquisa busca responder: será que a boa gestão fiscal municipal no Estado do Paraná, tendo sua relação com a melhora dos níveis renda, tem excedido suas fronteiras através de transbordamentos dessa última variável, relacionando-se espacialmente com os municípios vizinhos?

Sendo assim, o objetivo deste estudo é verificar se a boa gestão fiscal dos municípios paranaenses, indicada pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), afeta o PIB *per capita* dos municípios vizinhos, para os anos de 2006 e 2014. Os resultados serão interpretados por intermédio da teoria da transmissão dos efeitos de desenvolvimento de Albert Hirschman.

Para atender ao objetivo, a metodologia aplicada será análise exploratória de dados espaciais, tendo como variável dependente o PIB *per capita* e variável independente o IFGF, com intuito de verificar as relações de espacialidade (similaridade/dissimilaridade) entre os municípios, no que diz respeito à variação do PIB *per capita*, e fazer uma análise referente ao possível transbordamento de renda para os anos de 2006 e 2014 no Estado do Paraná.

A pesquisa se justifica por abordar um tema relevante e que necessita de avaliação, por considerar os reflexos da boa gestão dos recursos públicos. Captar efeitos como o de transbordamento de renda são de interesse do governo visto como fomentador da melhoria socioeconômica da população local e do desenvolvimento regional. A fim de verificar as relações de dependência ou interdependência entre municípios, a análise fornecerá indicativos de melhoria de gestão entre os anos, além de expor aglomerações de municípios que possuem essa rede de mutualidade, tanto transbordando renda quanto agindo como uma força centrípeta. Esses resultados podem embasar ações governamentais e proporcionar uma visualização do desempenho da gestão fiscal no Paraná.

Esta pesquisa está dividida, além desta introdução (1), em uma seção referente ao referencial teórico (2), seguida de uma contextualização histórica das reformas administrativas do estado (3) e uma breve revisão literária (4). Composta também por uma seção destinada aos métodos aplicados na pesquisa (5), uma sexta seção com a apresentação e discussão dos resultados (6), e, por fim, são apresentadas as considerações finais (7).

## **2 Hirschman e os efeitos de transmissão de desenvolvimento**

Ao estudar a dinâmica de desenvolvimento econômico das regiões, Hirschman (1961) inferiu que ele pode ser transmitido por meio dos encadeamentos “para frente” e “para trás”, gerados em um primeiro ponto. O desenvolvimento não acontece ao mesmo tempo em todo lugar e, por este motivo, é importante induzir os investimentos em atividades-chaves que encadeiem novos investimentos, por meio de externalidade e economias de escala, para outras atividades correlatas. Para tal intui-

to, é fundamental um planejamento que estabeleça estratégias sequenciais na utilização dos recursos que são escassos.

Lima e Simões (2010) complementam que, para a teoria de Hirschman, é fundamental que hajam desequilíbrios, é a partir deles que a dinâmica de crescimento acontece, por movimentos sequenciais estabelecidos por meio de um planejamento prévio e de investimentos induzidos. Um desequilíbrio prévio cria um desequilíbrio que exige uma nova jogada estratégica de investimento e, a cada novo movimento deste, estrategicamente pensado por *policy makers*, criam-se novas externalidades que são aproveitadas por outros setores complementares àqueles, gerando um encadeamento de crescimento econômico que se espalha de um primeiro ponto para os seus arredores.

Hirschman (1961) esclarece que essa relação com o desenvolvimento somente é tida se for objeto de uma política econômica com um planejamento bem estruturado e com o comprometimento na realização deste por um tempo indeterminado que virá a produzir os efeitos sobre o fluxo de renda da população. Nesse sentido é preciso construir um *ranking* com o grau de interdependência entre setores e avaliar o que trará mais benefícios sociais.

Os efeitos creditados por Hirschman são colocados como *backward linkage effects* (para trás), efeitos realizados na relação de dependência da compra de *inputs* de outros setores e *forward linkage effects* (para frente), que acontecem no fornecimento de *inputs* para outras atividades. Toda a dinâmica de transmissão de desenvolvimento estaria ligada a esses efeitos (HIRSCHMAN, 1961).

A análise do autor parte do princípio de que há irregularidades no desenvolvimento. Logo, pelo menos por um período de tempo, algumas regiões serão mais desenvolvidas do que outras. Isso causará tensões e pressões com outros dois efeitos, o *trickling-down* e *polarization effects*. O primeiro diz respeito aos efeitos positivos que podem ser exemplificados como o aumento de compras e investimentos da região mais desenvolvida na menos desenvolvida. O segundo efeito decorre do desfavorecimento da região mais atrasada pelo aumento do grau de competitividade, além da migração da mão de obra especializada. Hirschman tem uma visão otimista sobre esse processo, acreditando que os efeitos positivos superarão os negativos, permitindo que a região menos desenvolvida cresça a partir do crescimento da região mais desenvolvi-

da, pelo encadeamento (LIMA; SIMÕES, 2010).

A teoria desenvolvida por Hirschman explica um processo de transbordamento de crescimento e posterior desenvolvimento, efeitos criados de um ponto inicial e transferido aos poucos a outras regiões. A teoria ajuda a explicar *clusters* formados espacialmente de regiões, por exemplo, com renda maior.

Outro ponto destacado pelo autor é a importância do planejamento realizado pelos *policy makers* e como esse delineamento faz diferença no desenvolvimento da região. Visto o objetivo da presente pesquisa que é observar a distribuição espacial da eficiência da gestão fiscal municipal atrelada à melhora do PIB *per capita*, a teoria desenvolvida por Hirschman implica uma base para explicar os encadeamentos de efeito da melhora da gestão de políticas públicas em um local e transmitido para outros através do aumento da renda. Na seção que segue apresenta-se o contexto histórico da gestão pública brasileira culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal já no século XXI.

### **3 As reformas administrativas do Estado e a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Ao longo da história, muitas foram as funções do Estado e as mudanças são inerentes ao processo de transformação pelas quais as sociedades passam. Bresser-Pereira (1996), justifica a necessidade de mudanças no aparelho estatal na segunda metade do século XX, pelas mudanças internacionais geradas pela globalização. Antes da abertura dos mercados ao comércio era possível fechar as fronteiras de uma nação. Agora isso não é mais possível, pois, o Estado já não tem mais o mesmo papel e, perdendo o seu significado, precisa ser redefinido e reformado. Além disso, no caso brasileiro, o país ainda acumulava uma crise fiscal.

A crise fiscal dizia respeito à inflação elevada que durava décadas, a falta de investimentos em todos os âmbitos, a recessão econômica originada na crise internacional e ainda a falta de instrumentos de planejamento e controle de gastos públicos. A má gestão de recursos elevou o endividamento e a corrupção municipal (LEITE FILHO; FILHO, 2015).

A Constituição Federal de 1988 deu início a uma reforma administrativa governamental que procurou descentralizar funções e poderes. Essa já era a terceira reforma documentada no Brasil, com a primeira acontecida na década de 1930 no governo de Getúlio Vargas e, a segunda, após o Golpe Militar de 1964. Uma quarta reforma ganhou o nome de Reforma Gerencial do Estado, iniciada no governo Collor na década de 1990. A principal inovação dessa última era implementar conhecimentos gerenciais privados na esfera pública, a qual foi inspirada no movimento da Nova Administração Pública, originada nos Estados Unidos e na Nova Gestão Pública, de origem britânica (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

Em 1995 foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que estabelecia setores e suas funções: o núcleo estratégico, que compreendia o poder legislativo, executivo, judiciário e o ministério público; as atividades exclusivas que diziam respeito às atividades que somente o Estado poderia realizar; os serviços não-exclusivos, em que o governo faria em parceria com outras organizações e que não seria exclusivo dele; e a produção de bens e serviços para o mercado, devido à falta de atuação do setor privado. A intenção do plano foi limitar o Estado àquelas ações que lhe são próprias. Houve ainda a descentralização de ações locais para os municípios e de regionais para os estados, sendo que a União só interviria em casos emergenciais (BRASIL, 1995).

A fim de tratar das enfermidades que assolavam a gestão pública, em 04 de maio de 2000 foi sancionada a Lei Complementar nº 101, que estabelecia normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como ficou conhecida, procurava garantir que a responsabilidade na gestão fiscal acabaria com os déficits acumulados pelos governos. Proporia a ação transparente e planejada a fim de evitar desequilíbrios nas contas públicas, impondo limites e condições, além de metas e resultados entre receitas e despesas (BRASIL, 2000).

Conforme Sousa *et al.* (2013), a LRF se dá por meio de quatro eixos: controle, transparência, planejamento e responsabilização. O controle é um monitoramento da efetividade do cumprimento da lei por órgãos responsáveis, a transparência diz respeito a disponibilização e divulgação das contas públicas, o planejamento, necessário para estabelecer metas e a responsabilização que são as penalidades caso a lei não seja cumprida.

Nahmias (2014) evidencia que, sendo uma obrigação do governo garantir a eficiência das políticas públicas que prezem pelo bem-estar da coletividade, planejar essas ações é de importância vital para o sucesso da gestão de recursos públicos. A partir de 1988, com a nova Constituição Federal, foram definidos instrumentos de planejamento público como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que versam sobre o trabalho conjunto entre orçamento público e planejamento.

Uma das fases do planejamento, que pode ser realizado durante e/ou após a execução da política pública, é a avaliação. A avaliação consiste em buscar mecanismos de *feedback* que produzam respostas quanto a eficiência e eficácia de determinada ação. É utilizada para avaliar sucessos e fracassos, totais ou parciais, quando são confrontados os objetivos e metas definidos antes da implementação da política com os resultados produzidos. A fase de avaliação permite dar base para modificações necessárias nas políticas públicas e mesmo no planejamento futuro de ações voltadas para determinado setor (SILVA *et al.*, 2013).

Tendo em vista a importância da avaliação, assim como do planejamento, a intenção da presente pesquisa é, justamente, avaliar um dos setores impactados pela gestão de recursos públicos no âmbito municipal, sob a luz das diretrizes adotadas a partir da LRF, no que condiz a transparência, ao controle e ao planejamento.

#### **4 Análise empírica da literatura**

Várias pesquisas foram realizadas na área de gerenciamento público, assim como de avaliações espaciais da renda *per capita*. Cita-se aqui alguns similares ao presente estudo a fim de confrontar resultados.

Com objetivo de analisar a distribuição municipal de renda *per capita* no Paraná entre 1999 e 2006, Vieira *et al.* (2012) fizeram uma análise exploratória de dados espaciais e verificaram que há convergência de renda no estado no período destacado, apesar de estar ocorrendo em velocidade baixa. Outro resultado obtido pelo estudo é de que o desempenho econômico de determinada localidade é influenciado diretamente por seus vizinhos.

Barreto, Almeida e Lima (2010) verificaram se a desconcentração regional de atividades econômicas nos municípios do Ceará, entre 1996 e 2003, foi eficiente e se houve transbordamento espacial. Por meio da econometria espacial, os resultados demonstraram que há autocorrelação positiva entre o município e seus vizinhos com alto PIB *per capita*.

Gazonato, Gomes e Reis (2014), com objetivo de verificar a convergência de renda *per capita* entre os estados brasileiros no período de 1994 a 2010, utilizaram a análise exploratória de dados espaciais para investigar a autocorrelação espacial de renda. Os resultados demonstraram que existe autocorrelação espacial positiva para os dois anos analisados. Além disso, há indícios da convergência o que demonstra que, para o período, as políticas governamentais contribuíram para a redução das desigualdades entre os estados.

Com a visibilidade de estudos que indicam os efeitos positivos da renda, assim como seus efeitos espaciais, algumas pesquisas voltaram-se a investigar o desenvolvimento gerado por essa renda. Como o intuito desta pesquisa é associar a gestão fiscal municipal eficiente e a renda, as pesquisas que envolvem índices de gestão fiscal e seus resultados no desenvolvimento se fazem importantes de serem abordadas.

Nesse sentido, com o objetivo de fazer uma análise espacial do IFGF e sua relação com o IFDM, Marconato e Coelho (2016), utilizaram a análise exploratória de dados espaciais para os anos de 2006, 2009 e 2013 nos municípios paranaenses. Os resultados mostraram que há autocorrelação espacial positiva entre o IFGF e o IFDM para estes anos e que é possível observar uma maior concentração de municípios com os dois índices altos nas regiões Oeste e Metropolitana de Curitiba. Por sua vez, o agrupamento de municípios com os dois índices baixos é observado na região Norte.

Utilizando variáveis semelhantes, Cajazeira e Jorge (2015) analisaram a correlação entre o IFGF e o IFDM para os municípios sergipanos no período de 2007 a 2010. Foi calculado o coeficiente de correlação através do desvio padrão das variáveis e os resultados mostraram que os municípios ainda possuem dificuldades em gerir recursos em consonância com a LRF. Houve correlação positiva entre IFGF e IFDM, porém fraca, o impacto da gestão ainda é frágil para alavancar o desenvolvimento neste estado.



Leite, Santiago, Otoni, Veloso e Ferreira (2015) realizaram um estudo com os municípios do Estado de Minas Gerais a fim de averiguar a relação existente entre os indicadores do cumprimento da LRF, os indicadores de Responsabilidade Social Municipal e indicadores de desenvolvimento, no período entre 2005 e 2010. As evidências encontradas foram de melhora nas questões sociais e piora nos aspectos de gestão municipal. A estimativa da regressão indicou efeito positivo do cumprimento da LRF no desenvolvimento municipal.

As pesquisas relacionadas ao tema indicam que a gestão municipal dos recursos públicos afeta de maneira diferente os municípios e as regiões. É evidente que as transformações necessárias na estrutura de gestão administrativa e de planejamento público tem resultados lentos e que vão refletir de modos diferentes nos indicadores de cada local. Por este motivo, torna-se premente estudar o Estado do Paraná sob os aspectos aqui mencionados.

O presente trabalho se assemelha às pesquisas anteriormente mencionadas por buscar compreender uma parte da gestão pública que reflete no PIB *per capita*, fazendo uma discussão com a importância do planejamento público e seus reflexos no desenvolvimento regional, da destinação suficiente e correta de recursos para cada setor e das relações entre qualidade de gestão e PIB *per capita*. Se diferencia dos demais trabalhos por abranger uma região que ainda não possui estudos relacionando as duas variáveis, bem como pela metodologia baseada na análise exploratória de dados espaciais que será explicitada na seção que segue.

## **5 Metodologia**

Com o objetivo de verificar se a boa gestão fiscal, medido pelo IFGF, afeta o nível de atividade econômica, expressa pelo PIB *per capita*, e se existe algum tipo de similaridade entre as variáveis dos municípios, a metodologia empregada neste artigo será a econometria espacial. Segundo Almeida (2012), a econometria espacial difere da econometria tradicional, ao utilizar dados explícitos de efeitos espaciais, ou seja, preocupa-se o quanto varia determinado fenômeno e onde está sua localização.

De acordo com Almeida (2012), em dados espaciais há uma disposição de dois efeitos, em que, a dependência gera heterogeneidade espacial e a heterogeneidade induz a dependência espacial. A dependência é um dos efeitos fundamentais da econometria espacial, em que se observa a interdependência entre as regiões analisadas. Este efeito está fundamentado na Lei de Tobler, que afirma que tudo está interligado, mas o que está mais próximo gera maior dependência do que está mais distante. Neste sentido, verifica-se a existência de quatro processos espaciais: difusão; troca de bens e serviços e transferência de renda; comportamento estratégico; e espraiamento (ALMEIDA, 2012).

A difusão pressupõe propagação espacial de certos atributos, algo relacionado ao efeito transbordamento. A troca de bens e serviços e/ou a transferência de renda, consiste basicamente na troca e transferência, em que, efeitos de dispersão ou concentração geram dependência entre os ambientes. O comportamento estratégico provém da influência entre as regiões, de modo que podem ser de cooperação ou de competição. Por sua vez, no que se refere ao espraiamento, é um processo que gera dependência ou similaridade por alguma característica espalhada pela própria população, muito comumente através da migração (ALMEIDA, 2012). Desse modo, a aplicação da AEDE permitirá a verificação da existência de similaridade ou assimilaridade entre as variáveis, de forma a demonstrar as características dos processos espaciais para os municípios do Paraná.

Para a mensuração desses efeitos, será utilizada a autocorrelação espacial, conceitualmente definida pela associação dos valores de determinada variável entre as regiões. Para determinar a ponderação de influência, será utilizado o critério de proximidade pela distância geográfica, definida por *k-vizinhos* mais próximos. É importante destacar que esse critério vai ao encontro com a Lei de Tobler, discutida anteriormente, em que, vizinhos mais próximos tendem a exercer maior interação do que vizinhos mais distantes. Será calculada a estatística I de Moran, que, segundo Anselin (1998), estabelece em um indicador o padrão geral de dependência dos dados. Levando isso em consideração, o I de Moran será utilizado para mensuração do coeficiente de autocorrelação. Algebricamente, é definido por:

$$I = \frac{n}{S_0} \frac{\sum_i \sum_j w_{ij} z_i z_j}{\sum_{i=1}^n z_i^2} \quad (1)$$

De forma matricial, resume-se em:

$$I = \frac{N z' W_z}{S_0 z' z} \quad (2)$$

De modo que:  $z$  = valores das variáveis padronizadas,  $n$  = número de regiões,  $W_z$  = valores médios da variável padronizada nos vizinhos definidos pela matriz de ponderação,  $S_0$  = somatório de  $w_{ij}$ . Considerando que  $S_0$  tende a ser igual a  $n$ , quando a matriz de ponderação espacial for normalizada, então pode-se simplificar a Equação 2 em:

$$I = \frac{z' W_z}{z' z} \quad (3)$$

A estatística  $I$  de Moran é um tipo de autocorrelação linear cruzada. Se o coeficiente resultar em valor positivo, isso dá a condição de similaridade, em que municípios com alto desempenho dos indicadores estarão rodeados de outros municípios também com altos indicadores (alto-alto), ou então, que municípios com baixos indicadores estarão rodeados por municípios que também apresentam baixos indicadores (baixo-baixo). De forma contrária, a dissimilaridade é interpretação de estatística de resultado negativo, em que, tem-se padrão de alto-baixo ou baixo-alto. Ou seja, municípios que apresentam altos indicadores estarão rodeados por municípios com baixos indicadores e vice-versa (ALMEIDA, 2012).

Os dados utilizados são o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que avalia a gestão dos municípios e o PIB *per capita* dos municípios paranaenses, apontado por Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012), como um indicador do nível de atividade econômica. São de origem secundária, extraídos do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), respectivamente, para os anos de 2006 e 2014. O IFGF foi desenvolvido em 2012 com a intenção de ser uma ferramenta de auxílio e incentivo ao controle e boa gestão fiscal municipal. É constituído de outros cinco indicadores fiscais: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. O IFGF é classificado: pelo conceito A, significa gestão de excelência e é dado aos municípios com nota superior a 0,8; pelo conceito B, boa gestão e abrange os que obtêm resultado entre 0,8 e 0,6; pelo conceito C, são os resultados entre 0,6 e 0,4 e representa a gestão em dificuldade; e o pelo conceito D, são os índices inferiores a 0,4 e indica gestão crítica (FIRJAN, 2017).

É importante ressaltar que, por ser utilizado duas variáveis de interdependência, será empregada a autocorrelação espacial local bivariada. Assim, “a ideia intuitiva é descobrir se os valores de uma variável observada numa determinada região guardam associação com os valores de outra variável observada em regiões vizinhas” (ALMEIDA, 2012, p. 117). Pela existência de duas variáveis distintas, é necessário o cálculo da estatística I de Moran considerando ambas. Desta forma, temos a seguinte equação:

$$I^{z_1z_2} = \frac{n}{S_0} \frac{z_1Wz_2}{z_1z_1} \quad (4)$$

Em que,  $z_1$  e  $z_2$  representam as variáveis dependentes. Em termos normalizados a Equação 4 pode ser resumida em:

$$I^{z_1z_2} = \frac{z_1Wz_2}{z_1z_1} \quad (5)$$

Almeida (2012) distingue que, por se tratar do coeficiente I de Moran bivariado, em que se emprega duas variáveis diferentes, o denominador corresponde a um reescalonamento e o numerador corresponde a covariância do tipo cruzada. Embora haja alteração no cálculo da estatística, a interpretação permanece inalterada. Dessa forma, na autocorrelação positiva tem-se padrões espaciais alto-alto ou baixo-baixo e, na autocorrelação negativa os padrões serão baixo-alto ou alto-baixo. Ademais, será calculado o I de Moran local bivariado, com a intenção de verificar se há algum tipo de associação linear que combina o valor da variável IFGF de dado município e a média do PIB *per capita* nas outras localizações vizinhas.

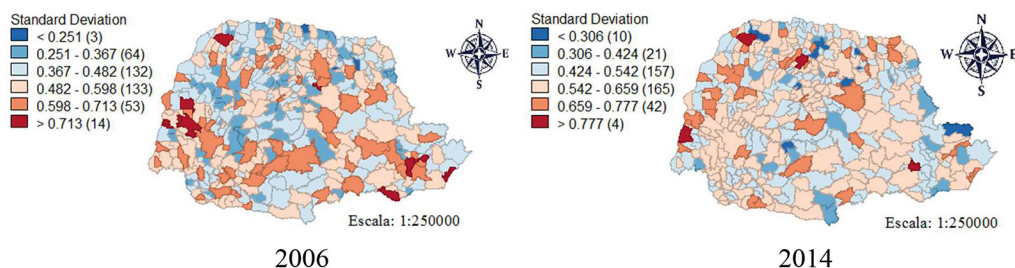
Para a elaboração dos resultados será utilizado como ferramenta o GEODA, *software* de livre acesso e código aberto. Na seção seguinte, apresentam-se os resultados e discussão.

## 6 Apresentação e discussão dos resultados

Para estudar as relações espaciais entre IFGF e PIB *per capita* nos municípios do Estado do Paraná, utilizou-se a análise exploratória de dados espaciais e, a partir de uma análise descritiva dos dados, vi-

sualiza-se a distribuição do indicador IFGF no estado. A Figura 1 apresenta o desvio-padrão da variável para os anos de 2006 e 2014.

**Figura 1 – Mapa de desvio-padrão do IFGF**



Fonte: Resultado da pesquisa.

\*Nota: o município Santa Cecília do Pavão não apresenta o IFGF calculado para o ano de 2006. Em 2014, Adrianópolis, Marquinho, Fênix, Santa Cecília do Pavão, Uraí, Nova Londrina, Tamarana e Astorga não apresentam o indicador IFGF.

Os dados apontam um maior desvio-padrão da variável IFGF para o ano de 2006, enquanto que, em 2014, os índices se concentram mais em torno da média. A média do IFGF aumentou de 0,483, em 2006, para 0,553, em 2014. Entretanto, os dados mostram que, em 2006, mais de 80% dos municípios paranaense estavam em condições de gestão fiscal desfavoráveis, ou seja, em situação de dificuldade ou crítica. Em 2014, este número reduziu para aproximadamente 70%. No entanto, ainda um número expressivamente alto.

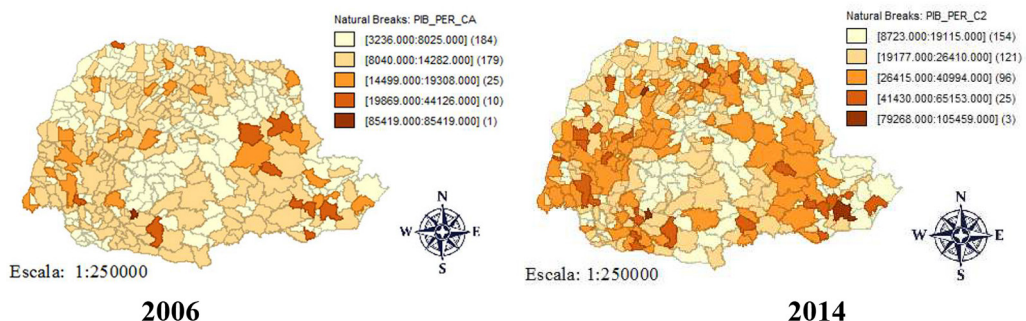
No ano de 2006, as setes cidades que apresentaram melhores índices foram: Pontal do Paraná (0,851), Quatro Barras (0,801), Mauá da Serra (0,801), Pinhais (0,796), Loanda (0,785), Curitiba (0,767) e Toledo (0,757). De modo geral, verifica-se que, com exceção de Curitiba, os aspectos que mais contribuíram com os bons resultados foram os conceitos de gestão de excelência nos indicadores de liquidez e investimento. Quanto aos sete municípios com piores índices destacam-se: Porecatu (0,248), Ribeirão do Pinhal (0,251), Perobal (0,278), Rio Bom (0,279), Santo Antônio do Caiuá (0,283), Boa Vista da Aparecida (0,285) e Tuneiras do Oeste (0,288). Dentre os determinantes desses baixos índices, destacam-se indicadores de gestão crítica nas variáveis de liquidez, receita própria e investimento.

Em comparação com 2014, das sete cidades mais eficientes no ano de 2006, somente Loanda se manteve no mesmo patamar, inclusive alcançando a primeira colocação no *ranking* estadual com índice de 0,825. Entre as demais, os melhores índices foram de Balsa Nova (0,792), Maringá (0,781), Santa Helena (0,778), Matinhos (0,760), Cambará (0,754) e Ipirorã (0,753). É importante ressaltar que a melhora obtida por estes municípios foi alcançada a partir da melhora na gestão dos componentes de investimento e liquidez, enquanto que estas mesmas variáveis foram mais decisivas na queda do índice dos outros seis municípios que eram mais eficientes em 2006. Aponta-se a situação de Curitiba, que, em 2006, estava na 6<sup>o</sup> posição do *ranking* estadual e, em 2014, passou para a 244<sup>o</sup> posição. Embora a queda do índice tenha sido para quatro dos cinco componentes que compõe o IFGF, liquidez e investimento apresentam a queda mais acentuada, com liquidez apresentando pontuação zero.

Desse modo, verifica-se que os componentes liquidez e investimento são variáveis mais vulneráveis para a gestão fiscal dos municípios paranaenses. Sendo assim, ressalta-se a importância do planejamento, de projetos bem elaborados, de seriedade, técnica e qualificação dos gestores municipais ao administrar os recursos públicos. Esse componente pode ser trabalhado estrategicamente pelo governo para garantir a eficiência da gestão.

Quanto ao PIB *per capita*, visualiza-se a heterogeneidade da variável para o estado, ou seja, uma má distribuição da renda. A Figura 2 mostra a distribuição da variável dos municípios paranaenses.

**Figura 2 – Mapa de distribuição do PIB *per capita***





No que tange a distribuição do PIB *per capita* no estado, os dados indicam uma média superior em 2014 em relação a 2006. Verifica-se também que, em 2006, 64% dos municípios apresentavam PIB *per capita* abaixo da média estadual enquanto que, em 2014, houve uma redução desse percentual para 61%. Dentre os municípios que se destacam com maior renda nos dois anos, cita-se: Saudade do Iguazu, São José dos Pinhais, Araucária e Carambeí. Visualiza-se que, em 2014, há formação de *clusters* com municípios que possuem PIB *per capita* próximos, regiões com médio PIB *per capita* estão rodeados por municípios com médio PIB *per capita*, enquanto que municípios com rendas inferiores estão rodeados por municípios que também apresentam rendas menores. Ou seja, há uma tendência de similaridade na distribuição da variável.

Esses resultados corroboram o estudo de Vieira *et al.* (2012), indicando a correlação positiva do PIB *per capita* entre vizinhos. O mesmo resultado foi observado por Barreto, Almeida e Lima (2010) entre os municípios do Ceará e por Gazonato, Gomes e Reis (2014) entre os estados brasileiros. A relação de transbordamento de renda encontrada por estes trabalhos mostra a condição apresentada por Hirschman (1961) dos efeitos de transmissão.

## **6.1 Análise Univariada da autocorrelação espacial**

Com o intuito de verificar se existem padrões de associação no espaço da variável IFGF, foi calculado a estatística I de Moran global, que testa a hipótese de aleatoriedade na distribuição espacial. A matriz de ponderação utilizada foi a de distância geográfica com 2 vizinhos mais próximos, que melhor representou a conexão entre as regiões e o valor esperado da estatística obteve resultado -0,0025 em 999 permutações, com significância de 1%.

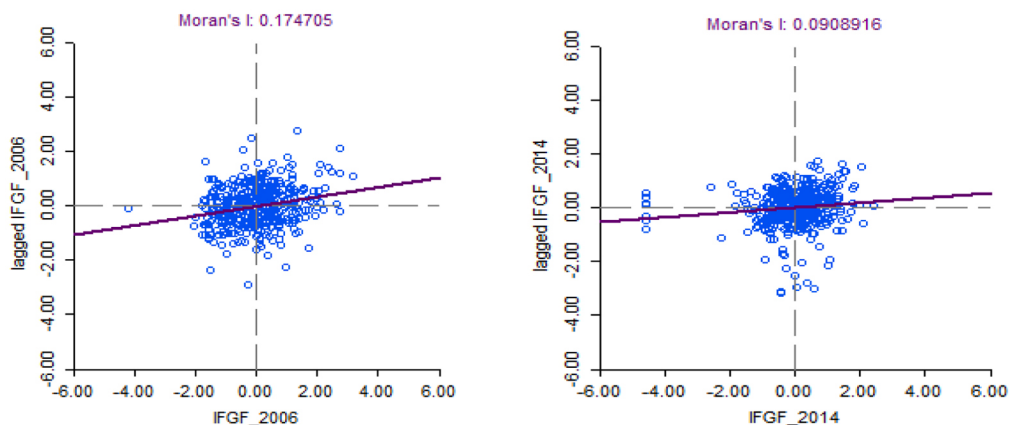
A estatística I de Moran para o IFGF apontou resultado positivo para ambos os anos, 2006 (0,1747) e 2014 (0,0908), ou seja, indica um padrão de similaridade dos dados. Em outras palavras, indica que municípios com alto IFGF estão rodeados por vizinhos que também apresentam elevado índice, enquanto que municípios com baixo IFGF são rodeados por municípios com baixo índice. A Figura 3 permite a



visualização da distribuição da variável IFGF nos padrões espacial e da estatística.

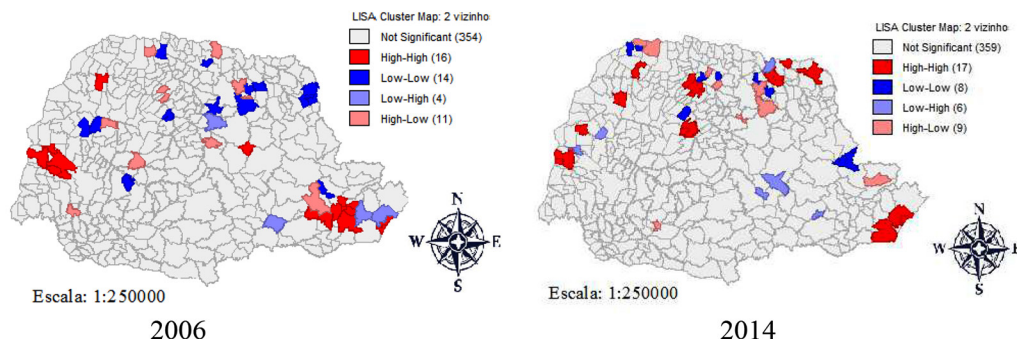
A partir da similaridade constatada pela análise espacial, é possível compreender que há uma relação entre a teoria dos encadeamentos de Hirschman (1961), e os efeitos de ligação entre os municípios para a variável IFGF. Ou seja, verifica-se pela análise univariada local do IFGF a característica que indica o efeito transbordamento do comportamento de bons gestores. É importante destacar que a LRF foi fundamental na conscientização e uso das práticas de boa gestão, e impôs de vários modos que os gestores dos municípios seguissem suas regras. Isso pode ter contribuído para a difusão da boa gestão, conforme demonstram os resultados.

**Figura 3 – Diagrama de Dispersão estatística I de Moran Global**



Fonte: Resultado da pesquisa.

A partir dos mapas de *cluster* do IFGF, visualizam-se as aglomerações onde estão os municípios com similaridade, com padrão alto-alto (High-High) e baixo-baixo (Low-Low). Destacam-se as aglomerações alto-alto para o ano de 2006, localizadas nas regiões Metropolitana de Curitiba e Oeste (Figura 4).

Figura 4 – Mapa de *cluster* univariado local do IFGF

Fonte: Resultado da pesquisa.

O *cluster* formado em 2006 na região Metropolitana de Curitiba é composto por oito municípios: Araucária, Balsa Nova, Colombo, Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Por sua vez, o *cluster* que se localiza na região Oeste é formado por quatro municípios: Marechal Cândido Rondon, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste e Toledo. As referidas regiões apresentam os maiores PIB *per capita* do Paraná, mormente, conforme Cruz *et al.* (2012), tal variável pode ser considerada um indicador de nível de atividade econômica. Por conseguinte, os *clusters* de padrão baixo-baixo são formados por 14 municípios. Porém, a concentração ocorre nas regiões Norte Pioneiro e Noroeste, cujos indicadores de nível de atividade econômica são os mais baixos do Paraná.

No ano de 2014, observa-se uma maior dispersão dos municípios que compõem os *clusters* de padrão do IFGF, à medida que há uma relação menor com o nível de atividade econômica, tanto que abrange municípios de regiões com os maiores e menores PIB *per capita* do estado. Isso é explicado também pelo menor valor do I de Moran calculado em que se destaca o comportamento dos componentes intrínsecos ao IFGF. No caso do padrão alto-alto, constata-se a importância da boa gestão do componente custo da dívida, seguida dos componentes investimentos e liquidez. Ao considerar os municípios que compõem o *cluster* de padrão baixo-baixo, o componente em comum que mais implicou nos baixos índices apresentados foi a baixa capacidade de gerar receita própria.

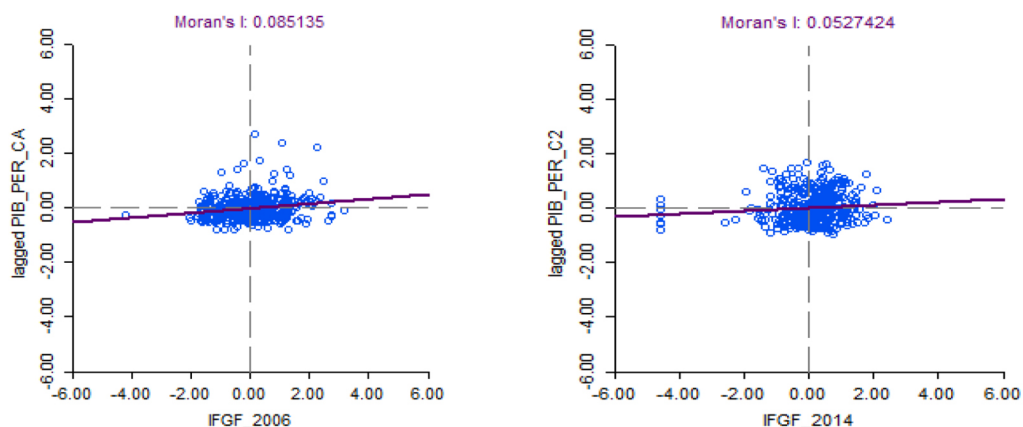
## 6.2 Análise bivariada da autocorrelação espacial

O cálculo da estatística de autocorrelação local bivariada permite verificar se há alguma indicação de associação entre o IFGF de determinado município e a média do PIB *per capita* dos municípios vizinhos. Considera-se o que foi desvendado pelos teóricos de economia regional, os quais assinalaram que os efeitos de transbordamento geram interdependência entre as regiões, além dos próprios processos da econometria espacial, afim de compreender a interligação de um indicador de atividade econômica com o índice de gestão fiscal dos municípios. É importante ressaltar que um dos principais elementos que convém essa ligação é o componente investimento, mas intuitivamente aceita-se os demais componentes pelo processo de dinamismo e interação entre os municípios.

Sob essa perspectiva, o cálculo da estatística I de Moran bivariada apresentou resultados positivos para os dois anos, 0,085, para 2006, e 0,0527, para 2014. Como percebe-se a autocorrelação positiva é de intensidade fraca. Entretanto, indica uma maior concentração de municípios enquadrados nos padrões alto-alto e baixo-baixo. Ou seja, observa-se municípios com alto índice IFGF rodeado por municípios com alto PIB *per capita* e os que apresentam baixos índices de IFGF estão rodeados por municípios com baixo PIB *per capita*.

A Figura 5 apresenta o diagrama de dispersão e o resultado da estatística. É importante destacar que o critério que melhor representou a conexão entre os municípios foi o de distância 5 vizinhos, com significância de 5% e 999 permutações.

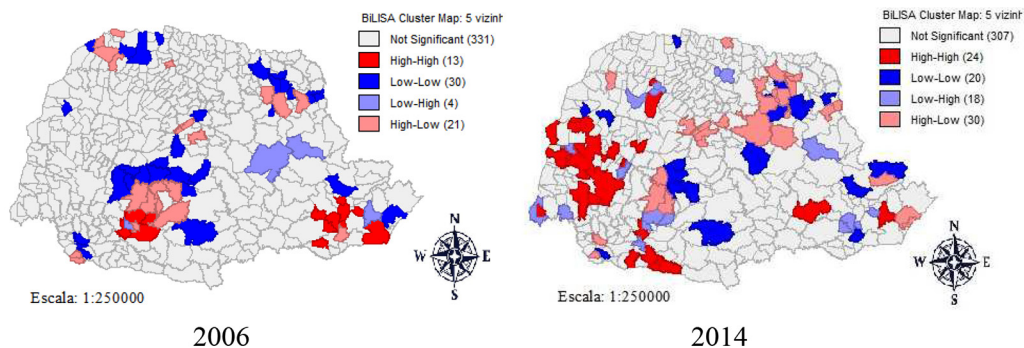
**Figura 5 – Diagrama de Dispersão estatística I de Moran local bivariado**



Fonte: Resultado da pesquisa.

Conforme pode ser observado na Figura 5, a estatística de autocorrelação foi maior em 2006 do que em 2014. Ou seja, no ano inicial a distribuição bivariada estava levemente mais autocorrelacionada com a renda. No entanto, observando a formação de *cluster* visualiza-se que no ano de 2014 a associação ocorre mais facilmente (Figura 6).

**Figura 6 – Mapa de *cluster* bivariado do IFGF e PIB *per capita***



Fonte: Resultado da pesquisa.

Os dados apontam que, em 2006, a concentração da distribuição espacial alto-alto ocorreu na Região Metropolitana de Curitiba, de-

vido as cidades de Araucária, Piraquara, Almirante Tamandaré, Contenda, Balsa Nova, Campo do Tenente, Curitiba e Guaratuba. É importante relacionar que esse *cluster* é formado pela existência de alto IFGF combinado com alto PIB *per capita*, a capacidade de gerar receita é um dos pontos importantes da boa gestão, pois, como aponta Marconato e Coelho (2016), quanto maior a capacidade de gerar receita própria, menor será a dependência de repasses do Estado e/ou União. Nesse ponto, pode-se destacar que a boa gestão de determinado município melhora o nível de atividade econômica do próprio município e gera efeitos de transbordamento, difusão e transferência de renda, afetando positivamente o nível de atividade econômica dos municípios vizinhos.

Contudo, em comparação com o ano de 2014, verifica-se que a capacidade de gerar receita, embora importante, não é suficiente para determinar a boa gestão fiscal. Como visualiza-se, os *clusters* que compõem o padrão alto-alto migraram, em sua maior parte, para as regiões Oeste e Sudoeste. O que se verifica nesses municípios, é a combinação de médio IFGF e PIB *per capita* mais próximos da média, portanto, não há necessariamente a tendência aos padrões altos de nenhuma das variáveis, apenas a similaridade entre elas.

Quanto aos *clusters* de padrão baixo-baixo, verifica-se, em 2006, a tendência de aglomeração voltadas às regiões Centro-Sul, Norte Pioneiro e Noroeste Paranaense, que apresentam os menores PIB *per capita*s do estado. Na mesorregião Metropolitana de Curitiba, a existência de *cluster* baixo-baixo ocorre devido aos baixos índices de IFGF dos municípios de Morretes, Paranaguá e Rio Branco do Sul. Em 2014, se observa um espalhamento dos municípios que compõem o *cluster* de padrão baixo-baixo. Ainda assim, a maioria se localiza nas regiões Centro-Sul e Noroeste que apresentam menores PIB *per capita*s.

Vários autores se propuseram a analisar a autocorrelação espacial entre o IFGF e indicadores sociais. Um dos setores contemplados por estes indicadores é o da renda que abarca parte importante do desenvolvimento. Destarte, conforme afirmado nas pesquisas de Marconato e Coelho (2016), Cajazeira e Jorge (2015) e Leite *et al.* (2015), há correlação espacial positiva entre o IFGF e os indicadores sociais, mesmo que por vezes essa relação seja fraca. Um dos motivos para isso pode ser a falta de integração regional com planejamento setorial, investimentos direcionados e a avaliação constante, conforme proposto pela teoria de Hirschman (1961).

Sob esta perspectiva, verifica-se que a teoria formulada por Hirschman (1961) evidencia a interdependência econômica entre os municípios, assim como os processos espaciais de difusão. Portanto, as análises espaciais permitiram a visualização desses efeitos, assim como a importância da boa gestão dos componentes que formam o IFGF. Como pôde ser verificado, não basta a boa capacidade de gerar receitas próprias, pois os municípios precisam estar atentos aos vários aspectos que exprimem a boa gestão dos recursos públicos.

Nesses tempos de instabilidade política, em que a corrupção assombra a sociedade brasileira, espera-se que os administradores públicos utilizem as ferramentas de planejamento, da elaboração de projetos e análise dos riscos dos investimentos para as tomadas de decisão. É cada vez mais importante ser racional, tomar decisões com bases seguras, realizar planejamentos estratégicos e avaliar as ações estatais. Assim, o que se pode concluir sobre a análise realizada é que a melhora do nível de eficiência da gestão fiscal de determinado município tende a melhorar o PIB *per capita* regional, proporcionando o encadeamento do crescimento econômico, conforme proposto por Hirschman (1961). Além disso, a difusão espacial e transferência de renda contribuem para um alcance ainda maior desses efeitos.

## **7 Considerações finais**

A teoria proposta por Hirschman (1961) evidencia a dinâmica do desenvolvimento econômico pelos processos de encadeamento das atividades locais de determinada região. Ressalta a importância de políticas públicas capazes de induzir tal encadeamento de forma natural, respeitando o conhecimento e atividades locais que já são executadas. Isto posto, o planejamento e o comprometimento são fundamentais para a relação de sucesso com o desenvolvimento. A boa gestão do encadeamento gera efeitos de transbordamento, no sentido de multiplicação dos efeitos observados. Constatou-se também que a LRF passou a reger a gestão pública a partir do ano 2000, em que planejamento, controle, transparência e responsabilização, são as diretrizes da referida lei. Como parte do planejamento, a avaliação é um dos processos essenciais e necessários para qualificar as práticas implementadas.

Levando esse contexto em consideração, o objetivo deste artigo foi verificar se o IFGF de determinado município afeta o PIB *per capita* da sua região. O que se pode concluir é que há similaridade entre as variáveis, comprovada pela autocorrelação positiva, em que há indícios de efeitos de transbordamento e difusão ocasionado pelo nível de atividade econômica. Ademais, verificou-se a importância do planejamento, dado que a boa gestão vai além da capacidade de gerar receita própria, corroborando com a teoria de Hirschman sobre efeitos de transbordamento espacial do crescimento econômico, da importância do planejamento e políticas públicas bem estruturadas.

Embora essa pesquisa tenha relacionado espacialmente a avaliação da gestão dos municípios paranaenses com o nível de atividade econômica dos municípios vizinhos, os efeitos espaciais de desenvolvimento constituem uma gama muito mais ampla de encadeamentos de atividades e características entre as localidades. Portanto, verifica-se a necessidade de aprofundar a análise proposta por Hirschman, e a origem das relações, além de pôr em prática políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento dos municípios paranaenses.

## Referências

ALMEIDA, E. *Econometria espacial aplicada*. Campinas: Alínea, 2012.

ANSELIN, L. Interactive techniques and exploratory spatial data analysis. LONGLEY, P. A.; GOODCHILD, M. F.; MAGUIRE, D. J.; WIND, D. W. (eds). *Geographical information system: principles, techniques, management and applications*. Nova York: Wiley, 1998. p. 253-365

BARRETO, R. C. S.; ALMEIDA, E. S.; LIMA, J. E. Convergência espacial do PIB per capita no estado do Ceará. *Revista de Economia*, v. 36, n. 3 (ano 34), p. 25-40, set./dez. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 25 set. 2020.



BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma da administração pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil*. São Paulo: editora 34, 1996. p. 269-294.

CAJAZEIRA, A. P. G. B.; JORGE, M. A. Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. *Pesquisa e Debate*, v. 26, n. 1 (47), p. 124-149, jan./mar. 2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v.46, n.1, jan./fev. 2012.

FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice>. Acesso em: 19 set. 2020.

GAZONATO, M. C.; GOMES, A. L.; REIS, R. R. G. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise de convergência da renda per capita dos estados para o período de 1994 e 2010. *Revista de Economia*, v. 40, n. 2 (ano 38), p. 81-104, maio/ago. 2014.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégias de Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: editora Fundo de Cultura SA, 1961.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Banco de Dados do Estado- BDE-web*. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 19 set. 2020.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 67, jul./dez. 2015.

LEITE FILHO, G. A.; SANTIAGO, W. P.; OTONI, B. S.; VELOSO, J. T. R.; FERREIRA, K. R. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 16, n. 2, p. 14-25, maio/ago. 2015.



CORTE, G. M. D; CATTELAN, R.; MELO, C. O. Análise espacial do transbordamento de renda

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações na política econômica: o caso do Brasil. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador – BA, n. 21, ano XII, jul. 2010.

MARCONATO, M.; COELHO, M. Gestão Fiscal dos municípios paranaenses: uma análise espacial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v.1, n. 33, p. 295-324, abr. 2016.

NAHMIA, P. S. A importância do planejamento para a gestão pública. *Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro*, n. 5, jan./dez. 2014.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnANPAD, 2013.

SILVA, L. L.; SILVEIRA, S. F. R.; COSTA, T. M. T.; FARONI, W.; FERREIRA, M. A. M. A influência do desempenho tributário e gestão fiscal no Índice Firjan de Desenvolvimento (IFDM) dos municípios de Minas Gerais. *Revista de Ciências Humanas*, v. 13, n. 1, p. 199-219, jan./jun. 2013.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; NASCIMENTO, C. P. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. O. Desenvolvimento municipal de cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. *Revista evidenciação contábil e finanças*, v.1, n.1, p. 58-70, jan./jun. 2013.

VIEIRA, F. L.; STADUTO, J. A. R.; PARRÉ, J. L.; BECHLIN, A. R.; LETTI, A. G. Convergência de renda e desenvolvimento regional no Paraná (1999-2006). *Informe Gepec*, v. 16, n. 1, p. 213-234, 2012.



## **DESIGUALDADE E TRIBUTAÇÃO DE RENDIMENTOS NO BRASIL E DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO DAS EMPRESAS**

Luiz Antônio de Matos Macedo<sup>1</sup>  
Geraldo Antônio dos Reis<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta indicadores da grande desigualdade de rendimentos pessoais no Brasil comparativamente a outros países. Associa-se a parte maior do total desses rendimentos – constituída pelos rendimentos pessoais gerados no conjunto das empresas capitalistas que produzem bens e serviços – à distribuição do valor adicionado gerado nestas empresas entre salários e rendas de propriedade. Estas rendas constituem parcela dos rendimentos dos “mais ricos”, a qual tende a ser tanto maior quanto maiores são estes rendimentos. Essa distribuição do valor adicionado é analisada teoricamente e ilustrada com dados para o Brasil (das Contas Nacionais). A parte desse valor adicionado das empresas constituída por lucros (que é uma das rendas de propriedade, no caso, propriedade de capital por seus sócios) e que é distribuída como rendimentos pessoais é objeto de discussão relativa ao fato de que, no Brasil (como exceção no mundo), ela é isenta do imposto sobre rendimentos pessoais (de “pessoas físicas”) – o que está em vias de ser mudado pela reforma ora (julho 2022) em andamento no Congresso, que é comentada no artigo. Também é discutida a baixa progressividade de tal imposto no Brasil, em dissonância com uma política pública visando a redução da grande desigualdade de rendimentos pessoais.

**Palavras-chave:** desigualdade de rendimentos, tributação de rendimentos, distribuição de valor adicionado, tributação de lucros, progressividade.

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1972), mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (1979) e doutor em Economia realizado no University College da Universidade de Londres (1989).

<sup>2</sup> Possui graduação em Ciências Econômicas pela Faculdade de Administração e Finanças (atual Unimontes) (1987), mestrado em História Econômica pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Geografia - Tratamento da Informação Espacial, da PUC-MG (2016).

## **INCOME INEQUALITY AND TAXATION IN BRAZIL AND DISTRIBUTION OF VALUE ADDED BY FIRMS**

**Abstract:** This article presents indicators of income inequality in Brazil comparatively to other countries. The larger part of total personal income – consisting of incomes distributed by the sector of capitalist firms which produce goods and services – is associated to the distribution of the value added in such firms between wages and property rents. These rents are a part of the incomes of the “richer” persons, that tend to be a larger part the higher are their incomes. That distribution of value added is analysed theoretically and illustrated with data for Brazil (from its National Accounts). The part of the value added of the firms that consists of profits (rent of property of capital by their “owners”) and that is distributed as personal incomes is discussed in connection to the fact that, in Brazil (an exception in the world), it is exempted from tax on personal incomes (this is subject to change by the tax reform that is now (July 2022) happening in Congress). A discussion is also submitted about the low progressivity of personal income taxation in Brazil, in constrast to a public policy which intend to reduce the great inequality of personal incomes.

**Keywords:** income inequality, personal income taxation, distribution of value added, profits taxation, tax progressivity

**Resumen:** El artículo presenta indicadores de la gran desigualdad del ingreso personal en Brasil en comparación con otros países. La parte mayor del total de estos ingresos - constituidos por los ingresos personales generados en el conjunto de empresas capitalistas productoras de bienes y servicios - está asociada a la distribución del valor agregado generado en estas empresas entre salarios y rentas de la propiedad. Estos ingresos constituyen una parte de los ingresos de los “más ricos”, que tiende a ser mayor cuanto mayores son estos ingresos. Esta distribución del valor agregado se analiza teóricamente y se ilustra con datos para Brasil (de las Cuentas Nacionales). La parte de este valor agregado de las empresas constituida por utilidades (que es una de las rentas de la propiedad, en este caso, la propiedad del capital de sus socios) y que se distribuye como renta personal es objeto de discusión relacionada con el hecho de que, en Brasil (como excepción en el mundo), está exento del impuesto sobre la renta personal (de “personas físicas”) – lo que está a punto de ser cambiado por la reforma ahora (julio de 2022) en curso en el Congreso Nacional, que se comenta en el artículo. También se discute la baja progresividad de tal impuesto en Brasil, en disonancia con una política pública dirigida a reducir la gran desigualdad de la renta personal.

**Palabras clave:** desigualdad de ingresos, tributación de la renta, distribución del valor agregado, tributación de las ganancias, progresividad

## 1 Introdução

Este artigo descreve e explica parcialmente a desigualdade de rendimentos entre pessoas numa sociedade nacional predominantemente capitalista, comparando quantitativamente tal desigualdade no Brasil com a de outros países.

A desigualdade quantitativa entre rendimentos pessoais na distribuição dos rendimentos totais (“renda nacional”) é aqui explicada parcialmente, na medida em que se deve à desigualdade entre rendimentos pessoais gerados no *setor capitalista* da produção social (logo definido). É explicada em termos da distribuição do *valor adicionado* gerado nesse setor entre *salários* e *rendas de propriedade* (aluguéis, juros, lucros etc.)<sup>3</sup>, mas não trata da determinação quantitativa desta distribuição.<sup>4</sup>

Tal *setor capitalista* é o conjunto das “empresas capitalistas” que produzem bens e serviços em um país (que serão definidas na seção 2).<sup>5</sup>

Parte-se aqui do *produto anual de bens e serviços “finais”* de um país (ou “nação”), seu *produto interno líquido* – referido como *Produto Líquido-PL* no que se segue – o qual é aqui conceituado como o conjunto das quantidades “brutas” produzidas de todos os bens e serviços *menos* a *reposição* dos *produtos* que tenham sido consumidos como “meios de produção”, isto é, materiais e serviços produtivos *consumidos* e equipamentos *utilizados* (estes equipamentos são “consumidos” parcialmente em cada ano de sua “vida útil” de utilização, se esta excede um ano<sup>6</sup>). O valor desse *Produto Líquido-PL* é o “valor adicionado” (líquido), isto é, a diferença entre o valor dos bens e serviços produzidos e o valor dos

<sup>3</sup> Neste artigo (assim como na literatura econômica inglesa) distingue-se “rendimentos” (“*income*” ou “*revenue*”) de “renda” (“*rent*”), a qual se restringe aqui a rendimento de propriedade.

<sup>4</sup> Vide as teorias de KALECKI (1969) e WOOD (1975) sobre determinação da distribuição da Renda Nacional; as quais são baseadas em teorias sobre determinação de margens de lucro das empresas capitalistas (% sobre os custos diretos ou sobre os valores das vendas, respectivamente). Vide resenhas críticas de teorias sobre distribuição da Renda Nacional em KALDOR (1955), DOBB (1973), ATKINSON (1983), HOWARD (1983), entre outros.

<sup>5</sup> Tal setor aparece na Contabilidade Nacional (do IBGE, no caso do Brasil) como o sub-setor do “setor privado” constituído pelas “empresas não-financeiras” de “capital privado” (que aparecem separadamente das “empresas financeiras”). Partes da produção social de bens e serviços podem também ser feitas em outros setores, não-capitalistas, como o setor público e o setor “famílias” (que inclui os trabalhadores “autônomos”, que trabalham por “conta própria”), os quais também são contados na Contabilidade Nacional, entre os que esta chama “setores institucionais” (boa caracterização, não economicista).

<sup>6</sup> Cf. MACEDO (2020), seção 7.1.4.

meios de produção consumidos. Tal *valor adicionado* é distribuído como rendimentos das pessoas, que constituem a “renda nacional” da Contabilidade Nacional (exceto pela “renda líquida enviada ao exterior”).<sup>7</sup>

Tal *produto líquido anual* de bens e serviços é às vezes referido como o “bolo” da “riqueza social”, disponível anualmente para distribuição entre os membros da sociedade.

Uma noção associada a essa “riqueza social” ou “bolo” anual de uma nação é a de seu “bem-estar” (“*welfare*”), referido às vezes por Adam Smith e outros economistas “Clássicos” como “felicidade” da sociedade ou de sua classe majoritária de trabalhadores.<sup>8</sup> Tal “felicidade” depende do padrão de vida material, ou seja, padrão de consumo de bens e serviços necessários, convenientes ou confortáveis: alimentos, roupas, habitações, carros, serviços médicos e odontológicos (inclusive estéticos), pacotes de turismo etc. Estes são adquiridos com os *salários* do trabalho, no caso dos trabalhadores,<sup>9</sup> e/ou com *rendas* de propriedade, no caso dos “rentistas”. As pessoas sem trabalho e rendimento, ou com ocupação precária, e os próprios trabalhadores com emprego regular e baixos salários, podem ter acesso insuficiente aos bens e serviços indispensáveis, configurando pobreza ou miséria, inclusive desnutrição e fome.

Darcy Ribeiro (em seu livro “O Povo Brasileiro”) descreve vividamente a desigualdade existente na distribuição da “riqueza social” no Brasil:

no Brasil, as classes ricas e pobres se separam umas das outras por distâncias sociais e culturais quase tão grandes quanto as que medeiam entre povos distintos. Ao vigor físico, à longevidade, à beleza dos poucos situados no ápice – como expressão do usufruto da riqueza social – se contrapõe a fraqueza, a enfermidade, o envelhecimento precoce, a feiura da imensa maioria – expressão da penúria em que vivem.

---

<sup>7</sup> Esse *valor adicionado* total (“agregado”) corresponde aproximadamente ao chamado “Produto Interno Bruto”-PIB na Contabilidade Nacional – chamado “bruto” porque não é deduzida a “depreciação do capital fixo” – mas as quantidades “brutas” e “líquidas” de bens e serviços produzidos não são reportadas pelas Contas Nacionais.

<sup>8</sup> “Serviçais, diaristas e trabalhadores de diferentes tipos formam a enorme maioria de todas as grandes sociedades políticas. ... Certamente nenhuma sociedade pode ser próspera e feliz, da qual a enorme maioria dos membros sejam pobres e miseráveis.” (SMITH, 1976 [1776], p. 96)

<sup>9</sup> Ao concluir o capítulo sobre salários, em seus *Princípios de Economia Política* (1817), David Ricardo comenta: “Estas são portanto as leis pelas quais os salários são regulados, e pelas quais a felicidade da enorme maioria de toda comunidade é governada.” (RICARDO, 1951 [1817], p.105)

A análise aqui apresentada da distribuição desigual da “riqueza social” baseia-se em modelos da produção social técnico-material – e do subsistema dessa produção que assume a forma socioeconômica de *setor capitalista* – modelos que são desenvolvidos com detalhe em MACEDO (2020).

A seção 2 descreve aspectos relativos à desigualdade entre pessoas na distribuição de rendimentos na economia como um todo, os quais incluem outros rendimentos além daqueles gerados no setor capitalista. Apresenta-se aí alguns indicadores dessa desigualdade para países selecionados, comparando o Brasil com outros países. Ressalta-se a relação entre a desigualdade entre pessoas dos rendimentos pessoais e a distribuição entre pessoas dos mesmos rendimentos segundo sua *natureza*, ou seja, se são decorrentes de trabalho e/ou de propriedade (que dá *rendas* tais como aluguéis, juros e lucros). A seção 3 focaliza a distribuição do *valor adicionado* no *setor capitalista* entre *salários* e *rendas de propriedade*. A seção 4 recorda algumas políticas públicas, conhecidas dos economistas, que podem diminuir a desigualdade na distribuição de rendimentos entre pessoas. Comenta particularmente o imposto sobre rendimentos pessoais (de “pessoas físicas”) no Brasil, especificamente sua progressividade e a tributação sobre lucros.<sup>10</sup>

## 2 Desigualdade de rendimentos entre pessoas

Constata-se geralmente nos países capitalistas grande *desigualdade* entre as pessoas na distribuição dos rendimentos pessoais: poucos ganham muitíssimo, poucos ganham muito e muitos ganham pouco ou, em alguns países como o Brasil, pouquíssimo.

A desigualdade na distribuição de rendimentos entre pessoas é usualmente descrita pelas percentagens do rendimento total recebidas pelos 0,1% ou 1% ou 10% (ou qualquer outra %) das pessoas de maior rendimento (“mais ricas”), comparativamente às frações recebidas pelos 10%, 20%, ..., 50% das pessoas de menor rendimento (“mais pobres”). Pode ser medida também por indicadores que resumem em um único número o “grau” de desigualdade no conjunto dessa mesma distribuição pessoal de rendimentos, tais como o conhecido índice de Gini e o quociente entre as médias de rendimentos relativas aos 10% “mais ricos” e aos 50% “mais pobres”.

<sup>10</sup> As seções 2 e 3 foram elaboradas por Luiz Macedo e a seção 3 por Geraldo Reis, com articulação e revisão recíprocas.



A tabela a seguir apresenta tais percentagens e indicadores para países selecionados. Como se vê na tabela, o Brasil situa-se entre os países do mundo com maior desigualdade de rendimentos entre as pessoas, medida pelo índice de Gini ou pelo referido quociente. Sabe-se que estes são indicadores de *desigualdade* entre os níveis de rendimento pessoal, nada dizendo sobre os próprios níveis. Por exemplo, segundo o *World Inequality Report 2022*, os rendimentos médios dos 10% mais ricos e dos 50% mais pobres foram, em 2021, respectivamente 130.200 e 4.500 euros-“ppp” (“paridade de poder de compra”) no Chile, e 81.900 e 2.800 no Brasil; enquanto os quocientes foram próximos de 29 para ambos estes países.

**Tabela 1 - Parcelas (%) dos 1% e dos 10% “mais ricos” e dos 50% “mais pobres” no total de rendimentos pessoais e quociente entre rendimentos médios dos 10% “mais ricos” e dos 50% “mais pobres” e índice de Gini - países selecionados**

PAÍS	PARCELA (%) DOS 1% / 10% “MAIS RICOS” (2021)	PARCELA (%) DOS 50% “MAIS POBRES” (2021)	QUOCIENTE ENTRE RENDIMENTOS MÉDIOS DOS 10% E DOS 50% (2021)	ÍNDICE DE GINI (ANO)
África do Sul	21,9 / 66,5	5,3	63	63,0 (2014)
Alemanha	12,8 / 37,1	19,0	10	31,7 (2018)
Argentina	17,5 / 42,8	16,2	13	42,3 (2020)
Austrália	12,9 / 33,6	16,2	10	34,3 (2018)
<b>BRASIL</b>	<b>26,6 / 58,6</b>	<b>10,1</b>	<b>29</b>	<b>48,9 (2020)</b>
Canadá	14,8 / 40,7	15,6	13	33,3 (2017)
Chile	26,5 / 58,9	10,2	29	44,9 (2020)
China	14,0 / 41,7	14,4	14	38,2 (2019)
Coreia do Sul	14,7 / 46,5	16,0	14	31,4 (2016)
Espanha	12,4 / 34,5	21,1	8	34,3 (2019)
Estados Unidos	18,8 / 45,5	13,3	17	41,5 (2019)
França	9,8 / 32,2	22,7	7	32,4 (2018)
Índia	21,7 / 57,1	13,1	22	35,7 (2011)
Indonésia	18,3 / 48,0	12,4	19	37,3 (2021)
Itália	8,7 / 32,2	20,7	8	35,2 (2018)
Israel	16,6 / 49,2	13,0	19	38,6 (2018)
Japão	13,1 / 44,9	16,8	13	32,9 (2013)
México	26,1 / 57,4	9,2	31	45,4 (2020)
Nigéria	11,6 / 42,7	15,5	14	35,1 (2018)
Polónia	14,9 / 37,8	19,5	10	30,2 (2018)
Reino Unido	12,7 / 35,7	20,4	9	35,1 (2017)
Rússia	21,5 / 46,4	17,0	14	36,0 (2020)
Suécia	10,5 / 30,8	23,8	6	29,3 (2019)
Turquia	36,9 / 18,8	11,9	23	41,9 (2019)

**Fonte:** *World Inequality Report 2022*, in <https://wid.world> (em 27/06/22): índice de Gini: [data.worldbank.org](https://data.worldbank.org) (em 27/06/22). **Nota** (cf. *World Inequality Report 2022*): “rendimento é medido depois de contribuições e benefícios por aposentadoria e desemprego pagos e recebidos por indivíduos, mas antes de impostos sobre rendimentos e de outras transferências”

Observa-se também na tabela 1 que, no Brasil em 2021, cerca de 27% do total dos rendimentos – antes da dedução de imposto sobre rendimento – foi recebido pelo 1% das pessoas “mais ricas”, e 59% pelos 10% das pessoas “mais ricas”, restando 41% do total de rendimentos para a “enorme maioria” de 90% das pessoas; e sobrando apenas 10% para os 50% “mais pobres”.<sup>11</sup> Contrastando com tais “fatias” do rendimento total no Brasil, vê-se na mesma tabela que a participação (%) no rendimento total dos 10% com os maiores rendimentos foi de 37% na Alemanha e 34% na Austrália, por exemplo; enquanto a participação dos 1% “mais ricos” foi de 13% nesses dois países; e a “fatia” dos 50% mais pobres foi de 19% e 16% nesses países, respectivamente.

A desigualdade nessa “distribuição pessoal da renda” significa desigual acesso das pessoas – em termos do *poder de compra* propiciado pelos rendimentos – sobre os bens e serviços que constituem o *Produto Líquido-PL* (anual) da produção social (PL definido no preâmbulo deste Artigo), particularmente os bens e serviços de consumo; ou seja, resulta desigualdade entre as pessoas na distribuição desse “bolo” da “riqueza social”, em termos de poder de compra sobre “fatias” do bolo.

Neste artigo, “desigualdade de renda” – ou melhor, “desigualdade de rendimentos” – além de ser uma questão quantitativa, sobre a *magnitude relativa* dos rendimentos pessoais, é também uma questão de desigualdade quanto à *natureza* desses rendimentos: se são de trabalho ou de propriedade.<sup>12</sup> Os “ativos” de propriedade privada dão *rendas* para

<sup>11</sup> “Sergio Gobetti, economista do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), diz que o topo da pirâmide social – o 0,05% mais rico ou grupo com renda anual média de R\$ 5 milhões – concentra 8,2% da renda nacional.” (*Folha de São Paulo*, 30/07/17). Em 2015, no Brasil, a participação dos 0,1% “mais ricos” era de 14%, sendo igual à participação dos 50% “mais pobres” do número total de pessoas adultas, com 20 anos ou mais (142.520.768), segundo estudo realizado por Marc Morgan para o WID-World Inequality Database (MORGAN (2017), Tabela 2), combinando dados de pesquisas domiciliares (que são subdeclarados principalmente para rendimentos maiores) com dados das declarações de Imposto de Renda (menos subdeclarados), e ainda com dados das Contas Nacionais.

<sup>12</sup> Os rendimentos de propriedade constituem a classe principal do que os ingleses chamam “*unearned income*” (“rendimento pelo qual não se trabalhou”), conforme descrito pelo *Cambridge International Dictionary of English* (Cambridge Univ. Press, 1995): “[rendimento] obtido como resultado de investimentos e propriedade possuída em vez de ser ganha por trabalho”; ou, em termos mais amplos, conforme descrita pelo *Oxford Dictionary of Economics* (Oxford Univ. Press, 2012): “rendimento [*income*] pessoal derivado de fontes outras que trabalho. Ela consiste assim de renda [*rent*], dividendos, juros e pagamentos de transferências”. Note-se que “renda, dividendos, juros” aplica-se, ainda hoje, aos principais tipos de *renda* pessoal (renda de propriedade) analisados na Economia Política Clássica (Smith, Malthus, Ricardo e outros) e por Marx, há cerca de 250/150 anos: “renda” da terra (e de outros recursos naturais, como minas, rios, florestas etc.), “lucros” (ou dividendos) do capital aplicado na produção e “juros” do capital financeiro. Conforme o mesmo dicionário da OUP: trata-se de *renda* [*rent*] derivada de propriedade privada, isto é, “propriedade de ativos por indivíduos ou organizações privadas”; sendo distinguida de “*earned income*”, isto é, “rendimento recebido como contrapartida de trabalho”, sendo “trabalho” (“*work*”) “atividades envolvendo esforço físico e/ou mental”.

seus proprietários, de acordo com o patrimônio rentável de cada um. Os rendimentos do trabalho podem incluir outros tipos de rendimentos além de *salários* – propriamente ditos, isto é, pagos pelas empresas que contratam trabalhadores em um “mercado de trabalho” – particularmente rendimentos do trabalho de “autônomos” (que trabalham por “conta própria”), servidores públicos, empregados domésticos etc.

Obviamente – embora sem mostrar dados aqui – ocorre que os rendimentos de uma minoria de pessoas de altos rendimentos (os “muito ricos”) geralmente consistem, exclusiva ou principalmente, de rendas de propriedade<sup>13</sup>; enquanto os rendimentos da maioria consistem, exclusiva ou principalmente, de rendimentos do trabalho. Como os rendimentos de trabalho são em média menores que as rendas de propriedade, resulta *desigualdade* entre as pessoas na “distribuição pessoal” dos rendimentos, associada à distribuição do total de rendimentos entre trabalho e propriedade. Há também grande desigualdade de rendimentos pessoais *intra* classes de trabalhadores e de proprietários, que é explicada por outros fatores, relativos à desigualdade de rendimentos do trabalho e à desigualdade na distribuição e rentabilização de propriedade entre os proprietários de “ativos” rentáveis.

A desigualdade entre trabalhadores e proprietários na distribuição de rendimentos pessoais implica em *acesso desigual* à riqueza produzida, uma vez que seus rendimentos constituem *poder de compra* sobre “fatias” do referido “bolo” da riqueza social, o PL.

Tal distribuição do “bolo” do PL – em termos de *poder de compra* – entre classes socioeconômicas de trabalhadores e proprietários – particularmente da parte correspondente à distribuição do *valor adicionado* gerado no *setor capitalista* entre *salários* e *rendas de propriedade* – é um problema de Economia “Política” porque se trata naturalmente de uma distribuição conflituosa, dependente de instituições sócio-políticas suscetíveis de mudança, como por exemplo leis trabalhistas. Depende também de ações do Estado e de governos, também sujeitas a mudanças, por exemplo, reformas na tributação de propriedades e de rendimentos, as quais podem modificar a distribuição de rendimentos que resulta do funcionamento “natural” do sistema econômico.

---

<sup>13</sup> PIRES, ORAIR & GOBETTI (2022) relatam que: “Os rendimentos isentos, principalmente os dividendos [lucros distribuídos por empresas a seus sócios], são tão concentrados no topo da pirâmide social que chegam a representar quase dois terços do que ganha o 0,1% mais rico.” Os 0,1% mais ricos auferiam, em 2015, 14% do total de rendimentos das pessoas adultas (20 anos ou mais), conforme MORGAN (2017).

Adam Smith, tendo analisado na sua obra *Riqueza das Nações* a desigualdade na distribuição do *produto anual da sociedade* (produto total do “trabalho anual” de qualquer “nação”, segundo ele) – que corresponde ao referido *Produto Líquido-PL* definido no preâmbulo deste Artigo – entre as pessoas (“membros da sociedade”), particularmente entre as classes de trabalhadores e de proprietários (de terras, minas, “capitais” etc.), refere-se à “fatia” dos trabalhadores, como uma questão de “equidade”:

Além disso, não é senão equidade que aqueles que alimentam, vestem e alojam o conjunto do povo devam ter uma *fatia* do produto de seu próprio trabalho tal que sejam eles próprios razoavelmente bem alimentados, vestidos e alojados. (SMITH, 1976 [1776], p. 96; ênfase acrescentada)

Smith fala também de *iniquidade* na distribuição do produto social entre os indivíduos da sociedade, ao afirmar sobre pessoas “ociosas”: “muitas das quais [das pessoas que “não trabalham nada”, “*do not labour at all*”] consomem o produto de dez vezes, frequentemente de cem vezes mais *trabalho* do que a maior parte daqueles que trabalham” (SMITH, 1976 [1776], p.10; ênfase acrescentada). Ou, em termos agregados (macrossociais): os “ociosos” (como classe social) – referidos na passagem recém-citada como pessoas “que não trabalham nada” – “consumem uma grande parte” do “produto total anual do trabalho de todo país” (SMITH, 1976, p. 69, 71).<sup>14</sup>

Deduz-se do texto de Smith<sup>15</sup> que, numa sociedade capitalista, as pessoas a que ele se refere em várias passagens como os “ociosos” são *rentistas*, que auferem *rendas* de propriedades (terras, capitais etc.).<sup>16</sup> O

<sup>14</sup> A noção de “*produto do trabalho*” – que aparece nas passagens recém-citadas de Smith (entre muitas outras de seu livro) – juntamente com sua ideia de repartição do produto social envolvendo apropriação de uma parcela por pessoas que “não trabalham nada”, aparecem também em uma afirmação de John Stuart Mill, grande economista e grande filósofo do liberalismo político e cultural, em sua obra de 1848: “O produto do trabalho, hoje, é repartido em proporção inversa ao trabalho – a maior parte se destina *àqueles que nunca trabalham*” (J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, citado por MARX, 1985, tomo 2, p.186, nota 65; ênfase acrescentada)

<sup>15</sup> Cf. MACEDO (2020), seção 2.1.2.

<sup>16</sup> A concepção de Adam Smith, revelada na passagem citada – apropriação pessoal de *produto de trabalho* sem contrapartida de *trabalho* por parte do(s) apropriador(es) – é a base do conceito técnico de “exploração” da *força social de trabalho* (“daqueles [da sociedade] que trabalham”), conceito este que foi desenvolvido posteriormente por David Ricardo (*Princípios de Economia Política*, 1817) e Karl Marx (*O Capital*, 1867). Esse nome “exploração” foi dado por Marx à apropriação de trabalho (da força social de tra-

próprio Smith, ao conceituar os diversos tipos de rendimentos, argumenta que uma parte das pessoas pode pertencer a mais de uma classe, ou seja, trabalhar e também receber rendas de propriedade (de terras, minas, capitais etc.). Mas ele pressupõe que as pessoas que recebem exclusivamente rendimentos de trabalho – particularmente os trabalhadores *assalariados* (*empregados* de empresas capitalistas), que “vivem de salários” (SMITH, 1976 [1776], p.265-6) – geralmente constituem a maioria das sociedades capitalistas. Ocorre também que uma parte das pessoas pode trabalhar como empregado assalariado e também como “autônomo”, recebendo rendimentos pela venda de bens e/ou serviços. Tais autônomos, assim como os servidores públicos, não comparecem no “mercado de trabalho” (entre trabalhadores *assalariados* e empresas *capitalistas*). Os empregados domésticos comparecem em um mercado entre trabalhadores e pessoas (“físicas”).

No que se segue, trata-se dos rendimentos gerados e distribuídos no *setor capitalista*, entre proprietários de “ativos” (empregados no setor) e trabalhadores *assalariados*, fazendo-se abstração de outros setores ou segmentos da produção social – com modalidades não-capitalistas de *produção de bens e serviços*, mercantis ou não, e modalidades não-capitalistas de trabalho – segmentos que, na realidade, geralmente coexistem numa mesma sociedade nacional com o setor capitalista. Este é o caso da produção de bens e serviços por “autônomos”, entidades do “setor público”, cooperativas, entidades filantrópicas etc.<sup>17</sup> Faz-se abstração também do setor financeiro, que circula capitais e distribui para seus titulares rendimentos financeiros – particularmente *juros* pagos por empresas e pessoas físicas – mas como tal não produz bens e serviços; embora tais rendimentos também representem *poder de compra* sobre fatias do “bolo” do *produto* social anual de *bens e serviços*, o PL acima referido.<sup>18</sup> Faz-se abstração também dos rendimentos de empregados domésticos (contratados por pessoas “físicas”), bem como de rendimentos decorrentes de transferências por parte de pessoas ou governos (tais como “mesadas”, pensões e aposentadorias, “bolsas” etc.).

---

balho) sem contrapartida de trabalho, que – no caso particular do “modo de produção e apropriação” capitalista – está associada às *rendas de propriedade* distribuídas pelas empresas produtoras de bens e serviços (inclusive “lucro” de “capital produtivo”). A respeito de tal “exploração capitalista”, vide MACEDO (2020).

<sup>17</sup> Tais setores aparecem também na Contabilidade Nacional (do IBGE, no caso do Brasil), ao lado do setor de “empresas não-financeiras de capital privado”, que corresponde ao “setor capitalista” de que trata este artigo.

<sup>18</sup> A Contabilidade Nacional apura o “valor adicionado” também para o setor de “empresas financeiras”, ao lado do setor “empresas não-financeiras (de capital privado)”, que corresponde ao *setor capitalista* aqui definido, como o conjunto das empresas capitalistas que *produzem bens e serviços*.

A próxima seção restringe-se, então, à distribuição direta (ou “primária”) de rendimentos que ocorre no *setor capitalista* de uma sociedade nacional, isto é, o conjunto das empresas capitalistas que produzem bens e serviços.

### 3 Distribuição do *valor adicionado* no setor capitalista

Esta seção focaliza a distribuição como rendimentos do *valor adicionado* (logo definido) gerado no *setor capitalista* da produção social, que é o conjunto das “empresas capitalistas” que produzem bens e serviços como mercadorias. “Serviços” incluem serviços “produtivos”, isto é, consumidos como meios de produção por outras empresas e demais entidades produtoras. No que se segue, “bens” incluem serviços.

Tais “empresas” são *sociedades* de “capitalistas”, pessoas que investem “capital” – isto é, *valor* (poder de troca geral, geralmente em forma de dinheiro, enquanto poder de compra geral) empregado com o *fim* de se valorizar continuamente (ao longo do tempo), ganhando *valor adicional* ou “mais-valor”, e acrescentando-se (“acumulando”-se) este mais-valor, no todo ou em parte (“acumulação de capital”) – emprego esse que converte em *capital* esse valor empregado. Então “capitalistas” são pessoas *proprietárias* de valores convertidos em “capital”, visando seu enriquecimento pessoal. Ao se converterem tais valores em *capital*, seus proprietários convertem-se *ipso facto* em *capitalistas*.<sup>19</sup>

Em particular, no caso de capital “produtivo” – isto é, capital investido na *produção de bens* como *mercadorias*, para venda – esse *mais-valor* é chamado “lucro”. Neste caso, os *capitalistas* são pessoas que investem – e continuam reinvestindo – valores/fundos de sua propriedade com o *fim de lucro*.

A *empresa capitalista* “produtiva” – isto é, engajada na produção de bens – é uma entidade com duplo aspecto: técnico-material e econômico. No primeiro aspecto, a empresa consiste de um “estabelecimento” ou conjunto de *estabelecimentos*, que são *unidades técnicas* de produção de bens, utilizando trabalhadores (com suas capacidades de trabalho) e consumindo ou utilizando “meios de produção” técnico-materiais; cujos tipos e quantidades dependem do(s) tipo(s) e quantidade(s) do(s) bem(s) produzidos. Um estabelecimento consome materiais e serviços produti-

<sup>19</sup> Cf. MARX (2017 [1867]), Livro I, capítulo III (“Transformação de dinheiro em capital”).



vos (“insumos”) e utiliza algum(s) outro(s) tipo(s) de *meios de produção*, tais como terras, jazidas minerais e outros “recursos naturais”; “equipamentos” como máquinas, edifícios produtivos, instrumentos (inclusive *softwares*) etc.; etc. Em seus aspectos/elementos econômicos, a empresa é uma unidade mercantil-capitalista – empresa *capitalista* que produz bens e os vende como *mercadorias* – mediante a qual pessoas (individualmente ou em sociedade) investem “capital próprio” com o *fim de lucro*. A empresa pode também utilizar valores/fundos e outros “ativos” de propriedade de “terceiros”, tais como capital emprestado, imóveis (terras, galpões, lojas, salas etc.), “propriedade intelectual” (patentes de produtos e técnicas, marcas etc.), etc.

Tendo vendido seu(s) produto(s) como mercadoria(s), cada empresa deduz da receita obtida os custos de materiais e serviços consumidos na produção, bem como a “depreciação do capital fixo” – isto é, a perda de valor dos equipamentos utilizados, nos quais foi investido e imobilizado o “capital fixo”<sup>20</sup> – apurando o “valor adicionado”, ou seja, a diferença entre aquela receita de vendas e os custos de consumo desses materiais e serviços produtivos e de utilização desses equipamentos. Esse é o valor adicionado “líquido” porque deduz a “depreciação do capital fixo”.

O *Valor Adicionado* (líquido) gerado no *setor capitalista* (conjunto das empresas capitalistas produtoras de bens e serviços) – que geralmente é a *parte maior* do Valor Adicionado total (“agregado”) do *conjunto* dos setores produtivos das economias capitalistas<sup>21</sup> – é então distribuído entre os *salários* dos trabalhadores empregados e as *rendas* dos proprietários dos mencionados ativos utilizados na produção e venda das mercadorias, quais sejam: “aluguéis” de imóveis, equipamentos, veículos etc.; “juros” de capital emprestado; “royalties” sobre propriedades, inclusive “propriedade intelectual”; e, *como resíduo* (“*residual claim*”), os “lucros” do *capital próprio* dos sócios (e “donos”) de cada empresa, ora somados para todas as empresas do setor capitalista.

<sup>20</sup> A “depreciação do capital fixo” é tratada teoricamente, com detalhes sobre a “vida útil” dos equipamentos etc., em MACEDO (2020), capítulo 7.

<sup>21</sup> Nas Contas Nacionais do Brasil (do IBGE), aparece o valor adicionado “bruto” (dito “bruto” porque não deduz a “depreciação do capital fixo”) do setor de “empresas não-financeiras (de “capital privado””, que representa a parcela maior (49% em 2019, cf. IBGE) do *valor adicionado bruto* gerado no conjunto dos “setores institucionais” da economia como um todo, isto é, o valor adicionado “agregado”, que é o “PIB” menos “impostos, líquidos de subsídios, sobre produto”. Tais setores institucionais incluem também as “empresas financeiras (de “capital privado””, bem como o “setor público” e os setores “famílias” e “instituições sem fins de lucro a serviço das famílias”; sendo que o “setor público” engloba o “governo geral” e as empresas públicas financeiras e não-financeiras.



Ou seja, os referidos proprietários recebem das empresas diversos tipos de *rendas*, pela utilização de vários tipos de *ativos* de sua propriedade – inclusive o *capital próprio* dos sócios enquanto *capitalistas* – sendo como tais *rentistas*; enquanto os trabalhadores recebem *salários* como pagamento pela utilização de suas capacidades de trabalho na produção. Estes salários (e condições de trabalho) são acordados mediante contratos individuais de trabalho (e acordos coletivos) realizados por meio de “mercados de trabalho”, onde os trabalhadores se oferecem para trabalhar e as empresas buscam trabalhadores para empregar suas capacidades de trabalho na produção.

Desse modo ocorre a distribuição do *Valor Adicionado* gerado no setor capitalista entre *classes socioeconômicas* de *pessoas* (trabalhadores e proprietários) ou entre *categorias de rendimento* (salários e rendas de propriedade).<sup>22</sup>

A distribuição de rendas de propriedade a partir do Valor Adicionado gerado anualmente no *setor capitalista* determina-se com base em uma dada distribuição de propriedade de “ativos” utilizados nessa produção – inclusive o *capital próprio* das empresas – cujos proprietários recebem *rendas* das empresas. Essa distribuição de propriedade, herdada historicamente, é concentrada em patrimônios pessoais de uma minoria de pessoas da sociedade e tende a concentrar-se ainda

<sup>22</sup> MACEDO (2020) apresenta uma série de modelos (formalizados) da *produção social* (anual) de bens e serviços – tratando a produção que ocorre no *setor capitalista* como *subsistema* da produção social como um todo, a qual requer e emprega o trabalho anual realizado pelos trabalhadores ocupados nessa produção – ligando tal subsistema, por um lado, à distribuição do valor adicionado no próprio setor capitalista; e, por outro lado, ligando-o (como subsistema técnico-material-laboral) à “exploração” dos trabalhadores empregados no mesmo setor – definida como apropriação de parte de seu trabalho, sem contrapartida de trabalho pelos apropriadores – e daí ligando esta *exploração* àquela *distribuição do valor adicionado entre salários e rendas de propriedade*. (O conceito de “exploração” adotado nesse livro foi formulado inicialmente por Adam Smith e desenvolvido por David Ricardo e Karl Marx, entre outros.) Ai se define o “grau de exploração” no setor capitalista como sendo a proporção do trabalho nele realizado que é apropriada, sem contrapartida de trabalho, pelos proprietários de “ativos” empregados no setor (terras, capitais etc.), pelos quais eles recebem *rendas* (aluguéis, juros, lucros etc.), que lhes conferem *poder de compra* (ou “comando”) sobre o produto líquido do setor. Essa medida de exploração resulta igual à proporção (fração) dessas *rendas de propriedade* no valor adicionado gerado no setor capitalista. Esta proporção corresponde nas Contas Nacionais à proporção entre “Excedente Operacional Bruto” e o Valor Adicionado Bruto (sem impostos sobre produtos ou sobre a produção, dito “a preços básicos”) no setor de “empresas não-financeiras (de capital privado)”, exceto pela discrepância decorrente de estas variáveis “brutas” incluírem a “depreciação do capital fixo”. Esta última proporção foi 0,42 no Brasil em 2019, conforme dados das Contas Nacionais (do IBGE). Vide seção 3.1 adiante.

mais com o próprio funcionamento da economia capitalista. Com efeito, os rendimentos de propriedade (lucros, juros, aluguéis etc.) são parcialmente “poupados” pelas pessoas – aumentando seus patrimônios pessoais – ou por suas empresas como “acumulação de capital”, isto é, a retenção pelas empresas como capital *adicional* de parte dos lucros (“lucros retidos”, isto é, não distribuídos aos sócios como rendimentos pessoais).

Na realidade das empresas, alguns sócios capitalistas podem atuar como administradores, tendo um rendimento “misto” de trabalho e propriedade. Inversamente, alguns administradores profissionais podem receber, além de salários pelo seu trabalho, participações nos lucros ou “bônus” – que têm a natureza de lucro do capital e que lhes são transferidos pelos capitalistas a partir de seu lucro – cuja magnitude usualmente depende do desempenho desses administradores em termos de aumentar os lucros e/ou as vendas.

Cabe mencionar a dependência da fração dos salários (“wage share”) na distribuição do Valor Adicionado do setor capitalista – ou, o que é quantitativamente o mesmo, dependência da fração complementar constituída pelas rendas de propriedade – em relação aos níveis “reais” de salários, isto é, níveis de *poder de compra* dos salários sobre os bens produzidos nesse setor. Trata-se aqui do nível geral (ou médio) dos salários em dinheiro – estabelecidos nos mercados de trabalho – em relação ao nível geral de preços (em dinheiro) desses bens. Por um lado, os níveis de salários dependem das *condições dos mercados de trabalho*, particularmente a “taxa de desemprego” – isto é, a proporção (%) dos trabalhadores que não encontra emprego – que afeta o poder de barganha dos trabalhadores, individual ou coletivamente (por meio de sindicatos etc.), na negociação de salários com as empresas empregadoras.<sup>23</sup> Por outro lado, os preços dos bens em relação aos níveis de salários dependem geralmente do “grau de monopólio” na venda de cada bem – inclusive em situações de “oligopólio” e “concorrência monopolística” – como formulou KALECKI (1969 [1952], capítulo 1). Nem sempre os aumentos de salários podem ser repassados inteiramente para os preços, devido à concorrência na venda dos bens e a outras circunstâncias. Permanecendo as mesmas as quantidades (horas) anuais de trabalho realizadas pelos trabalhadores e as produtividades dos mesmos trabalhos na produção desses bens, se ocorre (por exemplo) um aumento

<sup>23</sup> Tais “condições dos mercados de trabalho” incluem também o contexto institucional e político em que funcionam os mercados de trabalho, particularmente a legislação trabalhista e portanto a representação ou influência dos trabalhadores no Poder Legislativo.

daquele nível geral de preços em menor (ou maior) proporção que o nível geral dos salários pagos no setor capitalista – ou seja, um aumento (ou diminuição) do *poder de compra* dos salários sobre tais bens – então a classe dos trabalhadores assalariados terá uma fatia maior (ou menor) do referido Valor Adicionado. Isto ocorrerá também se a produtividade do trabalho aumenta, mas os salários reais aumentam em maior (ou menor) proporção.

Desse modo, a proporção relativa entre salários e rendas de propriedade – particularmente lucros do capital “produtivo” – no Valor Adicionado distribuído no setor capitalista pode ser diferente entre países ou variar entre épocas num mesmo país (entre anos, por exemplo), particularmente pelas diferenças ou variações em tais níveis *reais* de salários.

### **3.1 Distribuição do valor adicionado das empresas no Brasil**

O conceito de *valor adicionado líquido do setor capitalista*, operado anteriormente nesta seção – que é *líquido de depreciação do capital fixo* e faz abstração de *impostos sobre produtos e sobre a produção* – corresponde na Contabilidade Nacional do Brasil (feita pelo IBGE) ao valor adicionado contabilizado no “setor institucional” das *empresas “não-financeiras” de capital privado*, já deduzidos os “impostos, líquidos de subsídios, sobre produto”. Mas este valor adicionado apurado nas Contas Nacionais não deduz a reposição da “depreciação [perda de valor] do capital fixo” relativa aos equipamentos que são utilizados no ano contábil, sendo neste sentido *valor adicionado “bruto”-VAB*.

Deduzidos “outros impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção”, tem-se o VAB “a preços básicos” – isto é, preços sem impostos sobre produtos e sobre a produção – do setor de “empresas não financeiras” de “capital privado” (assim como o dos demais “setores institucionais”). Este VAB distribui-se entre o montante de “Remuneração dos Empregados” (“salários” e “contribuições sociais dos empregadores”) e o montante restante, o “Excedente Operacional Bruto”, que também é “bruto” porque não deduz a “depreciação do capital fixo”. Deduzida (conceitualmente) esta “depreciação”, tal “excedente operacional” é distribuído como *rendas de propriedade de ativos* utilizados pelas empresas capitalistas, inclusive “lucros” sobre os “capitais” investidos por

seus sócios na produção; além de aluguéis, juros, *royalties* etc. sobre outros tais ativos, de propriedade de terceiros (imóveis arrendados, empréstimos, *softwares* etc.)

Em termos dessas variáveis das Contas Nacionais, apuradas para o Brasil (pelo IBGE), observa-se que o quociente entre o Excedente Operacional Bruto e o Valor Adicionado Bruto (sem impostos sobre produto e sobre a produção, dito “a preços básicos”) no setor de *empresas não-financeiras de capital privado* foi 0,42 no ano 2019. Em relação aos conceitos teóricos vistos anteriormente nesta seção, essa medida envolve um erro porque a devida reposição da “depreciação do capital fixo” está contida em ambas essas variáveis contábeis “brutas”, alterando o “verdadeiro” quociente entre as *rendas líquidas de propriedade* e o valor adicionado *líquido* do setor capitalista.<sup>24</sup>

Além dessa discrepância entre os conceitos teóricos e contábeis, essa medida contábil deve ser vista com cautela, considerando a ocorrência de discrepâncias devidas a “erros e omissões”, não apenas na apuração dos próprios conceitos contábeis da Contabilidade Nacional, mas também nas contas empresariais em que se baseia – mesmo no caso de Sociedades Anônimas de capital aberto, cujos demonstrativos contábeis são publicados e auditados por peritos, tendo certamente menos erros e omissões que os dados das Contas Nacionais, agregados para todas as empresas. Há vários artifícios, usuais na prática contábil, que distorcem – mesmo que legalmente – os montantes de Valor Excedente (particularmente lucros do capital) como proporção do Valor Adicionado. Particularmente os lucros do capital podem ser reduzidos artificialmente com o intuito de pagar menos impostos e contribuições que incidem sobre eles. Por exemplo, pode ser que uma parte dos *lucros do capital* seja transferida a “administradores” (ou “executivos”) como se fossem custos de salários por seu trabalho; e/ou outra parte seja gasta em benefícios e despesas pessoais dos capitalistas, como se fossem custos das empresas; e/ou a “depreciação do capital fixo” seja superestimada na apuração do lucro líquido; etc.

Com ou sem tais artifícios contábeis, podem ocorrer grandes discrepâncias entre as contas de empresas e a Contabilidade Nacional do conjunto das empresas, sendo diferentes os conceitos e números relativos às variáveis Valor Adicionado, Remuneração de Pessoal (que pode extrapolar os salários de empregados) e Valor Excedente. No caso

<sup>24</sup> Se, por exemplo, a “depreciação do capital fixo” equivale a 10% do valor adicionado bruto, então um quociente *rendas/valor adicionado líquido* de 40/90 muda para 50/100 ao se medi-lo pelas variáveis “brutas” das Contas Nacionais.

do Brasil, por exemplo, um artigo de BATISTA, SANTIAGO e MACEDO (2019) analisa dados dos relatórios contábeis de “Demonstração de Valor Adicionado-DVA” de 221 sociedades de capital aberto, *não financeiras de capital privado ou misto privado/público* (inclusive a grande Petrobrás). Nesse conjunto de empresas – que se encontram entre as maiores companhias de capital aberto do país – a participação das rendas de “capital próprio” (lucros distribuídos ou retidos) e de “capital de terceiros” (juros, aluguéis, rendas de propriedade intelectual etc.) no valor adicionado (líquido de “depreciação do capital fixo” e de impostos e taxas, inclusive Imposto de Renda e outros que incidem sobre os lucros das empresas) foi de 61% em 2016. Este número é muito diferente do que se observa com dados das Contas Nacionais (do IBGE) para a participação do “Excedente Operacional Bruto” (lucros, juros, aluguéis etc.) no “Valor Adicionado Bruto” (deduzidos os impostos, líquidos de subsídios, sobre produto e sobre a produção, mas “bruto” de depreciação do capital fixo), que foi de 42% no mesmo ano, para o conjunto das *empresas não financeiras privadas e públicas* (segundo definições dessa Contabilidade Nacional do IBGE).

A confiabilidade dos dados apresenta naturalmente variação entre os países, podendo ser menor, por exemplo, para países com prevalência mais fraca do princípio da legalidade e de seu cumprimento na prática, particularmente no que concerne à contabilidade de empresas. Tomando novamente como exemplo o caso do Brasil, com os dados do IBGE referentes ao setor de empresas não-financeiras (privadas e públicas), constata-se que o quociente entre Excedente Operacional Bruto e Valor Adicionado Bruto (a preços básicos), em 2019, foi 43%. Este número parece inverossímil se comparado aos números, para o mesmo quociente (em 2019), de países como Espanha (43,0%), Itália (41,7), Áustria (41,1%), Alemanha (37,2%), Suécia (37,1%).<sup>25</sup> Era de se esperar que o número para o Brasil fosse significativamente superior, pois é o complemento para 100% da “parcela salarial” (“*wage share*”) no mesmo valor adicionado (parcela de “remuneração de empregados”, que inclui “salários” e “contribuições sociais dos empregadores”). Naqueles países, os salários (por empregado) são geralmente bem superiores aos vigentes

---

<sup>25</sup> Cálculo com base em dados das Contas Nacionais de outros países obtidos no site de estatísticas mantido pela Organização das Nações Unidas, <http://data.un.org>, acesso em 25/06/22. Nesta comparação, o conjunto das “empresas não-financeiras de *capital privado*”, tomado como “setor capitalista” neste artigo, foi substituído pelo conjunto das “empresas não-financeiras” (que incluem “empresas públicas”) para o qual são apresentados os dados naquele site. O mesmo cálculo dá, por exemplo, 33,9% para o Reino Unido, 33,2% para a França, em 2019, e 31,6% para os Estados Unidos, em 2018.

no Brasil, onde a maioria dos trabalhadores ganha mensalmente menos de 2 salários-mínimos (fixados por lei), que são ora equivalentes (em poder de compra) a cerca de 400 euros (embora o total de salários possa estar mais amplificado pela grande proporção entre os salários nos percentis mais altos e nos decis mais baixos, que aumenta o salário médio em relação ao mediano, embora os salários mais altos sejam muito menos numerosos). Mas a parcela salarial depende também dos valores adicionados, que são maiores por empregado nos países “desenvolvidos” do que no Brasil. Essa comparação preliminar da proporção de “excedente” (ou salários) no valor adicionado das empresas, entre o Brasil e aqueles países, demanda investigação.

#### **4 Tributação de rendimentos pessoais (de “pessoas físicas”)**

A maioria das prescrições de políticas públicas que visam atenuar a desigualdade de rendimentos pessoais – em prol da *equidade* ou “justiça social” – são bem conhecidas pelos economistas, particularmente a progressividade do “imposto de renda” e alguns tributos que incidem sobre propriedade pessoal, como o imposto sobre “grandes fortunas” (prescrito pela Constituição brasileira, mas ainda não implementado)<sup>26</sup> e os impostos sobre heranças e doações, que são mais pesados em outros países do que no Brasil.<sup>27</sup> O conjunto dos impostos sobre a propriedade – como IPVA, IPTU, ITBI e ITCMD – representaram apenas 4,6% das receitas tributárias, no Brasil em 2019 (de acordo com dados da OCDE) – enquanto respondiam por 9,1% na Argentina, 11,4% no Canadá, 11,5% nos Estados Unidos e 12,4% na Grã-Bretanha (de acordo com dados da OCDE). Em particular, além de cobrança mais efetiva, a progressividade também poderia ser adotada para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que incide sobre o valor venal dos imóveis urbanos (terrenos, prédios residenciais, comerciais etc.). Infelizmente, no Brasil, muitos municípios não arrecadam o IPTU, em virtude do baixo esforço fiscal e da escassez de recursos técnicos para a manutenção dos cadastros atualizados. Ademais, grande poder de barganha dos proprietários dos imóveis de maior valor impede que a incidência do IPTU

<sup>26</sup> Vide debate entre especialistas sobre esse imposto na *Folha de São Paulo*, 13/02/21, p. A3.

<sup>27</sup> “Sobre heranças, o Brasil aplica alíquota máxima de 8%, bem inferior à média de 15% nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que inclui os países mais desenvolvidos. A tributação chega a 40% nos Estados Unidos, 45% na França e 55% no Japão.” (revista *Época*, 13/11/17, p. 69).



tenha relação próxima com o seu valor venal, impossibilitando assim o seu uso como instrumento adicional da progressividade tributária no Brasil.<sup>28</sup>

A seção 2 lembrou que as rendas de propriedade são auferidas por um número de pessoas que é pequeno relativamente ao número das que recebem rendimentos de trabalho, e têm valores maiores do que estes. Ocorre então que a desigualdade entre pessoas dos rendimentos será reduzida na medida em que seja aumentada a fatia relativa dos rendimentos de trabalho na distribuição do total de rendimentos. Mas, como se viu na seção 3, a *parte maior* desse total de rendimentos é gerada no *setor capitalista* da produção social – isto é, o conjunto das empresas capitalistas que produzem bens e serviços. Daí comentou-se na seção 3 a relevância do poder de barganha salarial dos trabalhadores para obter aumentos reais de salários, fazendo aumentar a fatia relativa dos salários na distribuição do valor adicionado das empresas (se forem maiores que os aumentos de produtividade do trabalho). Esse poder de barganha pode ser influenciado por políticas de redução do desemprego e de fortalecimento ou enfraquecimento dos sindicatos.

No governo Temer (2016-18) foi aprovada uma “reforma trabalhista” que extinguiu a contribuição sindical obrigatória, da qual dependiam os sindicatos há longo tempo. Embora alguns representantes dos trabalhadores concordassem em tese com tal mudança, ela foi realizada bruscamente, sem que os sindicatos tivessem tempo de viabilizar fontes alternativas de receita; o que enfraqueceu os sindicatos, inclusive as centrais sindicais e até o DIEESE-Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas, órgão de suporte técnico (inclusive para negociações salariais) mantido com recursos dos sindicatos. A mesma reforma criou dificuldades – custos adicionais (como honorários de sucumbência) – para o acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho, cujo número anual de novas ações diminuiu cerca de 25% desde essa reforma, caindo de 3.958.237 em 2016 para 2.888.339 em 2021 (cf. estatísticas do TST sobre casos recebidos na Justiça do Trabalho, em [Recebidos e Julgados - Estatística - TST](#), acesso em 05-07-22). Tais “políticas” contra os trabalhadores contrastam com a política do governo Biden de *fortalecimento* dos sindicatos, inclusive com proposta de lei para coibir a indução ou coação feita por empresas sobre seus trabalhadores para não se filiarem a sindicatos ou para votar contra a filiação de seus sindicatos a centrais sindicais.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Sobre a importância do IPTU e as dificuldades para a sua operacionalização, vide REIS (2016).

<sup>29</sup> Sobre isto, vide o documentário “Indústria Americana”, ganhador do Oscar de melhor documentário em 2019.



O instrumento mais conhecido, recomendado e utilizado mundialmente para modificar – no sentido de maior equidade – a distribuição de rendimentos pessoais é a *progressividade* do imposto sobre rendimentos de pessoa “física” (IRPF).<sup>30</sup> Consiste em isentar do “imposto de renda” os baixos rendimentos (inferiores a um determinado piso) e estabelecer *alíquotas crescentes* para as “faixas” de rendimentos superiores ao piso; de modo que as alíquotas médias para rendimentos maiores que o piso sejam crescentes. Desse modo, um imposto progressivo tributa mais pesadamente os maiores rendimentos; ou seja, impõe ônus proporcionalmente maior às pessoas “mais ricas” relativamente às “mais pobres”. Como os rendimentos dos mais ricos geralmente consistem exclusivamente ou em maior proporção de rendas de propriedade, tal progressividade onera mais pesadamente tais rendas, relativamente aos rendimentos do trabalho, geralmente recebidos exclusivamente ou em maior proporção pelas pessoas de menores rendimentos.

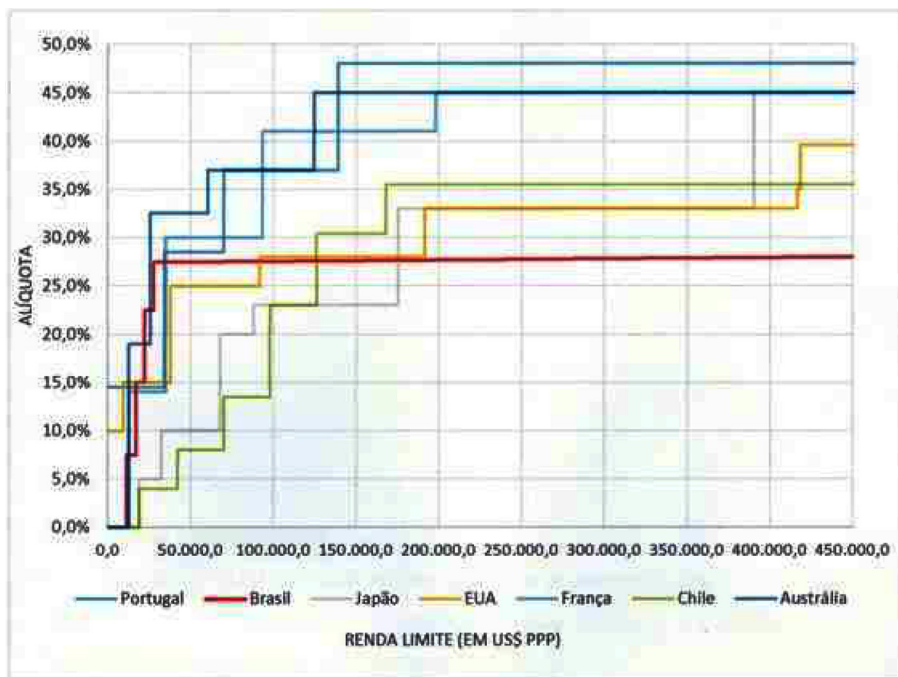
Embora com enorme desigualdade de rendimentos pessoais – entre as mais altas do mundo, como se viu na seção 2 – o Brasil é um dos países que menos tributa os rendimentos recebidos pelos “mais ricos”. A alíquota máxima do IRPF é de 27,5%, incidindo sobre rendas superiores a cerca de R\$ 60 mil anuais. RUAS (2019) apresenta um estudo sobre pisos de isenção e faixas de incidência das alíquotas do imposto sobre rendimentos pessoais no Brasil comparativamente a outros países. Vide Figura 1.

Como se vê na tabela, comparando rendas anuais que excedem cerca de ppp-US\$ 200 mil (de 2017), tais rendas excedentes pagam alíquotas na faixa de 33-40% nos EUA, 35-40% no Chile; 33-45 no Japão; 45% na França e Austrália; e 45-48% em Portugal (em 2019); enquanto no Brasil pagam a alíquota de 27,5%.

---

<sup>30</sup> Uma análise, com discussão crítica, de progressividade na tributação é feita na coletânea SLEMROD (1994).

**Figura 1 – Incidência das alíquotas (%) do Imposto de Renda sobre os limites de renda anual (em US\$ PPP), Brasil e países selecionados da OECD (2017)**



Fonte: Elaborado por RUAS (2019), a partir de dados da OCDE Tax Database (2019) e da Receita Federal do Brasil. Reprodução autorizada por Rayane Werneck Ruas do Gráfico 4 de RUAS (2019).

Uma peculiaridade do imposto sobre rendimentos pessoais no Brasil é que, desde 1995 (no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso), os *lucros e dividendos* recebidos pelas pessoas são *isentos* (!) de imposto sobre rendimentos de pessoa física (IRPF).<sup>31</sup> Tal excrescência está em vias de extinção ou atenuação pela reforma tributária ora em andamento no Congresso (2021/2).

A última versão, “mais enxuta”, dessa reforma do “Imposto de Renda” (IR) foi apresentada pelo Ministro da Economia em 09/05/22 (conforme *Folha de São Paulo* de 10/05/22): redução de 34% para 26% das alíquotas de imposto sobre lucro líquido das empresas (IRPJ+CSLL)<sup>32</sup>, acompanhada da criação de IRPF sobre lucros distribuídos pelas

<sup>31</sup> Outra excrescência legal no caso do Brasil permite deduzir “juros sobre o capital próprio” a fim de apurar o lucro líquido tributável das empresas (IRPJ).

<sup>32</sup> Atualmente, a alíquota do IRPJ-Imposto de Renda de Pessoa Jurídica é 15% até lucro tributável de R\$ 20.000,00, e 25% sobre lucro igual ou superior a esse limite. A alíquota da CSLL-Contribuição sobre o Lucro Líquido é 9%.

empresas a seus sócios-capitalistas, com alíquota de 10% (no lugar da isenção que hoje vigora). Ocorre que essa alíquota de 10%, que incidiria sobre os lucros recebidos pelas pessoas (que são rendimentos de propriedade de capital), é inferior às alíquotas que ora incidem e continuariam a incidir sobre os demais tipos de rendimentos pessoais – que excedem cerca de R\$ 3.000 por mês – particularmente as remunerações do trabalho (assalariado, autônomo, público etc.). Seria uma nova excrescência, casuística e iníqua, que subverte o princípio da progressividade como instrumento de redução da desigualdade entre rendimentos pessoais.

## 5 Comentários finais

O Brasil, não apenas é “um dos países mais desiguais no mundo” (*World Inequality Report 2022*) – em termos de rendimentos pessoais antes da incidência do “imposto de renda” (de “pessoal física”) – como também é um dos países que menos tributa tais rendimentos (com menores alíquotas médias), e os tributa com menos progressividade (menores pisos de incidência de alíquotas que aumentam menos). Disto resulta que a desigualdade de rendimentos pós-imposto é ainda maior, comparativamente a outros países que os tributam com maior progressividade.

Tal desigualdade é parcialmente relacionada – quanto à parte maior dos rendimentos pessoais, a qual é distribuída pelas empresas do setor capitalista – à distribuição do valor adicionado neste setor entre salários e rendas de propriedade. A determinação, ao longo da história brasileira, desta última distribuição demanda investigação – particularmente no que concerne às causas de mudanças no “grau de monopólio” das empresas<sup>33</sup> e aos elementos/aspectos cambiantes dos mercados de trabalho – inclusive comparando-a com a determinação nas histórias de outros países.

## Referências

ATKINSON, A. *The economics of inequality*. 2. ed. Oxford: University Press, 1983.

---

<sup>33</sup> A exemplo do que faz KALECKI (1969 [1952]), p. 17-18 e capítulo 2.

CHANCEL, L.; PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. et al. *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab, <https://wir2022.wid.world>

DOBB, M. *Theories of value and distribution since Adam Smith*. Cambridge: University Press, 1973.

HOWARD, M. *Modern theories of income distribution*. London: Macmillan, 1979.

KALDOR, N. Alternative theories of distribution. *Review of Economic Studies*, vol.23, 1955.

KALECKI, M. *Theory of economic dynamics*. 2. ed. New York: Kelley, 1969.

MACEDO, L. *Exploração capitalista e desigualdade de renda*. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2020.

MARX, K. *O capital*. Livro I. São Paulo: Abril Cultural, 1983 e 1985. vol.I, tomos 1-2.

MORGAN, M. Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. *WID. world Working Paper Series*, no. 2017/12, august 2017.

PIRES, M.; ORAIR, R. & GOBETTI, S. A quem interessa não tributar dividendos? *Folha de São Paulo*, 09/06/22.

REIS, G. *Federalismo e finanças municipais no Brasil: uma análise espacial*. 415 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belo Horizonte, 2016.

RICARDO, D. *Principles of Political Economy and taxation*. Cambridge: University Press, 1951.

RUAS, R. “Imposto de renda da pessoa física no Brasil: um estudo sobre progressividade tributária e implicações na desigualdade”. Monografia de Bacharelado em Economia na Universidade Estadual de Montes Claros, 2019.

SLEMROD, J., org. *Tax progressivity and income inequality*. Cambridge: University Press, 1994.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Livro I. Oxford: University Press, 1976. vol. I

WOOD, A. *A theory of profits*. Cambridge: University Press, 1975. [trad. para o português: \_\_\_\_\_. *Uma teoria de lucros*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.]

WORLD INEQUALITY REPORT 2022. Vide CHANCEL et al.

# **RISCO DE CRISE FISCAL: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS A PARTIR DO MODELO PAINEL PROBIT**

## **FISCAL CRISIS RISK: AN ANALYSIS FOR THE MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS BASED ON THE PROBIT PANEL MODEL**

Cesar Ricardo Piorski<sup>1</sup>  
Guilherme Jonas Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como o objetivo calcular o risco de crise fiscal dos municípios do Estado de Minas Gerais, a partir de um conjunto de indicadores de receitas e despesas, tendo como referência o período 2002 a 2016, utilizando para isso a metodologia painel probit. Os resultados encontrados, apontam que percentuais elevados de despesas com juros e encargos, assim como as despesas com pessoal e seus encargos, contribuem positivamente para o aumento do risco de crise fiscal, ao passo que sob a ótica das receitas, apenas as receitas de capital contribuem para diminuir o risco de crise. Os resultados obtidos a partir do efeito marginal, apontam que a sensibilidade da variável mostra-se mais relevante que a proporção da mesma para explicar um quadro de crise fiscal.

**Palavras-chave:** Crise Fiscal, Finanças Públicas, Painel Probit.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Economia pela UFU (Universidade Federal de Uberlândia) com mestrado na mesma instituição, possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (2003).

<sup>2</sup> Doutorado em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Tem Experiência na Área de Economia, com Ênfase em Economia Aplicada, Atuando Principalmente nos Seguintes Temas: Macroeconomia, Crescimento e Planejamento Econômico.

**Abstract:** The present work aims to calculate the risk of fiscal crisis in the municipalities of the State of Minas Gerais, based on a set of revenue and expenditure indicators, with reference to the period 2002 to 2016, using the panel methodology. probit The results found indicate that high percentages of expenses with interest and charges, as well as personnel expenses and their charges, contribute positively to the increase in the risk of fiscal crisis, while from the perspective of revenues, only capital revenues contribute to reduce the risk of crisis. The results obtained from the marginal effect, indicate that the sensitivity of the variable is more relevant than its proportion to explain a situation of fiscal crisis.

**Keywords:** Fiscal Crisis, Public Finances, Probit Panel.

**Resumen:** El presente trabajo tiene como objetivo calcular el riesgo de crisis fiscal en los municipios del Estado de Minas Gerais, a partir de un conjunto de indicadores de ingresos y gastos, con referencia al período 2002 a 2016, utilizando la metodología de panel probit. Los resultados encontrados indican que altos porcentajes de gastos con intereses y cargos, así como gastos de personal y sus cargos, contribuyen positivamente al aumento del riesgo de crisis fiscal, mientras que desde la perspectiva de los ingresos, sólo los ingresos de capital contribuyen a reducir el riesgo. Los resultados obtenidos del efecto marginal, indican que la sensibilidad de la variable es más relevante que su proporción para explicar una situación de crisis fiscal.

**Palabras clave:** Crisis Fiscal, Finanzas Públicas, Panel Probit

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como constituição cidadã, inaugurou uma nova fase no federalismo fiscal brasileiro, uma vez que, a partir de então os entes municipais passaram a contar com maior flexibilidade quando da obtenção das receitas próprias. Porém, o ganho de flexibilidade também implicou o aumento de responsabilidades, que em sua grande parte mostra-se incompatível com suas reais condições econômicas e financeiras.

Ademais, o cabedal de tributos sob o controle dos municípios, em consonância com os seus baixos dinamismos econômicos enseja uma



incompatibilidade de caráter estrutural entre receitas e despesas. Nesse sentido, após vinte anos de sua promulgação, os entes municipais ainda apresentam forte dependência de recursos da União, de maneira que a condição fiscal e financeira destes entes mostra-se bastante sensível às oscilações conjunturais da União, ocasionando assim persistentes quadros de crise fiscal no âmbito municipal.

As características gerais acima descritas, são bastante aderentes a realidade dos municípios do Estado de Minas Gerais, que em sua grande maioria caracterizam-se por apresentarem baixos níveis de receita própria e, nos últimos quinze anos a maior parte dos mesmos adentraram em quadro de crise fiscal por pelo menos três anos, consecutivos ou não. De maneira precisa, em média estas receitas constituem apenas 6% das receitas totais.

Ainda na segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990, a problemática acerca da crise fiscal esteve relacionada ao âmbito das finanças estaduais, com advento da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a problemática da crise fiscal passou a evidenciar âmbito municipal.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo, calcular o risco de crise fiscal dos municípios do Estado de Minas Gerais, a partir de um conjunto de indicadores de receitas e despesas, tendo como referência o período 2002 a 2016, utilizando para isso a metodologia painel probit. Para isso, o mesmo está dividido em quatro seções, além desta introdução, de maneira que na segunda seção trataremos da questão da crise fiscal. Na terceira seção, abordaremos a metodologia e na terceira concentramos nossa discussão acerca dos resultados, por fim as considerações finais.

## **2 Crise Fiscal**

No Brasil, o debate acerca da crise fiscal atingiu o clímax ainda na segunda metade da década de 1990, quando da preocupação no combate a inflação ganha força a hipótese levantada por Oliveira e Tanzi para quem o problema inflacionário crônico experienciado desde a década de 1980 tinha como origem o exagerado volume de déficit público. De outro modo, em sentido oposto, Lopreato (2002.) ressalta que,

“O déficit público não foi a causa determinante do processo inflacionário vivido pela economia brasileira desde os anos 1980 até o início dos anos 1990. A questão central tem de ser buscada na crise da dívida e na incapacidade do país de garantir fontes externas de financiamento do balanço de pagamentos”(LOPREATO, 2002.).

Recentemente, a partir de 2015 a preocupação com a temática acerca da origem do déficit público e suas consequências, dentre elas a crise fiscal, ressurgiu nos mesmos termos que no debate anterior, porém com grau maior de aprimoramento, como é o caso de Bacha (2016) e Holland (2016). Porém, chama atenção no debate atual a discussão levantada por Terra e Filho (2011), que realizam uma adaptação do conceito de fragilidade financeira presente em Minsky para o setor público, em que o maior grau de fragilidade financeira, na terminologia dos autores, o grau Ponzi poderia ser entendido como forte sintoma de crise fiscal. No entanto, ressalta-se pois, que de maneira geral, no Brasil, o debate atual ainda privilegia a dimensão da União assim como encontra-se fortemente apoiado na Economia Política.

Empiricamente, de maneira geral a crise fiscal em sua perspectiva macroeconômica é tratada a partir dos EWS (Early Warning System), metodologia muito utilizada pelos pesquisadores do FMI (Fundo Monetário Internacional) e cujo objetivo consiste em identificar os fatores capazes de antever uma crise, nesse sentido, ressalta-se que os EWS são utilizados para crise econômica, crise financeira, crise fiscal e crises monetárias. Sob esse aspecto, no âmbito da crise fiscal merecem destaque as contribuições de Baldacci e Petrova (2011), Berti et al. (2012), Alper et al. (2012), Cos et al. (2014).

Baldacci e Petrova (2011) desenvolvem uma estrutura de EWS a partir de dois grandes grupos fiscais, quais sejam, a vulnerabilidade fiscal e a crise fiscal, em seguida classificam os países a partir de duas categorias, desenvolvidos e em desenvolvimento. Os resultados encontrados apontam que para os países desenvolvidos a dívida de médio prazo afeta significativamente tanto a vulnerabilidade fiscal quanto a própria crise fiscal, ao passo que, as economias emergentes apesar de apresentarem menor risco de solvência, tem na composição da dívida sua maior fonte de risco. O curioso nas conclusões de Baldacci e Petrova (2011) consiste na pouca importância dada ao aspecto financeiro.

Berti et al. (2012), desenvolvem um EWS para os países da União Europeia, a inovação destes autores consiste em considerar além do as-

pecto fiscal o âmbito financeiro, o qual é medido por meio daquilo que os autores chamam de “competitividade financeira”. A conclusão geral a que chegam permitem afirmar que o comportamento da competitividade financeira mostra-se mais adequado em explicar e antecipar uma crise fiscal do que os indicadores exclusivamente fiscais.

Alper et al. (2012), também desenvolvem uma estrutura EWS porém, diferentemente de Baldacci e Petrova (2011), trabalham com um conjunto de indicadores com maior nível de desagregação tanto em termos de horizonte temporal (pois trabalham com a dimensão de curto, médio e longo prazo), quanto em termos de variáveis quantitativas. A escolha das variáveis, é realizada com base no critério temporal, as quais os autores classificam como pressões de curto, médio e longo prazo.

Para o curto prazo, os autores estão preocupados com a condição de solvência, medida pela necessidade de fundos (liquidez) a qual está diretamente relacionada a percepção de risco por parte dos credores. Para o médio e longo prazo, os indicadores escolhidos buscam captar a sustentabilidade fiscal, também conhecida como suscetibilidade a choques, neste caso, uma

importante inovação destes autores consiste em considerar o endividamento a partir de uma perspectiva estocástica, pois.

Assessing the uncertainties around countries' debt projections through stochastic simulations is another tool to analyze their vulnerabilities. Unlike the previous tool, where a common shock is applied to the baseline growth and interest rate projections and fed through to debt dynamics assuming unchanged policies, this approach uses a stochastic model of debt sustainability. It relies on simulations calibrated on past constellations of macroeconomic and financial shocks affecting debt dynamics (growth, interest rates, and the exchange rate) and on the average policy response to these shocks.[..] (ALPER et al., 2012, p.11)

Em suas conclusões, os autores chamam atenção para o fato que os fatores determinantes da crise fiscal são específicos de cada país. Da mesma maneira, as conclusões obtidas são restritas a economias avançadas.

Cos et al. (2014) desenvolvem seu trabalho com o objetivo de aprimorar o EWS para a zona do Euro. De maneira semelhante a Alper

et al. (2012), partem da hipótese que o EWS pode aumentar seu poder de antecipação de episódios de crise fiscal caso seja desenvolvido EWS específico para cada país. De fato, todo o seu trabalho é no sentido de corroborar a hipótese levantada, para isso, realizam comparações entre um EWS padrão, que em essência representa as ameaças comuns a qualquer país do conjunto em análise e um EWS específico, que também leva em consideração a especificidade do país em questão. Em suas simulações o modelo EWS específico apresenta poder de previsão melhor do que o EWS padrão, porém, conforme ressaltam os autores, este poder de previsão não pode ser superestimado.

No que diz respeito ao âmbito municipal, os EWS não apresentam aplicação direta, de maneira que a literatura internacional apoia-se, em grande medida em estudos de casos que em grande parte são fortemente influenciada pela perspectiva contábil, sob esse aspecto, convencionalmente os trabalhos aplicados apoiam-se no seguinte conjunto de indicadores: a análise de quocientes, também conhecida como *ratio analysis*, *Brown's 10-Point Test* e em menor popularidade a metodologia *Wang, Dennis, and Tu's Solvency Test*

A partir da *ratio analysis*, busca-se por meio de uma proporção, taxa ou porcentagem identificar a posição financeira de determinado ente estatal. O indicador *Brown's 10-Point Test* surge como um aprimoramento da análise de quociente, a medida em que “fixa” de antemão os quocientes a ser utilizado para identificar a posição financeira, uma vez que pela *ratio analysis* o pesquisador é livre para escolher a melhor relação para identificar a posição financeira. A popularidade e destes indicadores reside na facilidade com que podem ser calculados. Por outro lado, *Wang, Dennis, and Tu's Solvency Test* preocupam-se em desenvolver um conjunto de indicadores que permita identificar o grau de solvência financeira do governo mais do que simplesmente identificar os fatores que condicionam ou determinam a posição financeira do mesmo, como é o caso da *ratio analysis* e *Brown's 10-Point Test*.

De maneira geral, os estudos de caso aplicam diretamente as metodologias acima citadas ou constroem seus indicadores e variáveis a partir de alguma combinação destas, porém independente da regra de quociente utilizado, os trabalhos aplicados tomam como referência para a escolha dos indicadores o conceito de condição fiscal. Por condição fiscal, de acordo com Gorina e Maher (2016), devemos entender a habilidade do governo em cumprir com suas obrigações.

O interesse e desenvolvimento da temática da crise fiscal municí-

pal ganha força ainda na década de 1970 a partir da grave crise fiscal enfrentada pela cidade de Nova York (EUA) e, posteriormente Detroit. Apesar de pouco discutida, episódios de crise fiscal municipal não é novidade destes tempos, pois de acordo com CBO (2010), nos EUA, nos últimos 70 anos, pelo menos 600 municípios, foram classificados como em situação de crise fiscal, sendo que 170 destes episódios concentram-se no período compreendido entre 1988 e 2015. Com base apenas em análise exploratória, o referido relatório aponta que episódios de crise fiscal estão relacionados a choques exógenos, tanto de curto quanto de longo prazo. O relatório chama atenção, ainda, para o fato que mesmo pequenas diminuições na arrecadação tributária, pode ocasionar uma crise fiscal, desde que os custos de oferta do serviço público esteja a aumentar. Apesar da simplicidade metodológica, CBO (2010) lança uma hipótese no mínimo intrigante, qual seja, em períodos de custos crescentes, o orçamento do governo pode ser apreendido por meio de um sistema caótico.

Shamsub e Akoto (2004), utilizam modelos de dados em painel para um conjunto de 49 Estados no período compreendido entre 1982 a 1997, na ocasião estão interessados em testar a seguinte hipótese: diferenças na estrutura fiscal entre os diferentes municípios de diferentes Estados tem algum impacto na crise fiscal? Para testar esta hipótese, inicialmente criam indicadores que expressem a estrutura de receitas (arrecadação) e estrutura de gastos (despesas).

No que diz respeito a estrutura das receitas, utilizam como indicadores de estrutura fiscal o grau de diversificação de receitas além do grau de descentralização fiscal. Da mesma maneira, para a estrutura de gastos, indica o tamanho do governo local e estadual e de que maneira ele distribui estes fundos entre as várias categorias de gastos ao longo do tempo. A conclusão geral a que chegam é que de fato, maior descentralização fiscal assim como maior diversificação de receitas está associada baixa chance de crise fiscal.

Trussel e Patrick (2013), partem do pressuposto que os sintomas de crise fiscal podem ser apreendidos a partir de alguns indicadores financeiros, tais como: concentração de receitas, folga organizacional, uso da dívida e recursos da entidade.

Ainda para estes autores, quanto maior a concentração de receita maior o risco de crise fiscal e, de maneira distinta, quanto maior a folga organizacional menor o risco de crise fiscal. A folga organizacional diz respeito ao conjunto de despesas discricionárias, entendidas estas como

qualquer despesa cujo gestor possua flexibilidade tanto do estabelecimento do seu montante quanto da sua execução.

Desse modo, a partir dos indicadores financeiros supra, Trussel e Patrick (2013) utilizando um conjunto de seis variáveis e metodologia *survival analysis* identificaram que o mais

importante indicador de crise fiscal consiste em baixos níveis de despesas de capital em relação as receitas totais e rendimento das obrigações, de maneira precisa, estes autores concluem que um aumento de 0.10 nas receitas totais estão associados a um decréscimo de 0.27 nas chances de crise fiscal.

Gorina e Maher (2016), utilizam a metodologia probit como forma de calcular o risco de crise fiscal para um conjunto de 300 cidades e condados dos Estados Unidos, no período compreendido entre 2007 e 2012. Estes autores partem do pressuposto que a saúde fiscal (e financeira) de um ente estatal é determinada a partir de fatores ambientais, organizacionais e financeiros, deste modo trabalham com um conceito de crise fiscal um pouco distinto daquele comumente utilizado na literatura, pois estes autores “(*· ·*) defines fiscal distress as the condition of local finances in which the government cannot provide public services and meet its own operating needs to the extent that it previously did. (*· ·*)” (GORINA; MAHER, 2016, p.12), com isso, os autores dão peso maior ao comportamento do agente governo, relativizando assim o uso de indicadores extraídos somente dos demonstrativos financeiros. Dessa forma, concluem que a redução no nível de reservas fiscais assim como o aumento da dívida em relação as receitas constituem fortes indicadores de crise fiscal, por outro lado, a maior dependência do ente estatal em relação as receitas sobre o patrimônio, contribuem negativamente para o aumento da probabilidade de crise fiscal.

Empiricamente, no Brasil, uma proxy da crise fiscal também é tratada por meio dos índice FIRJAN de gestão fiscal, cuja metodologia consiste no cálculo de um indicador constituído de cinco dimensões, quais sejam: receita própria, gasto com pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, sendo cada dimensão recebe é ponderada por 22.5%, a exceção da dimensão Custo da Dívida, cuja ponderação é de 10%, em seguida os quocientes gerados são padronizados, de modo a retornar valores entre zero e um, a partir de então os entes públicos são classificados de acordo com o resultado padronizado. Para o ano de 2015, referente ao Estado de Minas Gerais, o índice FIRJAN de Gestão Fiscal apresentava em sua base de dados 681 municípios,<sup>4</sup> dos quais 320 foram classificados como de **Gestão Crítica**.

**Tabela 1 – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**

Conceito	Escore	Condição
D	<0.4	Gestão Crítica
C	0.4 a 0.6	Gestão com Dificuldades
B	0.6 a 0.8	Gestão Boa
A	>0.8	Gestão de Excelência

Desse modo, conforme exposto a partir da revisão da literatura, a temática da crise fiscal quando analisada a partir da perspectiva do município, apesar de relevante ainda não constitui um campo de pesquisa consolidado, com um corpo teórico desenvolvido, de maneira

que boa parte das pesquisas nesta temática estão circunscritas a estudos de casos. Ademais, tais estudos apoiam-se fortemente em indicadores financeiros, de maneira que a comparação com os municípios brasileiros fica relativamente prejudicada em decorrência dos critérios contábeis utilizados para a classificação das receitas e despesas, além da própria definição de *local governments*.

### 3 Metodologia

#### 3.1 Modelo econométrico

Kennedy (2009) e também Baltagi (2005) destacam pelo menos quatro razões que tornam os dados em painel metodologia vantajosa na medida em que podem ser utilizados para estudar a heterogeneidade das unidades de corte transversal; sua utilização reduz a possibilidade de multicolinearidade, devido à variabilidade entre as unidades micro.; permitem que se analise o comportamento de um indivíduo ao longo do tempo; e, permitem fazer uma análise dinâmica de dados individuais, o que não é possível utilizando apenas dados de corte transversal.

Baltagi (2005) ressalta que, apesar das vantagens o uso de modelos com base em dados em painel requer alguma atenção, uma vez que por esta metodologia o pesquisador pode estar sujeito a: erros de medida.



Assim, inicialmente o modelo com dados em painel pode ser expresso por:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + e_{it} \quad (1)$$

Em que:

$i$  = indivíduos

$\beta_0$  = parâmetro de intercepto

$\beta_k$  = coeficiente angular da  $k$ -ésima variável independente

Ressalta-se que no modelo (1) os parâmetros e interceptos são distintos para cada indivíduo, dessa forma a estimação fica prejudicada uma vez que  $\beta > N$  em magnitude. Dessa forma, a estimação dos parâmetros somente pode ser viabilizada caso sejam estabelecidas algumas hipóteses adicionais acerca da natureza do intercepto para os diferentes indivíduos, é justamente a natureza desta hipótese que inicia a discussão acerca dos efeitos fixos e efeitos aleatórios.

Para Wooldridge (2002) modelo de efeito fixo considera que embora o intercepto possa diferir entre os indivíduos, cada intercepto individual não se altera ao longo do tempo, daí o nome efeito fixo, ao passo que no caso dos modelos de efeito aleatório o intercepto é o valor médio de todos os interceptos, sendo o componente de erro o desvio existente entre o valor médio e o valor individual. Ainda de acordo com Wooldridge (2002) a existência de correlação entre o intercepto e todos os regressores fundamenta o uso do modelo de efeito fixo e, de maneira contrária caso o intercepto seja não correlacionado com todos os regressores, então é recomendável o uso do modelo de efeitos aleatórios. Nesse sentido o teste de hipótese acerca da correlação entre os regressores e, consequentemente o melhor modelo a ser adotado constitui a essência do teste de Hausman<sup>5</sup>, na prática muito utilizado para a escolha entre efeito fixo ou efeito aleatório.

### 3.2 Modelos Probit e Logit

A discussão presente em Pindyck e Rubinfeld (2004) aponta que os

modelos probit e logit pertencem a classe de modelos no qual a variável dependente é de natureza binária ou dicotômica, estes modelos constituem um aprimoramento dos Modelos de Probabilidade Linear (MPL) na medida em que possuem a propriedade de assegurar que os resultados obtidos, valores da variável dependente, estejam no intervalo entre 0 e 1. Dessa forma, a partir de um MPL, tem-se:

$$Y_i = X\beta + u \quad (2)$$

Em que  $X'$  representa o vetor coeficiente de variáveis explicativas,  $\beta$  a matriz de coeficientes (parâmetros) e  $u$  o termo de erro. No entanto, o que diferencia este modelo do MCLR (Modelo Clássico de Regressão Linear) é que agora a variável dependente  $Y$  não mais assume valores contínuos e sim discretos, mais precisamente assume apenas dois tipos de valores 0 e 1, neste caso, (2) é conhecido como modelo de probabilidade linear e  $Y$  expressa a probabilidade de ocorrência de determinado evento<sup>6</sup>.

Na prática, (2) apresenta uma certa limitação, pois tem como pressuposto uma relação linear entre as variáveis, neste caso, (2) pode apresentar resultados pouco razoáveis<sup>7</sup>. Para garantir que os valores estimados para as probabilidades estejam entre 0 e 1, utiliza-se a técnica da variável latente, ver Wooldridge (2002), Pindyck e Rubinfeld (2004). A idéia por trás da técnica da variável latente é bastante semelhante àquelas das VI (variáveis instrumentais), assume-se que a variável latente é constituída por uma variável não observada mas que também dependa do conjunto de variáveis explicativas do modelo original, com isso, tem-se:

$$L^* = X'\beta + u \quad (3)$$

Em que  $L^*$  é a variável latente e  $X'\beta + u$  segue a interpretação já apresentada em (2), desse modo,  $L^*$  também assume valores entre 0 e 1, mas diferentemente, implicitamente assume-se que a partir de determinado valor a variável  $L^*$  apresentará valor 1 e abaixo desse valor, apresentará valor 0. Note que não precisamos saber que valor é este, com isso,

$$\begin{aligned} Pr(Y_i = 1) &= Pr[(L^* \geq 0)] \\ Pr(Y_i = 1) &= Pr[X'\beta + u \geq 0] \\ &= Pr[(\mu_i \geq -X'\beta)] \end{aligned} \quad (4)$$

A partir de (4) observa-se que a probabilidade depende da distribuição de probabilidade assumida por  $Y_i$  a qual depende da distribuição de probabilidade assumida por  $u_i$ , com isso caso assumimos que a distribuição de probabilidade subjacente a  $u_i$  seja normal, então tem-se um modelo probit, da mesma maneira, caso  $u_i$  apresente distribuição logisística, tem-se o modelo logit. De acordo com Wooldridge (2002), a função de distribuição cumulativa ou seja, o modelo probit pode ser representado por:

$$F(X'_{it}\beta) = \Phi(X'_{it}\beta) = \int_{-\infty}^{X'_{it}\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{u^2}{2}} du \quad (5)$$

Uma complicação adicional surge quando, num modelo, a variável dependente é dicotômica. Neste caso, Baltagi (2005) aponta que para dados em painel, a presença de efeitos individuais complica significativamente o assunto, pois nestes casos manifesta-se o problema do parâmetro incidental, de maneira que  $\mu_i$  não pode ser consistente para  $\mathbf{T}$  fixos.

Os modelos em que a variável dependente é de natureza binária apresentam estrutura semelhante àqueles verificados na forma canônica, e podem ser representados por:

$$Y_{it}^* = X'_{it}\beta_i + \alpha_i + u_{it} \quad (6)$$

Hsiao (1986) adverte que os modelos de dados em painel com efeitos fixos e em que  $\mathbf{T}$  é pequeno e  $N$  é grande a estimativa por máxima verossimilhança produz estimativas inconsistentes, ainda de acordo com este autor, problema semelhante surge quando consideramos o efeito fixo em painel para modelos probit. Neste caso, segundo Hsiao (1986) os estimadores não serão consistentes, restando dessa forma assumir uma modelagem com efeitos aleatórios, ainda que se incorra no custo, nada desprezível de considerar, por hipótese,  $cor(\alpha_{it}, X_{it}) = 0$

Também Madalla (1987) argumenta que os efeitos aleatórios tem como característica produzir autocorrelações entre os termos de erros, dessa forma, a distribuição normal do termos de erro parece ser mais apropriada para lidar com esta questão. Ademais, outra vantagem do modelo probit consiste na sua capacidade em produzir estimadores consistentes.

Assim, no presente trabalho utilizou-se a modelagem de dados em painel probit estático com efeitos aleatórios, de maneira que, dada a

ausência de alguns dados para algumas observações, deparou-se com um painel desbalanceado. Com isso, o modelo empírico característico do presente trabalho assume a forma:

$$Y_{it}^* = X_{it}'\beta + \alpha_i + u_{it} \quad (7)$$

Em (3) utilizamos a notação vetorial para  $X'$ , que representa o conjunto de oito variáveis explicativas, definidas na seção variáveis.  $\beta$  é um vetor de parâmetros e  $\alpha$  representa um efeito específico individual e não observado, ao passo que  $u_{it}$  é um termo de erro aleatório que, por se tratar de um modelo probit, possui idistribuição normal.  $Y_{it}^*$ , representa a variável dependente dicotômica que assume valores 1 se Crise e 0 caso contrário.

### 3.3 Variáveis

No Brasil, o registro das Receitas e Despesas públicas é disciplinada pela Lei 4.320/64, que classifica as receitas em dois grandes grupos: i) Receita Corrente; ii) Receita de Capital, a classificação das despesas segue raciocínio idêntico.

A Receita Corrente é constituída por: Receitas Tributárias; Receita de Contribuições; Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes.

A Receita de Capital é constituída por: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferência de Capital.

As receitas tributárias são aquelas proveniente da arrecadação de impostos<sup>8</sup>, taxas e contribuições de melhorias. As receitas de transferências são aquelas provenientes dos repasses constitucionais provenientes da União e dos Estados, a título de exemplo, cita-se o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) As receitas de capital são aquelas provenientes da constituição de dívidas e da conversão em espécie de bens e direitos.

Sob a ótica das despesas, as mesmas são classificadas em: i) Despesa Corrente e; ii) Despesa de Capital. A Despesa Corrente é constituída por: Despesa de Custeio; Despesa de Transferências Correntes. Por sua vez, as despesas de capital são constituídas pelas despesas de: Investimento; Inversão Financeira; Transferência de Capital.

No quadrante das despesas, as despesas com pessoal e encargos além das despesas com material de consumo, são despesas relacionadas ao custeio da máquina pública. De maneira geral, as inversões financeiras são despesas relacionadas a aquisição de imóveis, concessão de empréstimos, constituição de fundos rotativos, além da participação ou aumento no capital de empresa em funcionamento, ao passo que as despesas de Investimento são aquelas relacionadas a obras públicas, material permanente, equipamentos e instalações.

Para o objetivo do presente trabalho, privilegiou-se para fins de análise, as receitas tributárias, de transferência e de capital em seu nível agregado, o fundamento desta escolha repousa no fato que este recorte permite apreender a composição das receitas a partir do seu aspecto estrutural.

Desse modo, a escolha das variáveis explicativas da crise fiscal, está fortemente apoiada em Trussel e Patrick (2013), com algumas adaptações necessárias de modo a viabilizar a indisponibilidade de dados, assim como a especificidade da Lei 4.320/64, discutida acima além de preservar o conceito de crise fiscal abordado neste trabalho. Com isso, foram escolhidas oito variáveis explicativas, apresentadas e descritas na tabela abaixo, todas elas construídas em relação a receita total.

**Tabela 2 – Variáveis explicativas para crise fiscal**

Variável	Nome	Cálculo	Descrição
RecProp	Receita Própria	$\frac{Rec\_Trib}{Rec\_Tot}$	Participação das receitas tributárias em relação a receita total
RecTrans	Receitas de Transferências	$\frac{Rec\_Trans}{Rec\_Tot}$	Participação das receitas de transferências em relação a receita total
RecCap	Receita de Capital	$\frac{Rec\_Cap}{Rec\_Tot}$	Participação da receita de capital em relação a receita total.
PesEnc	Despesa com pessoal e encargos	$\frac{Desp\_Pessoal\ e\ Encargos}{Receita\ Total}$	Comprometimento da receita total com as despesas de pessoal e encargos
JrsEncargo	Despesa com juros e encargos	$\frac{Desp\_Juros\ e\ Encargos}{Receita\ Total}$	Comprometimento da receita total com as despesas de juros e encargos da dívida.
DespMatCons	Despesa com material de consumo	$\frac{Material\ de\ Consumo}{Receita\ Total}$	Comprometimento da receita total com gastos de natureza administrativa.
DespInvest	Despesas de Investimento	$\frac{Investimento}{Receita\ Total}$	Comprometimento da receita total com investimentos (infraestrutura, construção, etc.)
DespInvers	Despesa com Inversão Financeira	$\frac{Desp\_Inver}{Rec\_Tot}$	Comprometimento da receita total com inversões financeiras (i.e. aquisição de bens de capital, bens imóveis)

Ressalta-se que para as variáveis representativa da estrutura de receitas, espera-se sinal negativo, pois quanto maior a receita menor, em tese, o risco de crise fiscal. Por outro lado, para as variáveis representativas do conjunto de despesas, espera-se sinal positivo, uma vez que, em tese, quanto maior o volume de despesa maior o risco de crise fiscal.

### 3.4 Dados

Os dados foram obtidos junto ao SINCONFI do tesouro federal, a partir da base de dados FINBRA, coletada ano a ano para o Estado de Minas Gerais, e posteriormente agrupada num único arquivo em linguagem R, a partir do qual procedeu-se a limpeza, organização e classificação dos dados, constituindo um data frame que posteriormente foi salvo em extensão (.dta), característica do software STATA. Em seguida, procedeu-se a correção monetária com base no IPCA médio de 2017, cuja série de número índice foi obtida junto ao IBGE. Dado que há registro para a maior parte dos anos para todos os municípios não foi excluído nenhum município da amostra, permanecendo assim os 855 municípios mineiros.

Posteriormente, criou-se a variável *dummy Crise*, que assume valor 0 se o município não registrou crise fiscal no referido ano, e valor 1 caso contrário. É considerado em crise fiscal o município cuja diferença entre receita total e despesa total seja negativa e, ao mesmo tempo, este déficit seja equivalente a pelo menos 3% da receita total.

A justificativa para tal, repousa no fato que estas duas condições, se satisfeitas de maneira simultânea, implicam em falta de liquidez, elemento este coerente com a definição teórica de crise fiscal aqui assumida.

## 4 Resultados e Discussões

A presente seção tem como objetivo analisar os resultados obtidos a partir da regressão em painel para o conjunto de dados organizados anteriormente. Antes de realizar a regressão, procedeu-se o teste de raiz unitária para todas as séries da base de dados, posteriormente realizou-se a regressão assim como as análises de pos-estimação convencionais, a fim de precisar o entendimento do fenômeno em estudo, procedeu-se a análise do efeito marginal.

#### 4.1 Teste de raiz unitária

O teste de raiz unitária para dados em painel desbalanceado foi realizado por meio do comando `xtfisher` no STATA, a versatilidade deste comando é que ele reproduz o algoritmo desenvolvido por Maddala Wu(1999), dessa forma ,combina os valores  $p$  de  $N$  testes de raiz de unidades independentes. A hipótese nula ( $H_0$ ) consiste na afirmação que todas as séries em painéis possuem raiz unitária, isto é não apresentam estacionariedade, indicando que a média e variância ao longo do tempo não são constantes. Para o painel em questão, realizamos o teste de raiz unitária (`xtfisher`) para todas as séries do nosso modelo, cujo resultado é apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3 – Teste de Raiz Unitaria**

Variáveis	$\chi^2$	$H_0$	$p > \chi^2$	Conclusão
RecProp	4574.33	0.000	Rejeita	Estacionária
RecTrans	7621.85	0.000	Rejeita	Estacionária
RecCap	8958.62	0.000	Rejeita	Estacionária
PesEnc	4537.78	0.000	Rejeita	Estacionária
JrsEncargo	4505.52	0.000	Rejeita	Estacionária
DespMatCons	4288.23	0.000	Rejeita	Estacionaria
DespInvest	7457.35	0.000	Rejeita	Estacionaria
DespInversao	3836.00	0.000	Rejeita	Estacionaria

#### 4.2 Painel Probit

A tabela IV apresenta os resultados obtidos a partir da regressão em painel probit e logit, os erros padrão estão em parênteses logo a abaixo e a variável dependente foi a variável crise e, conforme já exposto trata-se de uma variável dummy. A fim de evitar o problema da heterocedasticidade procedeu-se a regressão com o subcomando `vce(robust)`

Para o modelo probit(robust), todas que se todas as variáveis apr-



sentam significância estatística a 0.01, a exceção foi a variável despesa com inversão (DespInvers), que apresentou significância estatística a 0.05. Da mesma maneira, conclusão idêntica pode ser verificada na regressão logit (robust), na qual apenas a variável DespInvers apresentou significância a 0.10. Todas essas características permitem aceitar as variáveis escolhidas para o modelo.

Os parâmetros do modelo logit apresentados na tabela 4 foram obtidos a partir da regressão xtlogit multiplicados por 0.625, de maneira a permitir sua comparação com o modelo probit. Uma vez que os resultados encontrados apresentaram valores muito próximos, optou-se pelo modelo probit.

**Tabela 4 – Modelo Painel Probit e Logit**

Variáveis	Probit(robust)	Logit(robust)
RecProp	0.0504* (0.0113)	0.0631* (0.0205)
RecTrans	0.0233* (0.005)	0.0290* (0.010)
RecCap	-0.0423* (0.008)	-0.0423* ( )
PesEnc	0.1731 (0.008)	0.2039 (0.0012)
JrsEncargos	0.3515* (0.0058)	0.4082 (0.1035)
DesMatCons	0.1155* (0.008)	0.1383 (0.014)
DespInvest	0.1888* (0.008)	0.2175* (0.001)
DespInvers	0.1137** (0.005)	0.1388*** (0.122)
Outras Informações:		
Wald $\chi^2$	1742.80 (p 0.000)	1420.96 (p 0.000)
$\sigma_u$	0.6953 (ep 0.0465)	1.288 (ep 0.7873)
$\rho$	0.3258 (ep 0.0293)	0.335 (ep 0.0272)
Obs	8.815	8.815
Grupos	850	850

Em que, \*, \*\*, \*\*\* significância a 1%, 5%, 10%

A partir da tabela 4, constata-se que os resultados obtidos para o conjunto de variáveis de receitas apresenta sinal diferente do esperado, a exceção diz respeito a variável RecCap (Receita de Capital)

No que diz respeito a magnitude, para o modelo probit (robust), as receitas de transferências e despesas com juros e encargos contribuem significativamente para a crise fiscal, desse modo, um aumento de 1% nas receitas de transferências implica no aumento de 22% na probabilidade de crise fiscal, ao passo que um aumento de 1% nas despesas com juros e encargos implica no aumento de 35% na probabilidade de crise fiscal.

Por outro lado, um aumento de 1% nas receitas de capital, diminui em até 4% a probabilidade de crise fiscal. Porém, é necessário que se analise esta estatística com cuidado, pois, conforme já exposto em seções anteriores, as receitas de capital são aquelas provenientes de operações de crédito, transferência de capital e alienação de bens. Do ponto de vista intertemporal, a contrapartida de uma Receita de Capital originada a partir das operações de crédito é o aumento do endividamento no período posterior, dessa forma, tudo o mais constante, a contribuição da receita de capital para a diminuição da probabilidade de crise fiscal, pode se mostrar ilusória no médio e longo prazo.

No entanto, a constatação mais intrigante advém do sinal diferente do esperado para o conjunto de receitas. Não dispomos, no presente trabalho de elementos suficientes para explicar este fenômeno, porém, levantamos três hipóteses relacionadas a este problema: A primeira está relacionada à Lei de Wagner a qual estabelece que havendo aumento das receitas, as mesmas serão absorvidas com igual aumento de despesa. A segunda, pode estar relacionada ao fator conjuntural, em que o aumento do custo do serviço público, cresce a uma taxa maior que a arrecadação. A terceira está relacionada a ineficiência quanto ao gasto público, o que também poderia gerar a segunda hipótese.

### **4.3 Efeito marginal**

O efeito marginal de qualquer variável independente sobre a variável dependente é medido a partir da primeira derivada da função de probabilidade acumulada normal (no caso do modelo probit). Dessa forma, a partir do modelo painel probit estimado na anteriormente, tem-se que

a derivada primeira representa o aumento na probabilidade de ocorrência de uma crise fiscal, caso ocorra alguma variação em qualquer das variáveis independentes, assim, valores positivos para variáveis independentes implicam em aumento da probabilidade de ocorrência do evento, ao passo que, valores negativos implicam em redução da probabilidade de ocorrência da crise.

Na ocasião, simulamos para as receitas um aumento médio de uma unidade, ao passo que para as despesas consideramos uma diminuição média de uma unidade, dessa forma, para a variável Receita Própria (RecProp) cuja participação média em relação as receita totais é da ordem de 5.8%, simulamos um aumento para 6.8%. Da mesma maneira, para a variável Despesas de Investimentos (DespInvest) cuja participação em relação as receitas totais é da ordem de 0.07% simulamos uma redução relativa para 0.06%, o mesmo raciocínio aplica-se para as demais variáveis representativas das despesas, os resultados são apresentados na tabela 5 abaixo.

**Tabela 5 – Efeito Marginal**

Variável	Valor Médio	Efeito Marginal
RecProp	5.80873	+5%
RecTrans	94.78124	+2%
RecCap	-4.850345	-4%
PesEnc	46.12352	-17%
JrsEncarg	0.220216	-0.03%
DesMatCons	11.81015	-11%
DespInvest	10.8859	-18%
DespInvers	7.5509.	-0.01%

valores dos parâmetros foram multiplicados por 100

Conforme exposto, o efeito marginal médio segue o mesmo sentido dos valores encontrados na regressão com dados em painel probit. Assim, uma variação de uma unidade na variável Receitas de Transferên-

cias (RecTrans) aumenta a probabilidade de ocorrência de uma crise fiscal em 2.0%. De outro modo, uma variação nas receitas de capital (RecCap) diminui a probabilidade de ocorrência de crise em 4.2%, raciocínio análogo aplica-se as demais variáveis.

Ainda em relação a tabela 5, observa-se que uma redução de 1% na participação mediadas despesas com pessoal e encargos implica numa diminuição de 17% na probabilidade de ocorrência de crise fiscal. Da mesma maneira, uma redução de 1% nas despesas de investimentos implica numa redução de 18% na probabilidade de crise fiscal. Esta comparação evidencia uma constatação importante, pois não é o elevado percentual de participação da despesa na receita total o principal problema e sim a sensibilidade desta variável a sua própria magnitude.

Observe que as despesas com investimentos, comprometem 10% da receita total, ao passo que as despesas com pessoal e encargos comprometem, em média, 46% da receita total, no entanto, uma diminuição de apenas 1% em ambas contribuem quase que da mesma maneira para uma redução da crise fiscal, com valores de -18% e -17%, respectivamente. Dessa forma, o gestor que utilizasse como parâmetro apenas a participação da despesa na receita total, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seria ilusoriamente levado a reduzir a despesa de maior participação relativa, sendo que seu maior problema estaria oculto numa despesa de baixa participação na receita total.

Outra evidência deste perverso efeito pode ser encontrada quando se analisa, para o caso em questão, as despesas com juros e encargos, a partir da regressão painel probit constata-se que, tais despesas elevam em 35% o risco de crise fiscal, por outro lado, a participação de tais despesas na receita total é de magnitude próxima a irrelevante 0.22% de maneira que uma diminuição da participação das mesmas teria como implicação uma redução insignificante -0.03% no risco de crise fiscal.

## **5 Considerações Finais**

Conforme exposto, no Brasil, a discussão acerca da crise fiscal é predominantemente voltada para o âmbito da União, com pouca relevância dada aos Estados e em menor magnitude os municípios. Outrossim, além de ser restrita ao âmbito da União, a natureza do debate concentra-se

majoritariamente nos aspectos da Economia Política

No que diz respeito aos métodos de análise, a crise fiscal em sua dimensão municipal é baseada em estudos de casos sendo as metodologias mais populares *ratio analysis*, *Brown's 10-Point Test* e *Wang, Dennis, and Tu's Solvency Test*, de maneira que os estudos em geral utilizam como parâmetro estas metodologias ou alguma combinação destas. No Brasil, o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal) é utilizado como uma *proxy* da condição fiscal, porém este indicador ainda possui uma base de temporal relativamente pequena além de

No presente estudo, dada a natureza dos dados, estimou-se a probabilidade de crise fiscal para um conjunto de municípios do Estado de Minas Gerais utilizando a metodologia painel probit, o conjunto de variáveis utilizadas apoia-se fortemente no método *Brown's 10-Point Test*, com algumas adaptações para a realidade brasileira. Os resultados obtidos apontam que a

probabilidade de crise fiscal é aumentada a partir de variações nas despesas com juros e encargos, além de variações nas receitas de transferência.

Ressalta-se ainda que os resultados encontrados apresentarem sinais diferentes daquele esperado para a maior parte do conjunto de receitas, a exceção foram as receitas de capital, ao passo que para o conjunto de despesas os resultados são consoantes com o sinal esperado.

A divergência quanto ao sinal esperado, sobretudo para o conjunto de receitas, pode estar relacionada ao fenômeno da Lei de Wagner assim como pela própria ineficiência do gasto público ou até mesmo por um fator conjuntural, na medida em que os custos de oferta do serviço público crescem a taxa maiores do que o crescimento das receitas.

A partir da análise do efeito marginal constatou-se que a participação relativa das despesas para o entendimento do risco de crise fiscal é menos relevante e mais enganosa do que a sensibilidade da variável a suas próprias alterações. Dessa forma, a relevância e contribuição do presente trabalho quanto ao entendimento do fenômeno da crise fiscal, se correta nossas hipóteses, repousa nas seguintes conclusões gerais: o problema fiscal pode não ser um problema de receitas, muito mais que a participação relativa, é a sensibilidade da rubrica o elemento mais importante para analisar, evitar e tratar um quadro de crise fiscal.

## Referências

ALPER, C. E. et al. A toolkit to assessing fiscal vulnerabilities and risks in advanced economies. *International Monetary Fund WP*, 2012.

BACHA, E. *A Crise Fiscal e Monetária Brasileira*. [S.l.]: Editora Civilização Brasileira, 2016.

BALDACCI, J. M. E.; PETROVA, I. *Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators*. [S.l.], 2011.

BALTAGI, B. H. *Econometric Analysis of Panel Data*. [S.l.]: John Wiley & Sons, 2005. BERTI, K. et al. *An early-detection index of fiscal stress for EU countries*. [S.l.], 2012. CBO. *Fiscal Stress Faced by Local Governments*. [S.l.], 2010.

COS, P. H. de et al. *Signalling Fiscal Stress in The EURO AREA: A Country-Specific Early Warning System*. [S.l.], 2014.

GORINA, E.; MAHER, C. *Measuring and Modeling Determinants of Fiscal Distress in US Municipalities*. [S.l.], 2016.

HOLLAND, M. *A Economia do Ajuste Fiscal: Por que o Brasil quebrou*. [S.l.]: Elsevier, 2016.

HSIAO, C. *Analysis of Panel Data*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1986. KENNEDY, P. *Manual de Econometria*. [S.l.]: Elsevier Editora, 2009.

LOPREATO, F. L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, v. 11, n.n. 2 (19), p. p. 279–304,, jul./dez 2002.

MADALLA, S. Limited dependent variable models using panel data. *Journal of Human Resources*, v. 22, n. 2, p. 307–338, 1987.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Econometria Modelos e Previsões*. [S.l.]: Campus Elsevier, 2004.

SHAMSUB, H.; AKOTO, J. B. State and local fiscal structures and fiscal stress. *J. OF PUBLIC BUDGETING, ACCOUNTING & FINANCIAL MANAGEMENT*, , 16(1), p. 40–61, 2004.

TERRA, F. H. B.; FILHO, F. F. A hipótese de fragilidade financeira aplicada ao setor público: Uma análise para a economia brasileira no período 2000-2009. *Revista Economia*, Setembro/Dezembro 2011.

TRUSSEL, J. M.; PATRICK, P. A. Predicting fiscal distress in special district governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 25, n. 4, p. 589–616, 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. [S.l.]: MITPress, 2002.





**IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS: ESTUDO  
DE CASO EM UMA EMPRESA DE ECONOMIA MISTA  
PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO**

***IMPLEMENTATION OF RISK MANAGEMENT: CASE STUDY IN  
A PUBLIC SERVICE PROVIDER MIXED ECONOMY COMPANY***

Paulo Henrique Vieira Gomes<sup>1</sup>

Anna Karine Moitas<sup>2</sup>

Sabrina Leitão Mainardi<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo principal apresentar o processo de implementação da gestão de riscos corporativos, em uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público, com a finalidade de expor a metodologia utilizada e relatar os desafios encontrados. Para isso foi realizada uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de um estudo de caso como procedimento técnico, e como instrumento de pesquisa a observação participativa. Como principais resultados, foi possível perceber que o processo de implementação do gerenciamento de riscos, idealizado em uma sociedade de economia mista foi executado com influência das principais estruturas COSO ERM e ISO 31000, dando atenção aos riscos envolvidos nos processos, tratando-os no intuito de mitigá-los, proporcionando assim maior garantia no alcance dos objetivos estratégicos da organização.

**Palavras-chave:** Implementação; estudo de caso; gestão de riscos; controles internos.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UNB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5488-3513>. E-mail: [phgomes@live.com](mailto:phgomes@live.com)

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7053-2166>. E-mail: [annakarinem@gmail.com](mailto:annakarinem@gmail.com)

<sup>3</sup> Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7846-7482>. E-mail: [brina\\_mainardi@hotmail.com](mailto:brina_mainardi@hotmail.com)

**Abstract:** The main objective of this article is to present the process of implementing corporate risk management, in a mixed capital company providing public service, in order to expose the methodology used and report the challenges encountered. For this, a qualitative research was carried out, using a case study as a technical procedure, and participatory observation as a research instrument. As main results, it was possible to perceive that the process of implementing risk management, idealized in a mixed capital company, was executed with the influence of the main COSO ERM and ISO 31000 structures, paying attention to the risks involved in the processes, treating them in order to mitigate them, thus providing greater assurance in achieving the organization's strategic objectives.

**Keywords:** Implementation; Case Study; Risk Management; Internal controls.

**Resumen:** El objetivo principal de este artículo es presentar el proceso de implementación de la gestión de riesgos corporativos, en una empresa de servicio público de capital mixto, con el fin de exponer la metodología utilizada y reportar los desafíos encontrados. Para ello, se realizó una investigación cualitativa, utilizando como procedimiento técnico el estudio de caso, y como instrumento de investigación la observación participativa. Como principales resultados se pudo percibir que el proceso de implementación de la gestión de riesgos, idealizado en una empresa de capital mixto, se ejecutó con la influencia de las principales estructuras COSO ERM e ISO 31000, prestando atención a los riesgos involucrados en los procesos, tratándolos con el fin de mitigarlos, brindando así mayor seguridad en el logro de los objetivos estratégicos de la organización.

**Palabras llave:** Implementación; estudio de caso; gestión de riesgos; Controles internos.

## 1 Introdução

O gerenciamento do risco pode estar presente nas ações mais simples das pessoas, como acionar o despertador para não falhar em algum compromisso, como nas mais complexas tarefas operacionais de uma instituição (MIRANDA, 2017).

Mesmo que não pareça, em tudo há riscos, pois “é inerente a qualquer atividade na vida pessoal, profissional ou nas organizações,

e pode envolver perdas, bem como oportunidades” (IBGC, 2007, p. 11). Para Padoveze e Bertolucci (2008, p. 5), “qualquer negócio, em qualquer tempo, sempre foi exposto ao risco”.

ABNT NBR ISO 31000:2009 explica que as empresas, de uma maneira geral, estão vulneráveis a fatores, o que torna incerto o alcance dos objetivos da organização, e esse efeito é chamado de risco.

Considerando que qualquer entidade estará exposta a riscos, surge a necessidade de gerenciá-los, visto que “governos e empresas não podem confiar apenas em instinto ou sentidos inatos para gerir incertezas e riscos, muitas vezes complexos e multifacetados” (LOPES, 2015, p. 1).

De acordo com pesquisa realizada pela Deloitte e a *International Chamber of Commerce* - Brasil - ICC Brasil (2018, p. 6), “empresas que atuam no Brasil apresentaram uma evolução consistente desde 2012 na adoção de práticas” de gestão de riscos, controles internos e governança corporativa, “no entanto, observa-se que ainda há espaço para crescimento na implementação de medidas de conformidade entre as organizações”.

Instituições de uma maneira geral devem gerir riscos, e isso também é uma regra aplicada ao setor público.

A Administração Pública vem passando por mudanças nas últimas décadas, em vários países do mundo, e a qualidade da gestão dos gestores públicos tornou-se fundamental para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público. Ao contrário da maior parte das atividades do setor privado, que visam ao lucro, as atividades públicas têm características específicas, pois visam entregar produtos e serviços à população. Nesse sentido, uma preocupação central da gestão de riscos deve ser o cuidado com o bem público, sendo a decisão acerca do equacionamento de benefícios e perdas potenciais o principal aspecto da gestão de riscos. (Miranda, 2017 p. 37).

Com a entrada em vigor da Lei 13.303/2016 (Lei de Governança em Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, houve uma obrigatoriedade, dentre outras, a de implementação da gestão de riscos.

Sabendo que a Lei trouxe a exigência da implementação da ges-

tão de riscos no setor público, o referido artigo traz o seguinte questionamento: quais os desafios encontrados durante o processo de implementação da gestão de riscos?

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo principal apresentar o processo de implementação da gestão de riscos corporativos, em uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público, com a finalidade de expor a metodologia utilizada e relatar os desafios encontrados.

Justifica-se a escolha por esse tema pela sua relevância no ambiente corporativo e social e pela sua intervenção nos resultados que possibilitam o alcance dos objetivos em instituições do setor público.

Este artigo é composto por cinco seções, incluindo esta introdução, seguida pelo referencial teórico, metodologia, análise do caso, e por fim são expostas as considerações finais a respeito do estudo realizado.

## **2 Gestão de Riscos**

Para fundamentar a realização desta pesquisa, são apresentados, como pilares do referencial teórico, conceitos e estruturas relacionados com o gerenciamento de riscos.

Dessa forma, nesta seção, são apresentados os conceitos de riscos; gerenciamento de riscos; controles internos; e modelo de três linhas de defesa.

### **2.1 Riscos**

Segundo Damodaran (2009) e Bueno (1999), não há uma concordância sobre uma definição para o termo risco, pois é um termo difícil de ser definido. Para Gitman (2004, p. 184) é uma “possibilidade de perda financeira.” Para Solomon e Pringle (1981, p. 308) um “grau de incerteza a respeito de um evento” e Jorion (1998) afirma que é uma possibilidade de ocorrer resultados inesperados.

Santos (2002, p. 3) afirma que “risco é a possibilidade de perda decorrente de um determinado evento. Perda para empresa significa prejuízo, lucro menor” semelhantemente definido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) (2007, p. 16), quando diz que “o risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos.”

## **2.2 Gerenciamento de riscos**

“Não existe um ambiente completamente seguro, mas muitos riscos podem ser evitados, reduzidos ou eliminados por um bom gerenciamento de riscos, que se baseia em uma bem planejada, lógica, abrangente e documentada estratégia”, afirmam Davis e Blaschek (2006, p. 5).

O gerenciamento de riscos corporativos é o processo conduzido em uma organização pelo Conselho de Administração, pela diretoria executiva e pelos demais funcionários, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial, capazes de afetar a referida organização, e administrar os riscos para mantê-los compatíveis com o seu apetite a risco e possibilitar garantia razoável de cumprimento dos objetivos da entidade. (COSO, 2007).

## **2.3 Controles internos**

Fayol (1981, p. 139) trata do controle como uma forma de “assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição.”

Já Almeida (1996, p.50), estabelece que “o controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa.”

Segundo o Instituto de Auditores Internos do Brasil – Audibra (1992, p. 48), “controles internos devem ser entendidos como qualquer

ação tomada pela administração (...) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos.”

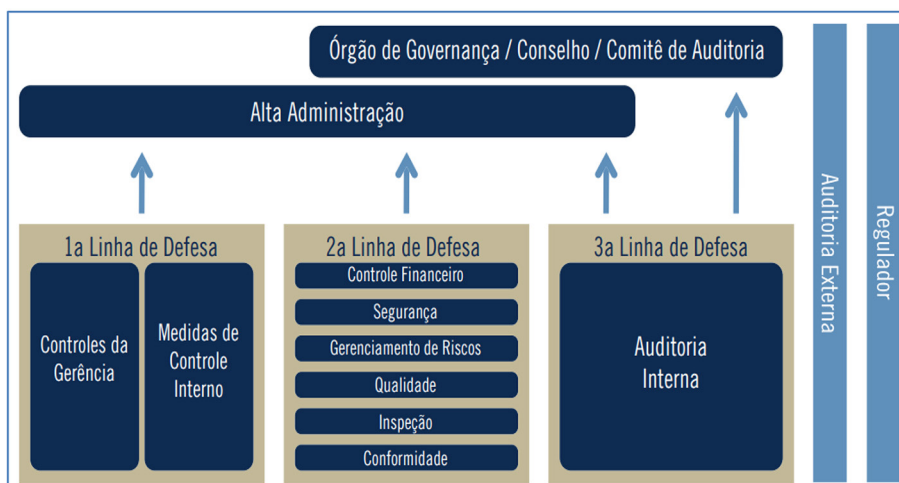
O COSO (2013, p. 6) define controle interno como:

Um processo conduzido pelo conselho de administração, pela administração e pelo corpo de empregados de uma organização, com a finalidade de possibilitar uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos nas seguintes categorias: Eficácia e eficiência das operações; Confiabilidade das demonstrações financeiras; Conformidade com leis e regulamentos cabíveis.

## 2.4 Modelo de três linhas de defesa

Como salienta a declaração de posicionamento do IIA sobre o tema: “O modelo de Três Linhas de Defesa é uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais.” (IIA, 2013, p. 2).

**Figura 1: Modelo de três linha de defesa**



Fonte: Declaração de Posicionamento do IIA (2013)



Como apresentado na Figura 1, na primeira linha de defesa, encontra-se a gerência; na segunda linha de defesa, as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade; e, por fim, na terceira linha de defesa, a avaliação independente. Cada uma das três linhas de defesa, evidencia um papel distinto dentro da estrutura mais ampla de governança da organização (IIA, 2013).

## **2.5 Estruturas de gerenciamento de riscos**

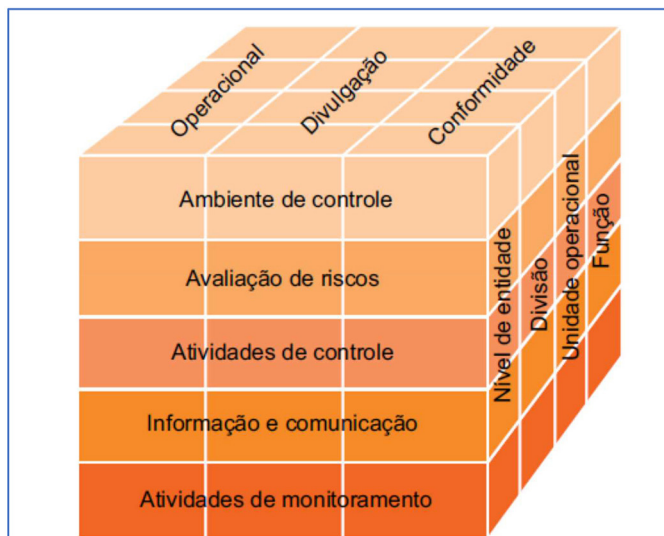
Segundo Miranda (2017), em qualquer que seja a organização, para o adequado andamento do projeto, quando se decide pela implementação da gestão de riscos, é necessário conhecer suas principais estruturas. A maior parte dessas estruturas são semelhantes, sendo moldáveis às características, atividades e cultura da organização.

As estruturas de gerenciamento de riscos apresentadas neste trabalho são: COSO I - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, COSO II ERM - *Enterprise Risk Management* e ABNT NBR ISO 31000. Elas buscam definir conceitos e diretrizes de controles internos e gestão de riscos.

### **2.5.1 COSO I (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*)**

Em 1992, o COSO publicou um trabalho denominado “*Internal Control - Integrated Framework*”, revisado em 2013, para ajudar empresas e outras organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno” (COSO, 2007, prefácio), definindo controle interno como sendo um processo elaborado para possibilitar uma garantia razoável do alcance dos objetivos de uma organização.

**Figura 2: Cubo do COSO Controles Internos**



Fonte: COSO (2013)

De acordo com o TCU (2009), essa estrutura apresentada na Figura 2 é utilizada por milhares de instituições no mundo para controlar melhor seus processos, visando o alcance dos objetivos estabelecidos. Farrell (2004) explica que o COSO é considerado uma das estruturas de controles internos mais reconhecidas no mundo.

### **2.5.2 COSO II (COSO II ERM – *Enterprise Risk Management*)**

Em 2007, foi lançado o COSO II, também conhecido COSO ERM ou COSO GRC, com o foco mais voltado para o gerenciamento de riscos corporativos.

Para o COSO (2007), o gerenciamento de riscos é um processo conduzido por todos os integrantes de uma organização, aplicado no estabelecimento de estratégia, buscando identificar, em potencial, eventos capazes de afetá-la, e administrar os riscos a fim de possibilitar a garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

Ainda em consonância com as diretrizes COSO (2007), com base na missão ou visão estabelecida por uma organização, a administração estabelece os principais planos, seleciona as estratégias, e determina o

alinhamento dos objetivos nos níveis da organização. Essa estrutura de gerenciamento de riscos corporativos é orientada a fim de alcançar os objetivos de uma organização e são classificados em quatro categorias:

1. Estratégicos: metas gerais, alinhadas com o que suportem à sua missão;
2. Operações: utilização eficaz e eficiente dos recursos;
3. Comunicação: confiabilidade de relatórios;
4. Conformidade: cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis.

**Figura 3: Cubo do COSO ERM**



Fonte: COSO (2007)

Para o alcance desses objetivos, o COSO (2007) apresenta oito componentes inter-relacionados de gestão de riscos, perpassando os quatro níveis organizacionais, conforme demonstrado na Figura 3. Esses componentes são: ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta ao risco; atividades de controle; informação e comunicação; e Monitoramento. “A rigor, o gerenciamento de riscos corporativos não é um processo em série, pelo qual um componente afeta apenas o componente seguinte. É um processo multidirecional e interativo, segundo o qual os componentes influenciam mutualmente uns aos outros.” (COSO, 2007, p. 6).

Com a revisão realizada em 2017, a obra passou a ser intitulada Gerenciamento dos Riscos Corporativos – Integrado com Estratégia e Performance (*Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*), e “ressalta a importância de se considerar o risco, tanto no processo de definição das estratégias, como na melhoria da performance” (COSO, 2017, p. 1).

**Figura 4: Gráfico de gestão de riscos corporativos do COSO**



Fonte: COSO (2017)

A Figura 4, estrutura revisada, de acordo com COSO (2017), traz considerações importantes para que os conselhos possam definir e tratar suas responsabilidades de supervisão dos riscos. Essas considerações incluem governança e cultura; estratégia e definição de objetivos; performance; informação, comunicação e divulgação; e a análise e revisão das práticas para melhorar a performance da organização.

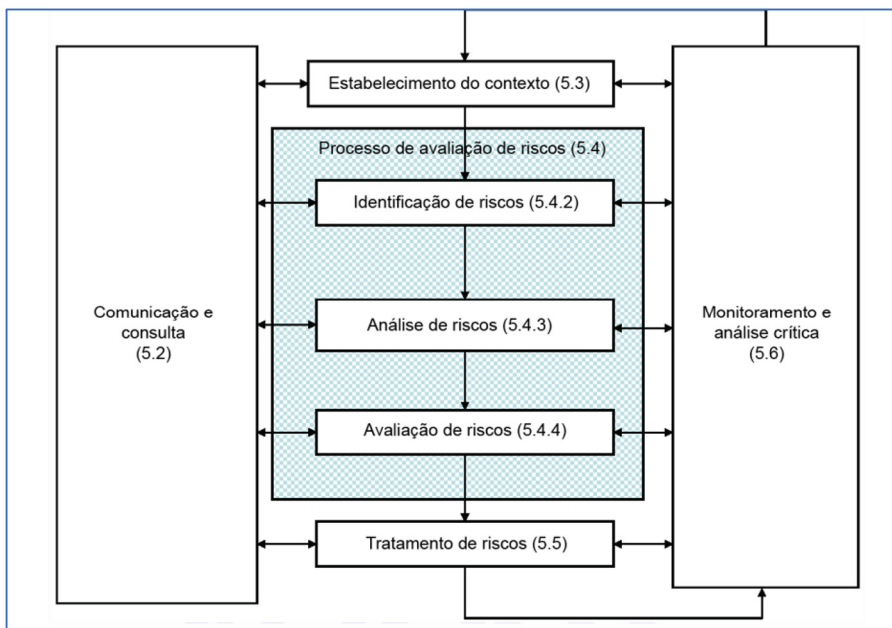
### 2.5.3 ISO 31000

A Norma ABNT/NBR ISO 31000 (2009) fornece os princípios e diretrizes para gerenciar qualquer forma de risco de uma maneira sistemática, transparente e confiável, dentro de qualquer escopo e contexto e ressalta que:

convém que a gestão de riscos seja incorporada em todas as práticas e processos da organização, de forma que seja pertinente, eficaz e eficiente. Convém que o processo de gestão de riscos se torne parte integrante, e não separado, desses processos organizacionais. Em particular, convém que a gestão de riscos seja incorporada no desenvolvimento de políticas, na análise crítica, no planejamento estratégico e de negócios, e nos processos de gestão de mudanças (ISO, 2009, p. 13).

Para a ISO (2009, p. 8), “o sucesso da gestão de riscos irá depender da eficácia da estrutura de gestão que fornece os fundamentos e os arranjos que irão incorporá-la através de toda a organização, em todos os níveis”.

**Figura 5: Processo de gestão de riscos da ISO 31000**



Fonte: ISO (2009, p. 14)

O processo de gestão de risco sugerido pela ISO 31000 segue uma sequência de atividades conforme demonstrado na Figura 5.

## **2.6 Aspectos Legais**

No Brasil, a gestão de riscos no setor público se tornou obrigatória com o advento da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como Lei de Responsabilidade da Estatais, que estabelece diversos mecanismos de transparência e governança a serem observados pelas estatais, como normas para divulgação de informações, práticas de gestão de risco e controles internos, códigos de conduta e integridade, formas de fiscalização, dentre outros aspectos, tem como campo de aplicação:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. (Lei nº 13.303, 2016)

A Lei 13.303/2016 prevê a adoção de regras de estruturas e práticas de gestão de risco e de controle interno através de ação dos administradores e empregados, por meio de implementação e supervisão dos sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e mitigação dos principais riscos a que está exposta.

## **3 Método de Pesquisa**

De acordo com o objetivo estabelecido de apresentar a implementação da gestão de riscos corporativos em uma empresa de economia mista, a presente pesquisa, no que concerne aos objetivos, classifica-se, como descritiva, pois de acordo com Gil (2011), a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza.

No que se refere à natureza, classifica-se como qualitativa, visto que, preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos,

aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 2001).

No que diz respeito aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso. Martins (2008, p. 11) ressalta que “mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa”. Embora seja um método utilizado por muitos pesquisadores (Yin, 2005), a sua realização não é fácil, exige tempo e dedicação (Freitas & Jabbour, 2010).

Em relação ao instrumento de pesquisa, utilizou-se da observação participante. Segundo Gil (2011, p. 100) “a observação apresenta como principal vantagem, em relação às outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação.” Observação participante, para Marconi e Lakatos, (2002, p. 90) “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”.

Fazendo uso das técnicas acima, o estudo deu-se em uma empresa de economia mista, com capital aberto, que tem por finalidade a prestação de serviço público e atua no estado do Ceará.

A coleta de dados foi realizada por meio da observação participante, na qual buscou-se conhecer o processo adotado, suas dificuldades, aderência da instituição com as obrigatoriedades e a aceitação dos colaboradores com a metodologia de gerenciamento de risco.

#### **4 Análise dos Resultados**

Foi realizada a observação participante para a obtenção de informações sobre a companhia a fim de atingir o objetivo do trabalho de apresentar o projeto de implementação da gestão de riscos corporativos e de expor a metodologia utilizada, relatando os desafios encontrados.



#### **4.1 Apresentação do cenário**

Até meados do ano de 2016, a empresa de economia mista estudada, não se preocupava em acompanhar, de forma sistemática e profissional, os riscos corporativos próprios de sua atividade. Com a entrada em vigor da Lei 13.303/2016, a companhia foi surpreendida com a necessidade de adoção de práticas de gestão de riscos e controle interno.

Apesar de não existir gestão de riscos antes da entrada em vigor da lei, a empresa possuía, de forma intuitiva, controles implantados que atuavam na mitigação dos riscos. Dessa forma, quando identificados, os riscos não eram registrados, nem tratados com priorização, justamente pelo fato de não se ter uma metodologia definida e uma orientação para mitigação de riscos.

A lei contribuiu com a reestruturação organizacional, por meio da adequação do Conselho de Administração, composto por sete membros eleitos pela Assembleia Geral. Houve ainda a criação de um Comitê de Auditoria Estatutário, vinculado ao Conselho de Administração composto por três membros, e a criação da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade.

Para iniciar o processo de gestão de riscos de forma efetiva, foi contratada através de licitação, uma empresa de consultoria para diagnosticar o que era preciso adequar junto a estrutura de gerenciamento de risco previamente definida em aderência com as exigências da Lei.

O processo contou com o apoio da alta administração para o projeto de implementação da gestão de riscos, criação de indicadores e acompanhamento de seu cumprimento, autorização para *benchmarking* e capacitação da equipe.

#### **4.2 Escolha da metodologia utilizada**

No caso da empresa, optou-se por criar uma metodologia e estrutura própria, mas principalmente nas estruturas propostas pelo COSO e ISO 31000, adaptando as particularidades da organização.

Em virtude de contar com uma equipe pequena, com apenas três pessoas: coordenador, supervisor e técnico, aplicou-se o modelo de três linhas de defesa, ou seja, linhas divididas e papéis definidos. Na primeira linha, os donos dos processos com função de gerenciamento direto dos riscos; na segunda linha, os facilitadores com função de supervisão dos riscos; e na terceira linha, os auditores com função de fornecimento de avaliações independentes.

### **4.3 Desenvolvimento do projeto de implementação da gestão de riscos**

Para facilitar a comunicação com as áreas, foi criado o Grupo de Trabalho - GT, composto por 2 membros de cada área: gerente de cada setor, e um segundo membro do setor, indicado pelo respectivo gerente da área. Essa indicação foi instituída por meio de Resolução Interna, o qual tem caráter consultivo e executivo, a trouxe a atribuição funcional de assessorar o setor de gestão de riscos em suas atividades, bem como propor ações relativas aos riscos e controles de sua área.

Dessa forma, foi necessária a capacitação dos 120 membros do GT, que ocorreu por meio de treinamento ministrado pela equipe de gestão de riscos, com carga horária de 16 horas, no intuito de apresentar as estruturas existentes de gestão de riscos, facilitar a assimilação da metodologia, ensinar a utilização dos papéis de trabalho, ferramenta de controle interno para o registro e acompanhamento da gestão de riscos.

Com relação a resistência por parte dos gestores, em ser peça ativa no gerenciamento de riscos, alguns não enxergaram inicialmente tal processo como algo que traria benefícios para sua área e para a organização como um todo, mas sim como simplesmente uma atividade a mais, incorporada em suas atribuições. Porém, por meio da observação participante, observou-se que houve o engajamento da maior parte dos gestores, pois entenderam, a partir do treinamento, que ao priorizar os riscos mais significativos, poderiam aumentar a capacidade realizadora da organização. Isso foi possível graças ao estímulo e motivação da alta administração, através do esforço de difusão e demonstração da importância do projeto.

Além dos obstáculos citados anteriormente, foram identificados outros durante o projeto de implementação, como: dificuldade de com-

preensão da metodologia, pois alguns não visualizavam os riscos de seus processos ou os avaliavam de forma equivocada. Outro grande obstáculo, foi a ausência de um sistema informatizado de gestão de riscos e controles internos que viabilizaria de forma mais apropriada o registro, a avaliação e o monitoramento das ações de mitigação dos riscos, realizados por meio de planilhas eletrônicas.

O projeto de implementação da gestão de riscos foi dividido em etapas que contemplavam: (a) capacitação da equipe técnica; (b) definição da metodologia; (c) desenvolvimento do programa de disseminação e implementação da gestão de riscos; (d) apreciação e aprovação do programa pela diretoria; (e) comunicação do programa aos gestores; (f) criação do GT; (g) capacitação do GT; e (h) reuniões de acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelo GT.

Durante a pesquisa, foi verificado o cumprimento de todas as etapas do projeto de implementação que durou aproximadamente um ano, iniciado no segundo semestre de 2018. A partir de então, o gerenciamento de riscos começou a ser executado sistematicamente, tendo no último quadrimestre de 2019 realizado seu primeiro ciclo e atingido a meta proposta pela instituição. A conclusão para realização da gestão de riscos em todos os processos da companhia está prevista para o ano de 2023.

A Tabela 1 apresenta um resumo do quantitativo trabalhado no projeto de implementação.

**Tabela 1: Resumo quantitativo**

DESCRIÇÃO	TOTAL
Setores envolvidos	60
Membros do GT	120
Processos existentes	695
Processos com riscos gerenciados	73

Fonte: Elaborada pelos autores (2021)

Do universo de processos da companhia, 695 efetivamente mapeados, foram trabalhados 73 processos, 10,5% do total existente, os quais tiveram os seus riscos identificados, avaliados, priorizados e mitigados.

Especificamente na etapa da mitigação que os controles existentes são melhorados, ou criados novos controles, visando assim o alcance do objetivo da instituição, de forma mais segura e eficiente. Em razão do volume ainda pequeno de processos com riscos gerenciados, durante a observação participante da implementação da gestão de riscos da companhia, não foi possível mensurar ganhos financeiros frutos do gerenciamento de riscos resultante até o período de análise, primeiro semestre de 2019.

Assim, a narrativa exposta, serviu para demonstrar como um projeto de implementação de gestão de riscos, idealizado em uma sociedade de economia mista, foi executado e quais desafios encontrados.

## **5 Conclusão**

O objetivo deste trabalho foi apresentar o projeto de implementação da gestão de riscos corporativos, em uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público, com a finalidade de expor a metodologia utilizada e relatar os desafios encontrados.

Para obtenção das informações, foi utilizada, como instrumento de pesquisa, observação participante.

Através da observação realizada e da confrontação com os fundamentos teóricos de gestão de riscos, foi possível perceber que o processo de implementação do gerenciamento dos riscos se deu dentro do cronograma previsto, de acordo com as diretrizes da Lei 13.303/2016 (Lei de Governança em Estatais), e construído com influência das principais estruturas COSO ERM e ISO 31000, dando atenção aos riscos envolvidos nos processos, tratando-os no intuito de mitigá-los, proporcionando assim maior garantia no alcance dos objetivos.

Como principais desafios encontrados durante o andamento do processo de implementação da gestão de riscos, foi possível observar como mais relevantes as seguintes dificuldades: equipe reduzida; falta de sistema informatizado; resistência à realização do trabalho pelas demais áreas.

Como limitação desta pesquisa, não foi possível mensurar os ganhos financeiros, frutos do gerenciamento de riscos, pois, apesar da gestão de riscos já está implementada em todos os setores da compa-

nhia, durante o período da observação participante até junho de 2019, não havia ainda ocorrido o mapeamento dos riscos de todos os processos e atividades, previstos para serem concluídos até 2023.

Fica como sugestão para trabalhos futuros, a mensuração de ganhos financeiros em virtude da gestão de riscos, além da pesquisa do tema pela perspectiva dos gestores dos processos organizacionais.

## Referências

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. *NBR ISO 31000: Gestão de riscos - Princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro. ABNT, 2009.

ALMEIDA, M. C. *Auditoria: um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996.

AUDIBRA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil. *Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna*. 2. ed. São Paulo: Audibra, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 30 jun. 2016.

BUENO, A. F. Problemas de disclosure no Brasil: o caso das empresas com ações no exterior. *Caderno de Estudos*, v. 20, n. 1, São Paulo: FIPECAFI, 1999.

COSO - Integrada Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Gerenciamento de Riscos Corporativos-Estrutura Integrada*, 2007.

COSO - Integrada Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Controle Interno - Estrutura Integrada*, 2013.

COSO - Integrada Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance*, 2017.

DAMODARAN, A. *Gestão estratégica do risco: uma referência para a to-*

GOMES, P. H. V.; MOITAS, A. K.; MAINARDI, S. L. Implementação da gestão de riscos

mada de riscos empresariais. Traduzido por Félix Nonnenmacher. Porto Alegre: Bookman, 2009.

DAVIS, M.D.; BLASCHEK, J.R. de S. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. In: Congresso USP controladoria e contabilidade, 6., 2006, São Paulo, *Anais...* São Paulo, 2006.

DELOITTE e ICC Brasil - International Chamber of Commerce. Integridade corporativa no Brasil - *Evolução do compliance e das boas práticas empresariais nos últimos anos*, 2018.

FARRELL, J. Internal controls and managing enterprise-wide risks. *The CPA Journal*, New York State Society of CPA's, p. 11-12 Aug. 2004.

FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. O estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: Fundamentos, roteiro de aplicação e pressupostos de excelência. In: *XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, São Paulo, 2010.

GIL, A. C. *Metodologia do ensino superior*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GITMAN, L. J. *Princípios de Administração Financeira*. Tradução Antonio Zoratto Sanvicente. 10 ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2010.

IIA-Brasil – Instituto dos Auditores Internos do Brasil. *Declaração de Posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*, 2013.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Caderno 3 - Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos*. São Paulo, 2007.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Caderno 19 - Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia*. São Paulo, 2017.

JORION, P. *Value at risk: a nova fonte de referência para a gestão de risco financeiro*. Tradução de: Thierry Barbe. 2. ed. São Paulo: BM&F, 1988.

LOPES, M. A. Gestão de riscos e incertezas – base para um futuro sustentável. Notícias. *Jornal Correio Braziliense*, p. 17, Brasília, 10 mai. 2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, G. A. 2008. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 2, n. 2, São Paulo: USP, 2008.

MINAYO, M. C. de S. *Pesquisa Social*. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, R. F. de A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Forum, 2017.

PADOVEZE, C.L.; BERTOLUCCI, R.G. *Gerenciamento do risco corporativo em controladoria: Enterprise Risk Management (ERM)*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

SANTOS, P. S. M. dos. *Gestão de Riscos Empresariais: Um guia prático e estratégico para gerenciar os riscos de sua empresa*. Osasco, SP: Novo Século Editora, 2002.

SOLOMON, E.; PRINGLE, J. J. *Introdução à administração financeira*. São Paulo: Atlas, 1981.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública*. Brasília, 2009.

YIN. R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



## **AVALIAÇÃO DOS FATORES PSICOSSOCIAIS NA ACEITAÇÃO DE TECNOLOGIA: UMA ANÁLISE DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO (SEI) NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**

### ***ASSESSMENT OF PSYCHOSOCIAL FACTORS IN TECHNOLOGY ACCEPTANCE: ANALYSIS OF THE SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO (SEI) IN THE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL***

Luiz Henrique Lima Faria<sup>1</sup>  
Eduardo Valentin Cozzer<sup>2</sup>

**Resumo:** Os anos que se seguiram a virada do século XXI nos trouxeram um crescimento tecnológico exponencial, em especial na área de tecnologias da informação e comunicação. Estudos demonstram que fatores psicossociais exercem grande influência na aceitação de novas tecnologias pelos indivíduos. Este trabalho tem por objetivo analisar os fatores psicossociais que afetam a aceitação e uso do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) na Polícia Rodoviária Federal. A pesquisa foi realizada com servidores da PRF no Estado do Espírito Santo, aplicando-se uma adaptação do modelo UTAUT (Teoria Unificada de Aceitação e Uso de Tecnologia). A metodologia examinou relações entre variáveis e testou algumas hipóteses. Os resultados mostraram que três dos construtos analisados não possuem significância suficiente para contribuir com a acurácia preditiva do modelo adaptado. São eles: Ansiedade, Autoeficácia e Influência Social. Entretanto é possível comprovar que os demais construtos analisados, quais sejam, Atitude, Expectativa de Esforço, Expectativa de Desempenho, Condições Facilitadoras e Intenção de Uso, apresentam uma capacidade preditiva de grau moderado a substancial para o modelo, em relação à Intenção de Uso, com valor aproximado de 69%. Enquanto com relação ao Comportamento de Uso o modelo apresenta acurácia de 27%, o que representa um grau de fraco a moderado.

---

<sup>1</sup> **Doutor** em Administração pela Universidade Metodista de Piracicaba - Unimep (2016).

<sup>2</sup> **Mestrado** profissionalizante em Gestão Pública pela Universidade Federal Do Espírito Santo (2020).

**Palabras-chave:** aceitação de tecnologia, gestão pública, governo eletrônico.

**Abstract:** The years that followed the turn of the 21st century brought us exponential technological growth, especially in the area of information and communication technologies. Studies show that psychosocial factors have a great influence on the acceptance of new technologies by individuals. This paper aims to analyze the psychosocial factors that affect the acceptance and use of the Electronic Information System (SEI) in the Federal Highway Police. The research was conducted with PRF personnel in the state of Espírito Santo, applying an adaptation of the UTAUT model (Unified Theory of Acceptance and Use of Technology). The methodology examined relationships between variables and tested some hypotheses. The results showed that three of the analyzed constructs do not have enough significance to contribute to the predictive accuracy of the adapted model. They are: Anxiety, Self-efficacy and Social Influence. However, it is possible to prove that the other analyzed constructs, namely Attitude, Effort Expectancy, Performance Expectancy, Facilitating Conditions, and Intention to Use, present a moderate to substantial predictive ability for the model, regarding Intention to Use, with an approximate value of 69%. While with respect to Use Behavior, the model presents accuracy of 27%, which represents a weak to moderate degree.

**Keywords:** acceptance of technology, public management, e-government.

**Resumen:** Los años que siguieron al cambio del siglo XXI nos trajeron un crecimiento desarrollo tecnológico exponencial, especialmente en el área de las tecnologías de la información y Comunicación. Los estudios muestran que los factores psicosociales juegan un papel importante en influencia en la aceptación de las nuevas tecnologías por parte de los individuos. Este trabajo tiene objetivo analizar los factores psicosociales que inciden en la aceptación y uso de los Sistema Electrónico de Información (SEI) en la Policía Federal de Caminos. La búsqueda fue realizado con empleados de la PRF en el Estado de Espírito Santo, aplicando una adaptación de la UTAUT (Teoría Unificada de Aceptación y Uso de Tecnología). La metodología examinó las relaciones entre las variables y probó algunas hipótesis. Los resultados mostraron que tres de los constructos analizados no tienen suficiente importancia para contribuir a la precisión predictiva de la modelo adaptado. Ellos son: Ansiedad, Autoeficacia e Influencia Social. Sin embargo, es posible comprobar que los demás constructos analizados, que a saber, actitud, expectativa de esfuerzo, expectativa de rendimiento, condiciones Facilitadores e Intención de Uso, tienen una capacidad predictiva de grado moderado a

sustancial para el modelo, en relación con la intención de uso, con valor aproximadamente el 69%. Mientras que con respecto al Comportamiento de Uso el modelo tiene una precisión del 27%, lo que representa un grado bajo a moderado.

**Palabras clave:** aceptación de tecnología, gestión pública, gobierno electrónico.

## 1 Introdução

A prestação de serviços públicos, devido a demandas da sociedade organizada, tem apresentado avanços no uso de novas tecnologias. No intuito de fornecer serviços aos cidadãos de forma mais ágil e com maior qualidade, os entes governamentais têm implantado o conceito de Governo Eletrônico (*E-Government*), que visa intensificar o uso de tecnologias da informação e comunicação, democratizando o acesso à informação pela população e melhorando a qualidade e a celeridade dos serviços prestados aos cidadãos. Historicamente, observamos que a expressão Governo Eletrônico ou *E-Gov*, consolidou-se após a disseminação do conceito de Comércio eletrônico (*E-Commerce*) e, a partir dessa consolidação, permaneceu associada ao uso ferramental que os governos fazem das tecnologias para o atendimento das demandas de seus cidadãos (BRAGA; GOMES, 2016 [1]; MACADAR; LUCIANO; LOPES, 2017 [2]).

Nessa direção, o Governo Eletrônico tem representado uma opção estratégica para a transformação dos governos, que oferece resultados expressivos em redução de custos, incremento da prestação de contas, entre outros benefícios. As tecnologias, utilizadas como ferramentas de *E-Gov*, transformam as relações entre cidadãos e governos, à medida que propiciam um maior empoderamento por parte dos cidadãos que, ciclicamente, retroalimentam o sistema, afetando dinamicamente a eficiência da gestão governamental em suas diversas esferas (MEIJER; BEKKERS, 2015 [3]).

No Brasil, segundo Diniz (2005) [4], houve três etapas para o estabelecimento do Governo Eletrônico que ocorreram de acordo com as aplicações que a gestão pública dava às novas tecnologias. Dessa forma,

no primeiro estágio, as tecnologias foram utilizadas com foco no desenvolvimento de serviços internos. No segundo estágio, as tecnologias foram destinadas a prestação de serviços e informação ao cidadão. Já no terceiro estágio, há uma grande utilização de tecnologia para atendimento massivo, algo que só foi possível, a partir do advento da Internet.

No contexto do terceiro estágio do estabelecimento do Governo Eletrônico no Brasil, surgiu o PEN - Processo Eletrônico Nacional, um projeto do governo federal brasileiro com a participação de diversos órgãos e entidades. Dentre os propósitos do PEN, destaca-se aqui o desenvolvimento e implantação do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, um sistema informatizado de controle de processos e protocolo que foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> região. O SEI já se encontra em uso em diversos órgãos, dentre eles a Polícia Rodoviária Federal – PRF, onde foi implantado em janeiro de 2016.

Ocorre que a eficácia na implantação das ferramentas do Governo Eletrônico, tais como o SEI, não dependem, apenas, de esforços estatais em investimentos em infraestrutura e desenvolvimento de tecnologia. Além da escolha da tecnologia mais adequada e da implementação técnica bem conduzida, para o sucesso de um projeto do *E-Government*, se faz necessário que os usuários do sistema apresentem boa aceitação para o uso dessa nova tecnologia. É para esse tipo de demanda que foram desenvolvidas as modelagens que analisam a aceitação e o uso de novas tecnologias.

Firmado no rol de pesquisas que se utilizam do *E-Government* e da Teoria Unificada de Aceitação e Uso de Tecnologia como referenciais teóricos basilares, a questão de pesquisa explorada por este estudo, pode ser formulada nos seguintes termos: Quais são os fatores psicossociais antecedentes relacionados à Intenção de Uso do SEI pelos seus usuários? Essa questão é respondida neste artigo por meio de uma adaptação do modelo UTAUT (Teoria Unificada de Aceitação e Uso de Tecnologia).

Este artigo é formado por oito tópicos: este primeiro que faz uma breve introdução do tema; três tópicos destinados ao embasamento teórico; um tópico de metodologia; um tópico de análise de dados e, por fim, um tópico para tratar da conclusão.

## **2 Governo Eletrônico e o Sistema Eletrônico de Informações - SEI**

As transformações sociais e econômicas levaram os governos a uma necessidade de se adaptar à nova realidade na busca por oferecer

aos cidadãos serviços e informações de forma mais acessível e qualificada, favorecendo a participação da sociedade nas decisões públicas. O termo Governo Eletrônico, também referido como *E-Government* ou simplesmente *E-Gov*, é definido pela intensificação do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no âmbito governamental no intuito de democratizar a informação com a facilitação do acesso por parte da sociedade, buscando ainda uma melhoria na qualidade dos serviços públicos e tornando-os mais rápidos (BRAGA; GOMES, 2016 [5]).

O *E-gov* busca automatizar processos que antes eram realizados em papel, em escritórios, e leva esses procedimentos para a nuvem eletrônica, permitindo novas formas de se realizar tarefas, tomar decisões, ouvir a população, tornando o governo mais eficaz e transparente (QUISPE, 2018 [6]; DINIZ, 2020 [7]).

A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC's possibilita uma aproximação dos cidadãos ao Estado possibilitando que serviços que antes necessitavam ser prestados de forma presencial, agora possam ser realizados à distância o que confere maior eficiência aos serviços do Estado. Governos de países mais desenvolvidos têm estado na vanguarda quanto ao uso das TIC's como ferramentas para o melhor desempenho de suas atividades. Desse modo as TIC's tornaram-se essenciais à infraestrutura desses países (OECD, 2018 [8]).

O provimento de serviços interativos por meio da internet bem como o uso massivo das TIC's como ferramentas na gestão pública promovem diversos benefícios ao Estado tais como economia de recursos, maior eficiência e eficácia do setor público com aumento da capacidade de atendimento, maior qualidade dos serviços com a redução de processos burocráticos e maior velocidade, comodidade e conveniência nas interações, aumento da transparência e redução de possíveis desvios, entre outros.

O sistema foi implantado na Polícia Rodoviária Federal como um de seus projetos estratégicos entrando em operação em janeiro de 2016. Trata-se de uma mudança de paradigma proposta pelo projeto Processo Eletrônico Nacional - PEN, que é Coordenado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e conta com a participação de vários órgãos das três esferas de governo e tem como objetivo melhorar a produtividade, promover integração entre os diversos órgãos e, portanto, melhorar a qualidade na prestação de serviços ao cidadão.

Nos órgãos onde tem sido implantado o SEI tem reduzido a burocracia através da eliminação de uso de papéis na tramitação processual. No processo eletrônico todas as peças processuais são virtuais, tendo sido criadas no sistema ou digitalizadas em arquivos eletrônicos. Dessa forma o sistema permite o acesso simultâneo de um processo ou documento por várias pessoas que podem estar em setores organizacionais diversos ou locais distantes.

As vantagens são notáveis, especialmente para órgãos que atuam em todo o território nacional como é o caso da Polícia Rodoviária Federal - PRF, onde alguns processos têm de tramitar em várias regionais. Antes havia a necessidade de se enviar processos por malote, o que demandava, além dos contratos de transporte, um tempo considerável para o envio dos papéis que agora já não existem. Um processo poderia levar cerca de quinze dias no transporte de ida e volta para outra unidade, e nesse ínterim ninguém estaria trabalhando nele. Hoje, bastam alguns cliques e o processo poderá estar disponível para consulta, criação de peças ou assinatura de documentos instantaneamente em qualquer setor do órgão e em qualquer ponto do país através da internet.

### **3 Variáveis Psicossociais e Modelos de Análise de Aceitação de Tecnologia**

Variáveis psicossociais são aquelas, oriundas dos estudos da psicologia, da sociologia, da antropologia, da educação, bem como, das ciências sociais aplicadas, que tem por finalidade possibilitar a mensuração psicométrica. A psicometria pode ser definida como a teoria e a técnica de medida dos processos mentais (PASQUALI, 2007 [9]; FARIA; GIULIANI, 2015 [10]).

As variáveis psicossociais são utilizadas como constructos que mensuram determinadas intenções e comportamentos. Esses constructos fazem parte de estudos dos campos da Psicologia, Sociologia, Administração e, mais atualmente, no campo da Ciência da Informação, em seus mais diversos desdobramentos tecnológicos (VENKATESH; THONG; XU (2012) [11], FARIA *et al.*, 2020) [12].

Para se analisar os processos que levam à adoção de determinadas tecnologias não basta, apenas, se utilizar um olhar técnico, direcionando-se aos requisitos oferecidos pela tecnologia, para entender a mo-

tivação que leva à utilização da tecnologia, deve-se buscar compreender o comportamento de quem a irá utilizar (DAVIS, 1989 [13]).

Na literatura é possível identificar diversas teorias que tentam prever o impacto da tecnologia no comportamento humano, existem diversas teorias que se utilizam de variáveis psicossociais para explicar como se dá o processo de aceitação e uso de tecnologias, como pode ser visto no próximo tópico.

#### **4 Modelos de Análise de Aceitação de Tecnologia e a Teoria Unificada de Aceitação e Uso de Tecnologia**

A disseminação do uso das tecnologias de informação ocasionou a ocorrência de grandes investimentos nessa área, desde o final da década de 1980 até hoje, por parte das organizações. Paralelamente surgiu a necessidade de se pesquisar sobre a aceitação e uso dessas novas tecnologias (FARIA *et al.*, 2014 [14]).

O primeiro modelo criado para analisar a aceitação e uso de novas tecnologias foi o TAM (*Technology Acceptance Model*), formulado a partir de um contrato com a IBM com o objetivo de testar a viabilidade de novos produtos daquela empresa junto ao mercado consumidor. Esse modelo baseou-se em teorias da psicologia social, tais como: a Teoria da Ação Racional - TRA (*Theory of Reasoned Action*), que evoluiu para a Teoria do Comportamento Planejado – TPB (*Theory of Planned Behavior*). (AJZEN, 1991 [15]; BROWN; VENKATESH, 2005 [16]).

Após a publicação do modelo TAM, muitos estudos trouxeram novos constructos na tentativa de melhor explicar a aceitação e uso de tecnologia, o que gerou diversos modelos de análise sobre o assunto (FARIA *et al.*, 2017 [17]). O estudo de Venkatesh *et al.* (2003) [18] analisou oito desses modelos, resultando na criação da Teoria Unificada da Aceitação e Uso de Tecnologia – UTAUT (*Unified Theory of Acceptance and Use of Technology*).

Basicamente o modelo UTAUT considera três construtos antecedentes que definirão as intenções de comportamento do indivíduo: Expectativa de Desempenho, que é a utilidade percebida no modelo TAM; Expectativa de Esforço que no modelo TAM aparece como facilidade de uso percebida; Influência Social que não aparece no modelo TAM



original. Além desses três construtos temos um construto que se relaciona diretamente com o comportamento de uso que são as Condições Facilitadoras.

## 5 Metodologia

A PRF no estado do Espírito Santo possui 260 servidores policiais e 17 servidores em cargos administrativos. Como os servidores administrativos são poucos para todas as atividades da Superintendência, boa parte dos policiais (em torno de 25% do efetivo) atua em funções administrativas, onde há um uso mais intenso do sistema em estudo.

Este estudo caracteriza-se como quantitativo, descritivo e transversal. Quantitativo por objetivar compreender os fenômenos através da coleta de dados numéricos, apontando preferências, comportamentos e outras ações dos indivíduos que pertencem a determinado grupo ou sociedade. Descritivo por objetivar a identificação, registro e análise de características, variáveis que se relacionam com determinado fenômeno estudado. Transversal, devido a ter todos os seus dados coletados em um único momento.

Para a coleta de dados, utilizou-se de uma *survey* adaptada de Venkatesh *et al.* (2003) [19], instrumento de coleta desenvolvido como parte da Teoria Unificada de Aceitação e Uso de Tecnologia (UTAUT), fundamento teórico basilar deste estudo. O processo de adaptação da *survey* é de fundamental importância para o alcance dos objetivos do estudo proposto por esse projeto. Para esse fim, a *survey* original foi traduzida para a língua portuguesa e as assertivas, componentes desse instrumento, foram adaptadas para o contexto de aceitação e uso do SEI-PRF, sendo aplicada junto ao termo de consentimento livre e esclarecido. Cento e vinte e nove servidores responderam à pesquisa. Em seguida, os dados foram submetidos ao método estatístico denominado modelagem de equações estruturais (*Structural Equation Modeling - SEM*), visto que, para o alcance dos objetivos do estudo proposto, houve a necessidade de promover uma análise de um modelo estabelecido a priori de relações entre construtos.

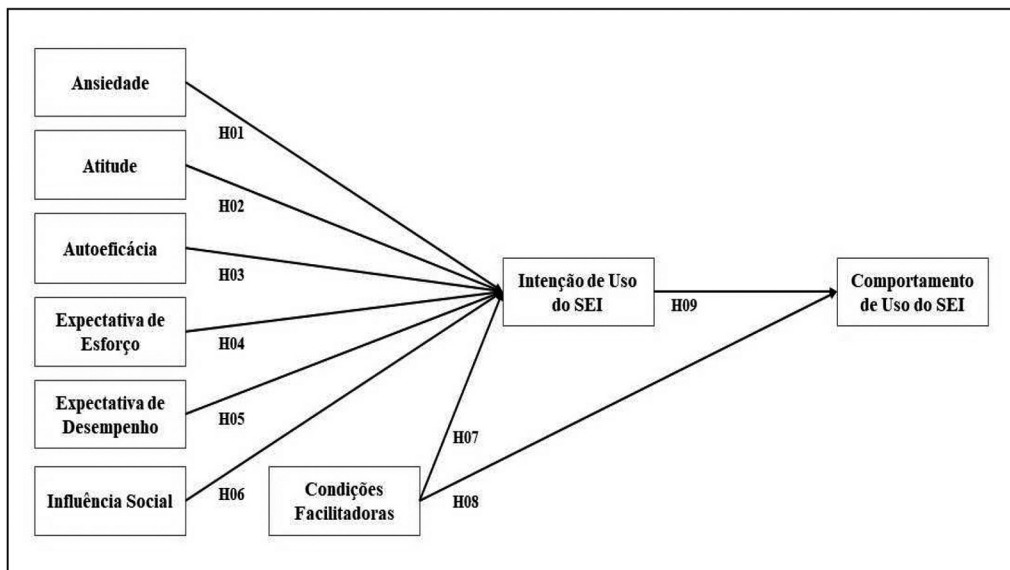
Além da decisão pela utilização da Modelagem de Equações Estruturais, a presente tese utiliza-se do approach Modelagem de Equações Estruturais pelos Mínimos Quadrados Parciais (*PLS - Partial Least*

*Squares Structural Equation Modeling*). Essa decisão se fundamentou no objetivo da pesquisa proposta, de caráter descritivo, pela característica dos dados colhidos que não obedeceram ao pressuposto de normalidade em sua distribuição (HAIR *et al.*, 2014 [20]).

As análises por meio da Modelagem de Equações Estruturais pelos Mínimos Quadrados Parciais foram realizadas em duas etapas. Na primeira parte foram verificadas a validade e a confiabilidade dos constructos formadores do modelo e, na segunda, a capacidade preditiva do modelo estrutural. Para verificar a validade e confiabilidade dos constructos e realizar os ajustes necessários, três focos foram examinados: a consistência interna do modelo, a validade dos indicadores formadores dos constructos e a validade discriminante. Para verificar a qualidade do modelo estrutural ajustado, foi necessário examinar: a contribuição e a relevância dos indicadores formadores dos constructos, a significância da relação entre os constructos e a acurácia e relevância da capacidade preditiva do modelo estrutural ajustado.

Após a realização de todas as análises foi possível verificar as hipóteses oferecidas por esta dissertação, que estão apresentadas na Figura 01.

**Figura 01: Hipóteses analisadas na pesquisa**



Fonte: Desenvolvido pelos autores.

No próximo tópico são apresentados os resultados esperados, após a aplicação da metodologia descrita.

## 6 Resultados

Os resultados estão apresentados em duas etapas. Na primeira são apresentadas a validade e a confiabilidade dos constructos formadores do modelo e, na segunda, a capacidade preditiva do modelo estrutural.

Com o propósito de verificar a validade e confiabilidade dos constructos presentes no modelo sobre a amostra de dados de usuários do SEI e realizar ajustes, caso fosse necessário, três aspectos foram examinados: a consistência interna, a validade dos indicadores formadores e a validade discriminante.

Para a análise da consistência interna foram utilizados dois indicadores: o *Alpha de Crombach* e a Confiabilidade Composta. A utilização destes indicadores torna a análise mais robusta, visto que o *Alpha de Crombach* é um indicador mais conservador e a Confiabilidade Composta mais adequada para a aplicação do método PLS-SEM. A Tabela 01 apresenta os resultados da aplicação desses dois indicadores sobre a amostra de dados.

**Tabela 01: Consistência Interna**

<b>Constructo</b>	<b>Alpha de Crombach</b>	<b>Confiabilidade Compostas</b>
<b>Ansiedade</b>	<b>0,73</b>	<b>0,84</b>
<b>Atitude</b>	<b>0,77</b>	<b>0,87</b>
<b>Auto-Eficácia</b>	<b>0,74</b>	<b>0,84</b>
<b>Comportamento de Uso</b>	<b>0,93</b>	<b>0,94</b>
<b>Condições Facilitadoras</b>	<b>0,79</b>	<b>0,88</b>
<b>Expectativa de Desempenho</b>	<b>0,81</b>	<b>0,88</b>
<b>Expectativa de Esforço</b>	<b>0,82</b>	<b>0,88</b>
<b>Influência Social</b>	<b>0,79</b>	<b>0,88</b>
<b>Intenção de Uso</b>	<b>0,82</b>	<b>0,89</b>

Fonte: Desenvolvido pelos autores

Os indicadores *Alpha de Crombach* e Confiabilidade Composta são representados por valores que variam de 0 a 1, sendo que quanto maior o valor, maior será a consistência interna do constructo. Valores acima de 0,70 demonstram que os constructos são aceitáveis, além disso, sugere que a utilização dos dois testes tornam a verificação mais robusta, visto que o *Alpha de Crombach* é um indicador mais conservador e a Confiabilidade Composta mais adequado para a aplicação de PLS-SEM. Devido aos resultados apresentados na fase de pré-teste, a consistência interna dos constructos formadores do instrumento de coleta de dados.

A verificação da validade convergente foi realizada por meio do teste *Average Variance Extracted (AVE)*, como pode ser visto na Tabela 02. O teste de validade convergente verifica se os indicadores formadores dos constructos convergem ou compartilham grande proporção da variância.

**Tabela 02: Teste de Validade Convergente**

<b>Constructos</b>	<b>Variância Média Extraída (AVE)</b>
<b>Ansiedade</b>	<b>0,7865</b>
<b>Atitude</b>	<b>0,8642</b>
<b>Autoeficácia</b>	<b>0,8446</b>
<b>Comportamento de Uso</b>	<b>0,5269</b>
<b>Condições Facilitadoras</b>	<b>0,7258</b>
<b>Exp de Desempenho</b>	<b>0,8655</b>
<b>Exp de Esforço</b>	<b>0,9079</b>
<b>Influência Social</b>	<b>0,6807</b>
<b>Intenção de Comportamento</b>	<b>0,7232</b>

Fonte: Desenvolvido pelos autores

Em relação ao *Average Variance Extracted (AVE)*, que valores acima de 0,50 são considerados aceitáveis, por indicarem que o constructo examinado explica mais da metade da variância de seus indicadores. Portanto, os resultados apresentados pelo teste de validade convergente de todos os indicadores formadores dos constructos do modelo

foram considerados satisfatórios.

A validade discriminante, foi testada pelo *Fornell-Larker Criterion*. Os testes que avaliam a validade discriminante verificam se cada constructo captura aspectos singulares, que não estejam sendo, portanto, captados por outros constructos presentes no modelo. O *Fornell-Larker Criterion* é o teste mais robusto para a verificação da validade discriminante, nele a raiz quadrada da *Average Variance Extracted* (AVE) de cada constructo deve ser maior do que sua correlação com cada um dos outros constructos presentes no modelo estrutural. Devido aos resultados apresentados na fase de pré-teste, a validade discriminante dos constructos presentes no instrumento de coleta de dados, após passar pelo processo de adaptação, é considerada satisfatória.

Com o propósito de verificar a capacidade preditiva do modelo estrutural sobre a amostra de dados de usuários do SEI e realizar ajustes, caso fosse necessário, dois aspectos foram examinados: a significância da relação entre os constructos e a acurácia preditiva.

Para verificar a significância da relação entre os constructos foram utilizados os *Path Coefficients* das relações entre os constructos, como pode ser visto na Tabela 03.

**Tabela 03: Testes de Significância da Relação entre os Constructos**

Relação	<i>Path Coefficients</i>	<i>t value</i>	<i>p value</i>	Significância
AN ► BI	0,028	0,5821	0,7052	n.s.
AT ► BI	0,314	2,7556	0,0141	**
SE ► BI	0,014	0,3144	0,6588	n.s.
EE ► BI	-0,229	1,8592	0,0332	*
PE ► BI	0,558	3,9823	0,0000	**
SI ► BI	-0,082	0,3411	0,6855	n.s.
FC ► BI	0,306	2,4729	0,0293	*
FC ► UB	0,344	3,1528	0,0062	**
BI ► UB	0,206	1,8144	0,0381	*

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

A significância da relação é a ferramenta que confirma a relação

hipotética entre os constructos. Neste estudo, três relações entre constructos (Ansiedade e Intenção de Uso, Autoeficácia e Intenção de Uso, Influência Social e Intenção de Uso) não se comprovaram significantes.

Após a análise da significância entre os constructos e a devida retirada das relações não significantes, verificou-se a acurácia da capacidade preditiva do modelo estrutural, por meio da utilização do teste  $R^2$ value, como pode ser visto na Tabela 04, apresentada a seguir.

**Tabela 04: Testes de acurácia da capacidade preditiva do modelo estrutural.**

<b>Constructos</b>	<b><math>R^2</math> Value</b>
<b>Intenção de Uso</b>	<b>0,6881</b>
<b>Comportamento de Uso</b>	<b>0,2733</b>

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

O  $R^2$  value mensura a acurácia preditiva do modelo, representando os efeitos combinados das variáveis endógenas sobre as variáveis exógenas. Seu valor varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior será a acurácia preditiva. Valores próximos a 0,25, 0,50 ou 0,75 são considerados respectivamente como de grau: fraco, moderado e substancial. Dessa forma, a acurácia preditiva do modelo em relação a Intenção de Uso é de grau moderado a substancial e em relação a Comportamento de Uso é de grau fraco a moderado.

## **7 Análise do Resultado das Hipóteses**

Com base nos resultados encontrados a Quadro 01 apresenta um sumário das análises dos resultados em relação às hipóteses.

**Quadro 01: Resultados dos testes de Hipóteses**

<b>Hipóteses</b>	<b>Análises</b>
H01	Hipótese rejeitada. Apesar do constructo Ansiedade (AN) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) não se demonstrou significante.
H02	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Atitude (AT) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) se demonstrou significante.
H03	Hipótese rejeitada. Apesar do constructo Autoeficácia (SE) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) não se demonstrou significante.
H04	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Expectativa de Esforço (EE) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) se demonstrou significante.
H05	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Expectativa de Desempenho (PE) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) se demonstrou significante.
H06	Hipótese rejeitada. Apesar do constructo Influência Social (SI) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) não se demonstrou significante.
H07	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Condições Facilitadoras (FC) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Intenção de Uso (BI) se demonstrou significante.
H08	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Condições Facilitadoras (FC) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Comportamento de Uso (UB) se demonstrou significante.
H09	Hipótese não rejeitada. Além do constructo Intenção de Uso (BI) ter obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, sua relação com o constructo Comportamento de Uso (UB) se demonstrou significante.

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

O próximo tópico se destina a apresentar as conclusões do presente artigo.

## 8 Conclusão

A motivação fulcral desta pesquisa foi compreender a rede de relações formada por fatores psicossociais antecedentes e a intenção de uso do SEI na Polícia Rodoviária Federal, identificando quais desses fatores, efetivamente, afetam o uso do sistema. Estudos anteriores já demonstraram que o uso de uma nova tecnologia sofre influência da intenção comportamental e esta, por sua vez, é afetada pelas expectativas do indivíduo em relação ao uso do referido sistema. Para o alcance desse intuito foi utilizado, como pilares referenciais o conceito de Governo



Eletrônico e a Teoria Unificada de Aceitação de Tecnologia (UTAUT). Já existem estudos relevantes considerando aceitação de tecnologias no setor público. A presente dissertação preencheu a lacuna de pesquisas que tratam da aceitação de tecnologia contemplando o uso do Sistema Eletrônico de Informação – SEI.

Os resultados apresentados, após a aplicação dos métodos utilizados sobre a amostra, demonstraram que três dos construtos analisados não possuíam, em suas relações com a intenção de uso do sistema em estudo, significância suficiente para contribuir com a acurácia preditiva do modelo adaptado. São eles: Ansiedade, Autoeficácia e Influência Social. Entretanto é possível comprovar que os demais construtos analisados, quais sejam, Atitude, Expectativa de Esforço, Expectativa de Desempenho, Condições Facilitadoras e Intenção de Uso, apresentam uma capacidade preditiva de grau moderado a substancial para o modelo, em relação à Intenção de Uso, com valor aproximado de 69%. Enquanto com relação ao Comportamento de Uso o modelo apresenta acurácia de 27 %, o que representa um grau de fraco a moderado.

Um aspecto importante dessa pesquisa é que o uso do sistema analisado não depende da voluntariedade do usuário, visto que o uso do sistema é inerente às atividades do cargo ocupado pelo usuário. Não obstante, o ganho de produtividade com o uso do novo sistema será tanto maior quanto melhor for a aceitação do sistema por parte dos usuários. Aliado ao fato de que o uso do SEI não é opcional, mas a única maneira de se gerar e tramitar documentos e processos no âmbito da PRF, temos ainda que, atualmente e de modo geral, os servidores da PRF possuem boa formação acadêmica, boa capacidade cognitiva e considerável afinidade no uso da informática, o que garante certa autonomia no uso e aprendizado de algo novo. Fatos que explicaram a razão pela qual, embora os constructos Ansiedade (AN), Autoeficácia (SE) e Influência Social (SI) tenham obtido resultados satisfatórios nos critérios de consistência interna, validade convergente e validade discriminante, os mesmos não apresentaram relação significativa com o constructo Intenção de Uso (BI), o que levou à refutação das hipóteses H01, H03 e H06.

A contribuição central deste estudo se demonstra pelo achado científico que demonstrou a existência de resultados diferenciados entre o presente estudo em relação aos obtidos por Venkatesh *et all.* (2003) [21]. Nesta dissertação, o constructo Atitude revelou possuir re-

lacionamento significativo com a Intenção de Uso do SEI, bem como a Influência Social revelou não possuir relacionamento significativo com a Intenção de Uso do SEI. Esses resultados, antagônicos em relação ao estudo seminal, indicam que os relacionamentos entre os constructos do modelo se modificam quando analisam tecnologias diferentes.

Tendo como base o presente estudo, avalia-se que estudos futuros, que apliquem o modelo UTAUT, possam ampliar o universo da pesquisa para servidores da PRF em todo o território nacional, o que poderá fornecer uma imagem mais fidedigna para a realidade da instituição no que tange a utilização do SEI pelos servidores. Além disso, trabalhos futuros poderão considerar os moderadores Gênero, Idade e Tempo de Serviço nas análises, o que, possivelmente, afetará os resultados. Outra sugestão para as análises futuras no âmbito da PRF seria considerar, separadamente, os policiais em atividade fim, que trabalham em escala de 24 por 72 horas dos demais servidores que, embora em sua maioria também sejam policiais, trabalham em horário comercial, algo que afeta, substancialmente, a frequência de uso do sistema, além da natureza da atividade operacional exigir um uso reduzido do SEI quando comparada à atividade administrativa.

## Referências

- [1]BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- [2]MACADAR, M. A., LUCIANO, E. M., & LOPES, K. M. G. Utilização de teorias nas pesquisas em governo eletrônico: reflexões iniciais sobre pesquisas brasileiras. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 16, n. 1, p. 1-23, 2017.
- [3] MEIJER, Albert; BEKKERS, Victor. A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 237-45, 2015.
- [4] DINIZ, Eduardo H. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, nº 43. Rio de Janeiro, FVG/EBAPE, 2005.

- [5] BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- [6] QUISPE, F. E. M. Uma contribuição aos padrões de acessibilidade do governo eletrônico brasileiro: priorização de recomendações para aplicações móveis. 2018. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Informação) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- [7] DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan.-fev. 2020.
- [8] OECD. *Organization for Economic Co-Operation Development. Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. Paris: OECD Publishing - OECD Digital Government Studies*, 2018.
- [9] PASQUALI, L. Validade dos Testes Psicológicos: Será Possível Reencontrar o Caminho? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. Vol. 23 n. especial, pp. 099-107, 2007.
- [10] FARIA, L. H. L.; GIULIANI, A. C. Aceitação de novas tecnologias no âmbito da justiça do trabalho: uma análise a partir de usuários do PJE (Processo Judicial Eletrônico) no tribunal regional do trabalho da 17ª região (TRT-ES). *RISCI*, v. 12, n. 2, p. 48-53, 2015.
- [11] VENKATESH, V.; THONG, J.Y.L.; XU, X. (2012). Consumer Acceptance and Use of Information Technology: Extending the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology. *MIS Quarterly*, v. 36, n. 1, pp. 157-178.
- [12] FARIA, L. H. L.; DUARTE, M. P. L.; FRANCISCHETO, B. T.; TEIXEIRA, R. B.; MEDEIROS, R. L.; LINHARES, R. de S. ACCEPTANCE AND USE OF FACEBOOK AS A TECHNOLOGY TO SUPPORT STUDIES IN HIGHER EDUCATION. *RINTERPAP - Revista Interdisciplinar de Pesquisas Aplicadas, Cariacica (ES), Brasil*, v. 1, n. 1, p. 61-72, 2020.
- [13] DAVIS, F. D.; BAGOZZI, R. P.; WARSHAW, P. R. User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of two Theoretical Models. *Management Science*, 35(8), pp. 982-1003, 1989.

- [14] FARIA, L. H. L.; GIULIANI, A. C.; PIZZINATTO, N. K.; & PIZZINATTO, A. K. A aplicabilidade do modelo estendido ao consumo da teoria unificada da aceitação e uso de tecnologia (UTAUT2) no Brasil: uma avaliação do modelo a partir de usuários de Internet em smartphones. *Revista de Administração da UFSM*, 7(2), 332-348, 2014.
- [15] AJZEN, I. *The Theory of Planned Behavior. Organizational Behavior and Human Decision Processes*, v. 50, p 179-211, 1991.
- [16] BROWN, S. A.; VENKATESH, V. *Model of adoption of technology in the household: a baseline model test an dextension in corporating household life cycle. MIS Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 399-426, 2005.
- [17] FARIA, L. H. L.; TEIXEIRA, R. B.; CORADINE, N. S.; SOUZA, B. N. C. Aceitação e uso de novas tecnologias na educação: uma análise sobre a utilização de jogos sérios para o aprendizado da disciplina simulação. *RISCI*, v. 14, p. 61, 2017.
- [18] VENKATESH, V.; MORRIS, M. G.; DAVIS, G. B.; DAVIS, F. D. *User acceptance of information technology: toward a unified view. MIS Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 425-478, 2003.
- [19] VENKATESH, V.; MORRIS, M. G.; DAVIS, G. B.; DAVIS, F. D. *User acceptance of information technology: toward a unified view. MIS Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 425-478, 2003.
- [20] HAIR, F. H.; HULT, G. T. M.; RINGLE, C. M.; SARSTEDT, M. *A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)*. Los Angeles: SAGE. 2014.
- [21] VENKATESH, V.; MORRIS, M. G.; DAVIS, G. B.; DAVIS, F. D. *User acceptance of information technology: toward a unified view. MIS Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 425-478, 2003.

## **PARTICIPAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPES) EM COMPRAS DE UMA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS**

João Guilherme Magalhães<sup>1</sup>;  
Felipe Fróes Couto<sup>2</sup>;  
Ernane Neves de Paiva<sup>3</sup>

**Resumo:** O objeto do presente estudo é analisar a capacidade de participação ativa das Micro e Pequenas Empresas (MPES) nas compras públicas exclusivas de uma universidade de Minas Gerais. Investigou-se diversos aspectos da relação entre as MPES e as compras públicas efetivadas pela Universidade Estadual de Montes Claros/MG (UNIMONTES). Esta pesquisa avança por identificar lacunas em relação à participação de empresas locais em licitações públicas, seja em relação ao nível de participação, seja em relação às dificuldades para participar dos certames. Verificou-se, no contexto analisado, a necessidade de um maior investimento em capacitação empresarial, capacitação de pessoal, assessoria jurídica, equipamentos e capacidade mercadológica, para o conhecimento desses processos.

**Palavras-Chave:** Compras Públicas; UNIMONTES; Micro e Pequenas Empresas (MPES).

---

<sup>1</sup> Doutor (UFMG).

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Administração (UFMG). Professor de Educação Superior (Unimontes). MBA Executivo Internacional em Direito Tributário (FGV/ Fordham - NY). MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (FGV).

<sup>3</sup> Mestre (Unimontes).

## **PARTICIPATION OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES (MSEs) IN PURCHASES OF A UNIVERSITY OF MINAS GERAIS**

The object of the present study is to analyze the capacity of active participation of Micro and Small Enterprises (MSEs) in the exclusive public purchases of a university in Minas Gerais. Several aspects of the relationship between MSEs and public purchases carried out by the State University of Montes Claros/MG (UNIMONTES) were investigated. This research advances by identifying gaps in relation to the participation of local companies in public bids, either in relation to the level of participation, or in relation to the difficulties to participate in the contests. In the analyzed context, there was a need for greater investment in business training, personnel training, legal advice, equipment and marketing capacity, for the knowledge of these processes

**Keywords:** Public Purchases; UNIMONTES; Micro and Small Enterprises (MSEs).

## **PARTICIPACIÓN DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN COMPRAS DE UNA UNIVERSIDAD DE MINAS GERAIS**

El objeto del presente estudio es analizar la capacidad de participación activa de las Micro y Pequeñas Empresas en las compras públicas exclusivas de una universidad de Minas Gerais. Se investigaron varios aspectos de la relación entre las Micro y Pequeñas Empresas y las compras públicas realizadas por la Universidad Estadual de Montes Claros/MG (UNIMONTES). Esta investigación avanza identificando brechas en relación a la participación de empresas locales en licitaciones públicas, ya sea en relación al nivel de participación, o en relación a las dificultades para participar en los concursos. En el contexto analizado, existía la necesidad de una mayor inversión en capacitación empresarial, capacitación del personal, asesoría legal, equipamiento y capacidad de mercadeo, para el conocimiento de estos procesos.

**Palabras clave:** Compras Públicas; UNIMONTES; Micro y Pequeñas Empresas.

## **1 Introdução**

O uso do poder de compra do Estado para a redistribuição de renda é um importante instrumento de política pública, e o tratamento diferenciado e favorecido direcionado às Micro e Pequenas Empresas (MPE's), sobretudo para as compras de menores valores, valorizam e aquecem as compras locais (COUTO; COUTO, 2011; CALDAS; NONATO, 2013). Assim, as pequenas empresas são importantes atores dentro das políticas de compras nas diversas esferas da Administração Pública brasileira, porque ampliam o fomento à formalização de pequenos empreendimentos que ajudam na geração de emprego e renda (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019).

O objeto do presente estudo é analisar a capacidade de participação ativa das MPEs nas contratações públicas exclusivas de uma universidade de Minas Gerais. Propõe-se investigar aspectos da relação entre as MPEs e as compras públicas exclusivas para esse tipo de empresas realizadas pela Universidade Estadual de Montes Claros/MG (UNIMONTES) no período de 2015 a 2017. O objetivo geral é identificar questões acerca das compras a partir dos tipos de MPEs (seus vários portes), da localização das MPEs (local – Montes Claros/MG, regional – mesorregiões de Minas Gerais, e outras – fora do Estado mineiro), além do tipo de contratação (materiais e/ou serviços).

Os objetivos específicos foram: a) empenhar entrevistas com os pregoeiros da UNIMONTES (responsáveis pelos Leilões) para levantar suas percepções em relação aos processos de compras da universidade com as MPEs; b) Apresentar as principais dificuldades enfrentadas pelas MPEs para a participação nos pregões da UNIMONTES sob a ótica dos pregoeiros; c) Analisar aspectos relacionados aos próprios micro e pequenos empresários quanto ao processo de participação em processos de compras públicas na UNIMONTES.

A UNIMONTES, no Estado de Minas Gerais, é uma autarquia que processa e executa obrigatoriamente seus processos licitatórios no Portal de Compras, exclusivo do Estado, bem como disponibiliza para cadastro dos interessados o sistema de cadastro de fornecedores do Estado de MG (SEPLAG, 2018b), obrigatório para se ter acesso ao cadastro de proposta eletronicamente, podendo se cadastrar quaisquer interessados da federação, desde que atendam a toda a documentação de habilitação.



O estudo se justifica pois, ainda que as aquisições e contratações públicas tenham a condição legal básica de atender às demandas da Administração Pública, através do cumprimento das diversas metas governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico dessa demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento econômico (SQUEFF, 2014). A criação de regras e normas que extrapolam os critérios meramente mercadológicos se justificam pelo importante impacto que a política de compras pode trazer, sobretudo aos fornecedores e à sua região.

Nesse contexto, identificamos o esforço do Estado, por meio da política de compras governamentais e de desenvolvimento econômico e social, ao instituir a Lei Complementar nº 123/06, considerada o Estatuto Nacional das MPEs, marco legal que rege e disciplina a matéria, a qual foi alterada pela Lei Complementar nº 147/14, de 14 de agosto de 2014, para ampliar os benefícios para pequenas empresas em licitações, e a última atualização através do Decreto Mineiro 47.437 de 26 de junho de 2018 (BRASIL, 2006; 2014).

Conforme Feitoza e Teixeira (2015), as MPEs com atuação no mercado nacional são vistas como um dos principais agentes no processo de desenvolvimento econômico de uma nação. Totalizando 99% dos negócios do Brasil, essas empresas são responsáveis por 27% do PIB do país. Entre os anos de 2005 e 2015, o número de MPEs cresceu 27,5% e o de empregos formais, nesses estabelecimentos, na ordem de 55,3%. Em 2015, as MPEs responderam, em média, a 99% dos estabelecimentos, 54% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país, além de quase 44% da massa de salários paga aos trabalhadores desses estabelecimentos (SEBRAE, 2018).

O Decreto Mineiro 47.437, de 26 de junho de 2018, prevê os seguintes benefícios ou tratamento diferenciado e favorecido as MPEs nas aquisições públicas: 1) Regularização fiscal tardia; 2) Lance de desempate (em caso de empate ficto); 3) Licitação exclusiva; 4) Subcontratação; 5) Reserva de Cotas Exclusiva para MPEs; e 6) Compras Locais e Regionais. Neste estudo, não exploramos o 'Lance de desempate' (em caso de empate ficto), por se tratar de licitações abertas a todas as empresas, independente do porte, e tendo em vista que o presente estudo delimita as aquisições exclusivas de MPEs.

Ressalta-se que o benefício de 'Licitação exclusiva' é aplicado quando o valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços e obras não ultrapassar o valor de R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais), sendo assim, os órgãos e entidades deverão realizar processo licitatório, exclusivamente para as Microempresas e Empresas de Pequeno porte. Já o benefício de 'Reserva de Cotas Exclusiva para MPEs', estabelece que nos certames para a aquisição de bens de natureza divisível, os órgãos e entidades contratantes deverão reservar percentual de até 25% do objeto para a contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Quanto aos benefícios de 'Subcontratação' e 'Compras Locais e Regionais', apesar de estarem previstos em lei, trata-se de uma discricionariedade do gestor, ou seja, ainda não foi estabelecida a sua obrigatoriedade. Talvez, em razão disso, não foi identificada a sua aplicação efetiva (MOTTA, 2011). Por último, tem-se o benefício 'Regularização fiscal tardia', o qual estabelece que, na hipótese de haver alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis para sua regularização pelo licitante, prorrogável por igual período, a critério da administração pública.

Dadas tais medidas, o artigo visa, portanto, analisar em que extensão tais políticas contribuem para o aumento de aquisições de empresas locais, bem como em que extensão contribui para a profissionalização e aperfeiçoamento de empresas locais. O restante do artigo ficou assim estruturado: após esta introdução, na seção 2 tem-se a revisão de literatura; na seção 3 tem-se a apresentação dos dados e métodos aplicados; na seção 4 são apresentados os resultados e discussão; e, finalmente, na seção 5, evidenciam-se as principais conclusões.

## **2 Referencial Teórico**

### **2.1 Compras Públicas: o Pregão na Universidade Estadual de Montes Claros**

A Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), criada em 24 de maio de 1962, instituída pelo Decreto Estadual 30.971/1990,

resultado da transformação da Fundação Norte Mineira de Ensino Superior – FUNM –, é uma autarquia de regime especial do Estado de Minas Gerais, referência na produção do conhecimento nas áreas de saúde, educação, ciências sociais aplicadas, ciências humanas e ciências exatas e tecnológicas, no campus-sede da cidade de Montes Claros/MG, assim como nos 12 *campi* distribuídos nas cidades de Almenara, Bocaiúva, Brasília de Minas, Espinosa, Janaúba, Januária, Paracatu/Unai, Pirapora, Salinas e São Francisco, além do núcleos de Joáima e Pompéu (UNIMONTES, 2017c; 2017d).

O processo de compra da UNIMONTES é ilustrado a seguir no Quadro 1.

**Quadro 1 - Fluxo do processo de compra por licitação – UNIMONTES**

<b>Ações</b>	<b>Solicitação de compra</b>	<b>Solicitante</b>
1º	Recebimento e análise da solicitação de compra.	Gerência de Materiais e Suprimentos e Gerência de Logística e Manutenção.
2º	Cadastro do Pedido de Compra no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).	Gerência de Materiais e Central de Compras.
3º	Pesquisa de Preço, cadastro do pedido de compras SIAD.	Central de Compras.
4º	Dotação Orçamentária e Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira.	Gerência de Planejamento e Modernização e Gerência de Contabilidade e Finanças.
5º	Aprovação da Solicitação de Compra.	Pró-Reitoria de Planejamento, Gestão e Finanças.
6º	Aprovação do Pedido e do Processo SIAD.	Central de Compras.
7º	Licitação, Homologação, Formalização e Publicação do Contrato.	Comissão Permanente de Licitação.
8º	Empenho.	Gerência de Planejamento e Modernização Ordenador de Despesa.
9º	Autorização da Despesa.	Gerência de Planejamento e Modernização Ordenador de Despesa.
10º	Efetivação da Compra.	Comissão Permanente de Licitação.
11º	Recebimento do Material ou Serviço. Entrega do Material ou Serviço para o Solicitante.	Gerência de Materiais e Suprimento e Gerência de Logística e Manutenção.
12º	Registro da Entrada e Cadastro da Conformidade no SIAD.	
13º	Entrega do Material ou Serviço para o Solicitante.	
14º	Liquidação e Pagamento.	Gerência de Contabilidade e Finanças.
15º	Arquivo do Processo de Compra.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência (SEPLAG, 2018d).

Acerca das dificuldades ou restrições dos licitantes em consagrarem-se vencedores na fase de competição de um certame licitatório, de um item ou lote específico, se faz necessário o mínimo de entendimento sobre como se processa uma sessão de uma licitação na modalidade Pregão Eletrônico. Em busca de maior eficiência no processo de compras, o governo federal, influenciado pelas ideias da Nova Gestão Pública (COUTO; COUTO, 2011; MOTTA, 2011; LOPES; DOULA, 2019), instituiu por meio da Lei no 10.520/2002 uma nova modalidade de licitação, denominada pregão.

O sistema Pregão, na esfera federal, está regido pelas Leis Federais n°. 10.520, de 17 de julho de 2002, aplicando-se, subsidiariamente, à Lei Federal n°. 14.133, de 1° de abril de 2021, e à Lei Complementar Federal n° 123 de 14 de dezembro de 2006 e suas posteriores alterações, e vocaciona-se à busca de maior eficácia dos serviços públicos. A nova modalidade de licitação na sua forma eletrônica e presencial, também conhecido popularmente como um leilão às avessas, ou seja, ganha quem ofertar o menor lance.

Já na no estado de Minas Gerais, o Pregão foi instituído através da Lei Estadual n° 14.167, de 10 de janeiro de 2002, pelos Decretos Estaduais n° 45.902, de 27 de janeiro de 2012; Decreto n° 44.630, de 3 de outubro de 2007; Decreto n° 44.786, de 18 de abril de 2008, pelas Resoluções SEPLAG n° 58/2007; Resolução Conjunta SEPLAG/SEF n° 8.727, de 21 de setembro de 2012; Resolução Conjunta SEPLAG/SEF n° 4.670 de 5 de junho de 2014; e Resolução Conjunta SEPLAG/SEF/JUCEMG n° 9.576, de 6 de julho de 2016.

Outra condição específica é a exigência legal do Governo de Minas que determina a utilização do pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, regulamentada pelo Decreto n° 5.504/2005, nas contratações de bens e serviços comuns. Sendo assim, diante da sua inviabilidade, deverá submeter para aprovação junto a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado a devida justificativa expedida pelo dirigente ou autoridade competente da instituição solicitante. O pregão é utilizado na UNIMONTES para contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo e bens permanentes para todos os setores da instituição, inclusive para o atendimento às necessidades do Hospital Universitário Clemente de Faria – HUFCF –, incluindo a compra de medicamentos, equipamentos médico-hospitalares e produtos de limpeza, dentre vários outros (UNIMONTES, 2017a; 2017b; SEPLAG, 2018c).

O Pregão Eletrônico é uma modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances (preços) em sessão pública, de forma presencial (Pregão Presencial) ou eletrônica (Pregão Eletrônico), na qual os lances (preços) deverão ser sucessivos e decrescentes, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir (MOTTA, 2011; MENDONÇA, CRUZ, *et al.*, 2017). Na modalidade presencial, a licitação é feita por intermédio de propostas e lances apresentados em sessão pública, com a participação simultânea de todos os interessados. Já no pregão eletrônico, a ferramenta utilizada é a internet, na qual os fornecedores são identificados através de códigos (SEPLAG, 2018d).

A sessão do Pregão é iniciada no horário determinado no edital, sendo que, preliminarmente, trinta minutos antes do início, ocorre a fase de classificação das propostas cadastradas pelos licitantes. A sessão é conduzida por um Pregoeiro, auxiliado por uma equipe de apoio, e toda a comunicação com os licitantes é feita através de *chat*. Iniciada a etapa de lances, os licitantes iniciam a oferta dos seus melhores lances, ou seja, é um momento de preparação para a disputa. Na sequência, o Pregoeiro determina o prazo para iniciar o tempo randômico, que geralmente gira em torno de 5 minutos. O tempo randômico ou aleatório pode durar até 30 minutos, podendo encerrar a qualquer momento dentro desse prazo, pois ninguém exerce controle ou gestão sobre esse tempo. É tempo ou momento crucial da disputa, é a fase competitiva propriamente dita, onde os licitantes passam a ofertar lances sucessivos e decrescentes, a fim de conseguir ofertar o menor lance, na expectativa de que seu lance ofertado seja o primeiro a gravar quando o sistema encerrar o prazo (SEPLAG, 2018d).

A sessão competitiva transcorre sem a divulgação dos nomes das empresas participantes; a cada lote em que é aberta, cada participante irá possuir um código diferente gerado pelo sistema, proporcionando mais segurança – sigilo – para empresários e servidores. O fim da etapa de lance é o momento em que o pregoeiro solicita, através do *chat*, o cadastro da empresa vencedora, identificado pelo seu código gerado pelo sistema. Concluídas as fases de habilitação e declaração de interposição de recurso, a sessão é finalizada. Em seguida, é realizada a adjudicação e a homologação pela Unidade Superior do Órgão. Esta seria sintetica-

mente a evolução de uma sessão normal, sem intercorrências, ou seja, sem considerarmos situações de impugnação do Edital, desclassificação de propostas comerciais, oferta de lances incorretos, desclassificação de propostas vencedoras, inabilitações, interposições e julgamento de recursos/contrarrecursos, por exemplo (UNIMONTES, 2017a).

## **2.2 O papel das Compras Públicas no Desenvolvimento Local**

Estudos apontam na literatura que as pequenas empresas são importantes atores dentro das políticas de compras nas diversas esferas da Administração Pública brasileira porque ampliam o fomento à formalização de pequenos empreendimentos que ajudam na geração de emprego e renda (FERREIRA, 2012; CALDAS; NONATO, 2013; SOARES; POSSOBOM, 2017).

Ademais, o uso do poder de compra do Governo para a redistribuição de renda é uma importante política pública, e o tratamento diferenciado e favorecido direcionado às MPEs, sobretudo para as compras de menores valores, valorizam e aquecem as compras locais. (ARANTES, 2006; MENDONÇA *et al.*, 2017; BRASÍLIA, 2017).

Por outro lado, é justo reconhecer a importância e eficiência da força do comprador na negociação com os fornecedores (LOPES; DOULA, 2019), ou seja, a performance do comprador representado pela figura do Pregoeiro, nas licitações na modalidade Pregão Eletrônico. Conforme está previsto no inc. XVII do art. 4º da Lei Geral do Pregão (10.520/02), “o Pregoeiro está autorizado a propor uma negociação de preços sempre que julgar necessário, visando obter uma proposta ainda mais vantajosa para a Administração que ele representa”.

É nesse contexto da evolução do conceito de desenvolvimento econômico local, que nascem as propostas de desenvolvimento local, endógeno (BUARQUE, 2008). Modelos endógenos revelam a existência das potencialidades regionais e locais como forma de desencadear o desenvolvimento econômico. Conforme posição de Sachs (1993), o conceito de desenvolvimento local se distingue do conceito de crescimento por ser um conceito pluridimensional (COUTO; CKAGNAZAROFF, 2016; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). Já para Buarque (2008), similarmente, o desenvolvimento local representa uma singular transformação



nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Outros autores entendem que o desenvolvimento local é uma articulação do desenvolvimento com os processos participativos, em uma abordagem que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias locais como ponto central (DOWBOR, 1994; MOURA *et al.*, 2002; MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

A análise dos resultados das concorrências públicas é um estudo que deve ser realizado constantemente, principalmente em prol dos pequenos negócios, cuja obtenção do lucro é essencial para a sobrevivência. Para se diferenciar da concorrência e se tornar mais competitivo, é preciso pesquisar constantemente: localização, comunicação, especialização, produtos ou serviços com qualidade superior, atendimento personalizado e, sobretudo, o preço. A vantagem competitiva resulta da capacidade da empresa executar de maneira eficiente o conjunto de atividades necessárias para atingir um menor custo em relação ao concorrente, ou de gerar um valor diferenciado para os clientes (VASCONCELOS; CYRINO, 2000; VASCONCELLOS; GARCIA, 2014). A melhoria da competitividade impacta em uma melhor distribuição de renda, aumento da geração de emprego, notadamente na economia local e em regiões com menor índice de desenvolvimento (ARANTES, 2006; FERREIRA, 2012).

Desse modo, o poder das Compras Públicas, com destaque para o Pregão, passou a ser visto como uma potente ferramenta capaz de promover o desenvolvimento econômico. As políticas de compras além de buscar a eficiência na garantia dos serviços das instituições públicas, passam a considerar o foco no uso do poder de compra. Ou seja, a compra pública passou a ser instrumento de indução ao crescimento e fortalecimento principalmente das pequenas empresas e do mercado, sobretudo local. No caso do município, este tem ao seu alcance a possibilidade, ainda pouco explorada no Brasil, de utilizar o procedimento de licitação também como fonte geradora de emprego e renda para a sociedade e para o desenvolvimento local. Essa possibilidade, nesse sentido, se traduz no uso do poder das compras governamentais para intervenção econômica (ARANTES, 2006; CALDAS; NONATO, 2013; SQUEFF, 2014).



### **3 Abordagem Metodológica**

Esta pesquisa possui caráter exploratório e descritivo com abordagens quantitativas e qualitativas – por meio do uso da análise de conteúdo. Na análise de conteúdo de Bardin (2010), realiza-se primeiramente uma leitura flutuante (primeiro contato com os documentos) de todo o material transcrito (corpus da pesquisa) e em seguida identifica-se os índices ou categorias, através dos objetivos e das hipóteses elencados, e a organização destes em indicadores ou temas (DELLAGNELO; SILVA, 2005; COLBARI, 2014).

O campo amostral foi do tipo não-probabilístico e por acessibilidade, e refere-se aos processos de aquisições exclusivas às MPEs, no período de 1º janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017, pela UNIMONTES. Os dados foram coletados a partir da Comissão Permanente de Licitação da UNIMONTES, eletronicamente através dos Portais de Compras Eletrônicas e Transparência Estadual/Federal; e do Armazém de Informações SIAD, da Diretoria Central de Sistemas de Logística e Patrimônio/SEPLAG-MG.

Para responder à questão de pesquisa e aos objetivos do nosso trabalho, utilizamos dados quantitativos para a análise do perfil e evolução das contratações das MPEs locais e a análise de expressividade dessas compras no desenvolvimento regional. Também fez-se entrevistas com todos os cinco servidores ocupantes da função de pregoeiros da Unimontes. Aplicamos questionários *online* para os responsáveis pelas 41 MPEs licitantes locais participantes dos processos de pregão eletrônico daquela instituição, recebendo 22 devolutivas.

O objetivo dos questionários foi identificar a percepção de tais agentes, enquanto Pregoeiros e Empresários, em relação aos processos de aquisição de bens e/ou serviços com as MPEs. A métrica baseou-se em questões fechadas e abertas, com vistas a responder à questão de pesquisa proposta. Os dados quantitativos recebidos foram sistematizados em estatísticas descritivas. Os resultados da pesquisa foram traduzidos em formato narrativo, desenvolvido na próxima seção deste artigo. O Quadro 2 apresenta um resumo com objetivos de pesquisa e métodos adotados.

**Quadro 2 – Síntese dos objetivos e respostas metodológicas**

Objetivos da pesquisa	Resposta metodológica
i. Levantar e analisar a evolução dos indicadores financeiros locais, regionais e nacionais, contratados com as MPEs através de processos licitatórios exclusivos homologados, promovidos pela UNIMONTES no período de janeiro de 2015 e dezembro de 2017.	Coleta de dados secundários: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão Permanente de Licitação da UNIMONTES;</li> <li>• Portais de compras eletrônicas e transparência Estadual e Federal;</li> <li>• Armazém de Informações SIAD da diretoria central de sistemas de logística e patrimônio/SEPLAG-MG.</li> </ul>
ii. Analisar os possíveis fatores que beneficiam ou dificultam/restringem a condição das MPEs locais em logras êxito em processos licitatórios exclusivos. iii. Identificar no período de janeiro a dezembro de 2017 o perfil das contratações com as MPEs realizadas pela Unimontes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semiestruturada com todos os pregoeiros da UNIMONTES;</li> <li>• Questionário online para os responsáveis pelas 41 MPEs licitantes locais participantes dos processos de pregão eletrônico da Unimontes.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores

## 4 Resultados e Discussão

### 4.1 Análise Quantitativa da Participação da MPE's locais na contratação pública

Inicia-se com a identificação dos dados referentes às contratações das MPEs, estratificados por período e por porte. Ressalta-se que não houve registro de contratações para empresas classificadas como “empreendedor individual MEI”, que também são parte das MPEs. Novamente, os dados são referentes aos contratos exclusivos de MPEs com a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Trabalhou-se com as categorias: 1) Local: para se referir as empresas da cidade de Montes Claros – MG; 2) Regionais: para se referir as empresas do Estado de Minas Gerais, e 3) Outros Estados: para se referir as empresas que não são situadas em Minas Gerais.

A Tabela 1 apresenta as aquisições exclusivas de Microempresas (MEs). Observou-se que MEs regionais em 2015 e 2016 obtiveram os maiores percentuais de contratação. Já no ano de 2017, as MEs locais

apresentaram um forte crescimento e foram as maiores detentoras de contratos, superando o percentual das MEs regionais. As MEs de outros estados, em média, ficaram com menos de 10% dos contratos.

**Tabela 1 – Percentual de compras exclusivas às MEs de 2015 a 2017**

Período	Local	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Regional	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Outros Estados	Nº absoluto de contratações por CNPJ
2015	31,69%	30	59,67%	14	8,64%	14
2016	28,38%	32	60,41%	16	11,20%	7
2017	48,53%	45	42,67%	27	8,30%	10
Média	36,20%		54,25%		9,38%	
<b>Totais</b>		<b>107</b>		<b>57</b>		<b>31</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tem-se na Tabela 2 os resultados referentes às Empresas de Pequeno Porte (EPPs). Verificou-se, em média, uma baixa participação – percentuais abaixo dos 15% – de EPPs locais e EPPs de outros Estados. De As EPPs regionais são, portanto, detentoras da maior parte dos contratos com a UNIMONTES (74,71% em média). Um dado que nos chama a atenção diz respeito ao decréscimo na participação de EPPs locais nos contratos, chegando a cair cerca de 18,5 pontos percentuais (p.p) de 2015 para 2016, e mais 2,81 p.p de 2016 para 2017. Ou seja, as EPPs locais perderam relevância nas contratações da universidade.

**Tabela 2 – Percentual de compras exclusivas às EPPs de 2015 a 2017**

Período	Local	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Regional	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Outros Estados	Nº absoluto de contratações por CNPJ
2015	27,08%	39	57,65%	8	15,28%	12
2016	8,58%	46	81,94%	6	9,48%	9
2017	5,77%	44	84,55%	4	9,69%	8
Média	13,81%		74,71%		11,48%	
<b>Totais</b>		<b>129</b>		<b>18</b>		<b>29</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto às aquisições exclusivas das MPEs, ou seja, quando analisamos os dados das MEs e EPPs de forma conjunta, a partir do

que foi evidenciado na Tabela 3, verificou-se a predominância das MPes regionais nos contratos da UNIMONTES durante todo o recorte temporal analisado, em média, mais de 50% dos contratos. As MPes locais apresentaram um resultado médio de 25,53%; houve um decréscimo de quase 10 p.p entre 2015 e 2016, mas a situação foi revertida entre 2016 e 2017, quando foi observado um aumento de 7,85 p.p. A participação de MPes oriundas de outros Estados ficou, em média, próxima aos 10% dos contratos.

**Tabela 3 – Percentual de compras exclusivas às MPes de 2015 a 2017**

Período	Local	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Regional	Nº absoluto de contratações por CNPJ	Outros Estados	Nº absoluto de contratações por CNPJ
2015	29,22%	69	58,59%	22	12,19%	26
2016	19,77%	78	68,78%	22	10,45%	16
2017	27,62%	89	63,15%	31	9,23%	18
Média	25,53%		63,84%		10,62%	
<b>Totais</b>		<b>236</b>		<b>75</b>		<b>60</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os percentuais anteriormente relatados são apresentados em seus valores monetários na Tabela 4.

**Tabela 4 – Consolidado financeiro das compras exclusivas às MPes**

MPes	MATERIAL	SERVIÇO	TOTAL	%
Local	568.540,85	349.010,18	917.551,03	29,22
Regional	1.657.775,60	181.831,30	1.839.606,90	58,59
Outros Estados	251.679,92	130.950,00	382.629,92	12,19
<b>TOTAIS 2015</b>	<b>2.477.996,37</b>	<b>661.791,48</b>	<b>3.139.787,85</b>	<b>100,00</b>
Local	485.223,63	290.459,20	775.682,83	19,77
Regional	2.343.051,11	394.397,03	2.737.448,14	69,78
Outros Estados	399.793,73	10.300,00	410.093,73	10,45
<b>TOTAIS 2016</b>	<b>3.228.068,47</b>	<b>695.156,23</b>	<b>3.923.224,70</b>	<b>100,00</b>
Local	918.803,10	470.792,69	1.389.595,79	27,62
Regional	3.033.863,98	143.605,47	3.177.469,45	63,15
Outros Estados	454.591,68	10.019,80	464.611,48	9,23
<b>Totais 2017</b>	<b>4.407.258,76</b>	<b>624.417,96</b>	<b>5.031.676,72</b>	<b>100,00</b>
<b>Total Geral</b>	<b>10.113.323,60</b>	<b>1.981.365,67</b>	<b>12.094.689,27</b>	<b>100,00</b>
	<b>83,6178%</b>	<b>16,3821%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir do que foi evidenciado, constatou-se que o volume de contratações ficou prioritariamente concentrado na aquisição de materiais (83,61% ou pouco mais de 10 milhões de reais). Já em relação aos contratos referentes aos serviços, tais somaram uma quantia de quase 2 milhões de reais, ou em termos percentuais, pouco mais de 16%. A Tabela 5 apresenta dados considerando especificamente as contratações exclusivas para MPEs por mesorregião do Estado de Minas Gerais.

**Tabela 5 – Concentração por percentual das aquisições exclusivas às MPEs no ano de 2017**

REGIÃO	ORDEM	MESORREGIÕES	%	CIDADES	%	
Regional	1°	Central	55,62	Belo Horizonte	38,91	
				Contagem	14,89	
				Alvorada, Betim, Curvelo, Nova União, Ribeirão das Neves	1,82	
				Montes Claros	27,62	
Local	3°	Rio Doce	2,05	Governador Valadares, e Ipatinga	2,05	
	4°	Norte	1,80	Janaúba, Montalvânia, e Pirapora	1,80	
	5°	Centro-Oeste	1,61	Campo Belo, Divinópolis, Dolores do Indaiá e Itaúna	1,61	
	6°	Zona da Mata	1,04	Juiz de Fora	1,04	
	7°	Sul	0,72	Pouso Alegre e São Lourenço	0,72	
	8°	Alto Paranaíba	0,20	Patos de Minas	0,20	
	9°	Triângulo	0,11	Uberlândia e Araguari	0,11	
	Regional	10°	Jequitinhonha/Mucuri	0,00	-	0,00
		11°	Noroeste	0,00	-	0,00
	<b>Total</b>					<b>90,77</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com isso, verificou-se que a maior parte dos contratos são feitos por MPEs da região de Belo Horizonte (38,91%). A região de Montes Claros – MG, cidade sede da UNIMONTES, ficou na segunda colocação (27,62%). A partir disso, entendemos que aquela região, por ser a mais rica do Estado em termos de Produto Interno Bruto (PIB), conforme dados da Fundação João Pinheiro de 2021 (FJP, 2022), dispõe de empresas mais bem desenvolvidas e estruturadas para a participação de concorrências públicas. E, como esperávamos, a região sede da UNIMONTES, região de Montes Claros/MG, figurou na segunda colocação por diversas possíveis questões – a serem submetidas a novas investigações.

Um destaque se dá pela ausência de contratos oriundos de MPEs do Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste de Minas, regiões historicamente

menos desenvolvidas do Estado. Já as MPEs lotadas em outros Estados da federação ficaram com cerca de 9,23% dos contratos. Contudo, presume-se outras diversas questões que cabem em uma nova investigação, como por exemplo uma avaliação/correlação dos tipos de aquisições por região, pois nem todas as regiões oferecem todos os produtos e serviços demandados.

#### **4.2 Análise Qualitativa das Condições de Competição das MPE's locais**

Foram realizadas entrevistas com todos os pregoeiros lotados na Unimontes – um total de 5 pessoas – que foram identificadas por P1 a P5. O objetivo foi identificar a percepção de tais agentes em relação aos processos de aquisição de bens e/ou serviços com MPEs. Para a análise dos resultados, lançou-se mão da análise de conteúdo. As categorias são apresentadas na Tabela 6.

**Tabela 6 – Categorias de análise de conteúdo utilizadas para a entrevista com os pregoeiros**

<b>INTERMEDIÁRIAS</b>	<b>FINAIS</b>
Conhecimento legal e experiência operacional.	1ª. Qualificação técnica.
Experiência, Pregão como um jogo e redução da margem de lucro.	2ª. Estratégias de preços.
Descumprimento contratual, processos desertos e fracassados e especificação do objeto.	3ª. Dificuldades.
Programas/Incentivo do Governo, capacitação, regularidade de pagamentos.	4ª. Melhorias no Processo.

Fonte: Elaborado pelos autores

A qualificação técnica diz respeito ao conhecimento legal acerca do conteúdo da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e suas alterações, além da experiência operacional e técnica dos licitantes na participação dos pregões eletrônicos, condição básica para se obter sucesso nas contratações públicas.

Conforme respostas, o nível obtido ficou enquadrado como regular no que tange ao conhecimento legal e no que concerne à experiência operacional/técnica. 80% dos respondentes sugeriram que existe um

despreparo operacional e técnico dos licitantes. Nesse contexto, faz-se necessária a gestão de políticas públicas e a adoção de ações no sentido de incrementar a difusão do conhecimento aos micros e pequenos empresários, de modo a propiciá-los uma melhor capacitação em prol de um melhor desenvolvimento econômico e social das regiões de localidade de suas empresas (MOURA *et al.*, 2002; MENDONÇA *et al.*, 2017).

Entendemos que o despreparo também é determinante para o alto índice de processos concluídos como desertos (ausência de interessados na licitação) ou fracassados (quando há interessados, contudo, não houve vencedor), e o grande índice de MPEs de outras regiões que participam dos certames, apresentando preços melhores, mesmo a despeito da incidência do valor do frete. Tal situação beneficia aquelas regiões mais dinâmicas e concentram poder econômico em outras localidades (SOARES; POSSOBOM, 2017; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019).

A maior parte dos pregões voltados para contratação exclusiva acaba sendo concluída como deserta ou fracassada, sendo necessária a realização de dois processos licitatórios para que haja maior êxito na contratação, o que acarreta maior gasto para a Administração Pública. Desse modo, a necessidade de capacitação ou treinamento mostrou-se presente, evidenciando a necessidade de ações de desenvolvimento, promoção e capacitação das pequenas empresas sediadas no interior do Estado, para incremento da competitividade e desenvolvimento da economia local, por meio da arrecadação de impostos e geração de emprego e renda (LOPES; DOULA, 2019; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019).

As estratégias de preços dizem respeito à identificação de itens relevantes que levam as MPEs de outras regiões do Estado de Minas, ou até mesmo localizadas em outros Estados, a se consagrarem vencedoras nos certames, ao ofertar o menor preço final na fase de lances. Como contribuição, ressalta-se a opinião do entrevistado P4, que afirma que as empresas reduzem significativamente seus lucros na perspectiva de entrar em outros mercados para conhecer a sua dinâmica, divulgar seu produto ou serviço – o que faz parte de uma estratégia de gestão cujo objetivo visa a contemplar novas oportunidades de negócios.

Conforme opinião predominante dos entrevistados, o pregão eletrônico pode ser comparado a um jogo. Nesse sentido, o grau de concordância é de 90%, entendendo-se como o jogo a atitude de baixar os



preços com agilidade, ter conhecimento das regras, estabelecer estratégias de competição. Conforme opinião do entrevistado P4, “o pregão eletrônico é como um jogo da sorte, alguns licitantes esperam para dar lance menores na expectativa do tempo randômico terminar, e registrar o seu lance como último ofertado”. O fator sorte pode ser considerado uma grande dificuldade para vencer um Pregão Eletrônico, mas faz parte do processo.

De toda maneira, não se pode perder de vista a necessidade de que o participante do evento atue com agilidade no momento exato de ofertar seus lances, e ficar munido do seu lance mínimo a que pode chegar. Entretanto, há controvérsias. Para o entrevistado P2, na medida em que existe a concorrência no pregão, os que irão perder sempre serão os MPEs, pois a “luta pela vitória diminui a sua margem de lucro, portanto pregão não pode ser comparado a um jogo” (Entrevistado P2). As dificuldades e os desafios na área de compras públicas foram elencados na Tabela 7.

**Tabela 7 – Principais dificuldades enfrentadas pelas MPEs**

<b>RESTRIÇÃO</b>	<b>COLOCAÇÃO</b>
Problemas com documentos de habilitação.	1º
Falta de competitividade na etapa de oferta de lances.	2º
Não atendimento à especificação do objeto.	3º
Outro: despreparo técnico e legal na participação de licitações.	4º
Falta de incentivo e suporte para participar de licitações.	5º
Outro: preço ofertado acima do estimado pela Administração.	6º
Despreparo para Interposição de recurso.	7º
Não atende aos questionamentos e às informações do Pregoeiro durante a sessão.	8º

Fonte: Elaborado pelos autores.

Identificou-se que os problemas com documentos de habilitação representam a principal dificuldade das MPEs no processo de concorrência em pregões. Conforme exposto pelo Entrevistado P5, existe um despreparo por parte dos licitantes.

Após os resultados das entrevistas feitas com os pregoeiros, passa-se para a análise dos questionários aplicados aos micros e pequenos empresários da nossa amostra. Ao todo foram enviados 41 questionários, obtivemos o retorno de 22 – identificadas como M1 a M22. As respostas foram apuradas e sistematizadas por meio da análise de conteúdo. As categorias utilizadas são apresentadas na Tabela 8.

**Tabela 8 – Categorias utilizadas para a análise de conteúdo dos questionários aplicados aos proprietários de MPEs da nossa amostra**

INTERMEDIÁRIAS	FINAIS
Conhecimento legal, experiência operacional, investimento na área.	1ª. Qualificação técnica.
Aquecimento do mercado local, circulação de renda, geração de empregos.	2º. Desenvolvimento econômico.
Custo operacional e impostos elevados, poucas fábricas na região local, dificuldades de parcerias e diversificação de produtos e serviços.	3º. Estrutura de mercado.
Pregão como um jogo, redução da margem de lucro, controle estratégico de custos.	4º. Formação e estratégias de preços.
Período de crise, oferta de lances, documentos de habilitação.	5º. Desafios e dificuldades.
Planejamento de custos, margem de lucro, pesquisa de preço e participação nos processos.	6º. Estrutura de custos e competitividade.
Políticas públicas, programas/Incentivo do governo, capacitação, prioridade de contratação, regularidade de pagamentos.	7º. Papel do Governo e melhorias no processo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à qualificação técnica, em consonância com as respostas dadas pelos pregoeiros, os micros e pequenos empresários apontaram uma falta de conhecimento da Lei Geral das MPEs, e também sobre os processos licitatórios de pregões eletrônicos. O nível de conhecimento e experiência foi considerado regular por 38,8% dos respondentes. Conforme dados apresentados nas Tabelas 9 e 10.

**Tabela 9 – Nível de conhecimento Legal dos MPEs**

1º	Conhecimento regular	36,9%
2º	Bom conhecimento	31,7%
3º	Pouco conhecimento	15,6%
4º	Nenhum conhecimento	10,5%
5º	Conhecimento avançado	5,3%

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Tabela 10 – Nível de experiência dos MPEs**

1º	Experiência regular	36,9%
2º	Boa experiência	36,8%
3º	Pouca experiência	10,5%
4º	Experiência avançada	10,5%
5º	Nenhuma experiência	5,3%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se que o nível ideal seria o conhecimento avançado atre-

lado a uma experiência avançada. Todavia, esses quesitos registraram baixo percentual em, respectivamente, 5,3% e 10,5%.

Em relação ao nível de investimentos em capacitação de pessoal, assessoria jurídica e equipamentos, a Tabela 11 evidencia que a resposta mais frequente foi “poucas vezes” com um valor de 42,10%. E 15,80%, um percentual bem abaixo do anteriormente apresentado, afirmaram “investir sempre”, o que é considerado o ideal para que essas empresas estejam atualizadas e sempre adequadas aos requisitos necessários para a participação em processos de compras públicas, logo, algo relevante para o desenvolvimento das empresas e das localidades.

**Tabela 11 – Nível de investimentos em capacitação de pessoal, assessoria jurídica e equipamentos**

1º	Poucas vezes	42,10%
2º	Muito difícil	21,10%
3º	Estamos investindo sempre	15,80%
4º	Na maioria das vezes	10,50%
5º	Nunca	5,30%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao desenvolvimento de negócios locais, conforme opiniões dos entrevistados, investimentos são necessários para o aumento das vagas de emprego e o aquecimento do mercado. Tal afirmação corrobora com os dados referenciais da pesquisa acerca do desenvolvimento econômico como sendo uma proposta de melhoria no contexto da municipalização (BUARQUE, 2008; COUTO; CKAGNAZAROFF, 2016).

Em relação à estrutura do mercado, a capacidade de obter preços competitivos é uma questão crucial para a sobrevivência dos pequenos negócios locais. Segundo a percepção dos respondentes, fornecedores de outras regiões muitas vezes ofertam preços que dificilmente eles conseguem cobrir. Destaca-se que a estrutura produtiva de mercado local não os beneficia devido à existência de poucas fábricas sediadas na região. Por exemplo, conforme exposto pelo Entrevistado M8: “*Não existem fabricas em nossa região, tudo vem de São Paulo-SP*”.

Em relação à formação e estratégia de preços, a resposta dada pelos respondentes é que tal pode ser comparada à um jogo – assim como evidenciado nas respostas dos pregoeiros. Já em relação aos

desafios e dificuldades, a maior parte sugeriu uma necessidade de maior capacitação e melhoria na competitividade das empresas locais. Já no que tange a estrutura de custos e competitividade, pôde-se identificar alguns fatores indicados pelos respondentes que levaram as MPEs regionais a ganharem mais do que as MPEs locais, tais como: **1)** empresas de grande porte podem abrir MPEs para poderem usufruir de seus benefícios legais; **2)** empresas lotadas em grandes regiões, ou em regiões economicamente mais desenvolvidas possuem, de modo geral, um custo operacional mais baixo – por questões de logística, principalmente.

Por fim, em relação ao papel do governo em prol da melhoria nos processos, questionamos aos MPEs se teriam conhecimento de algum evento do governo de Minas para a capacitação em licitações. A maior parte dos respondentes afirmou nunca ter participado de algo semelhante (67%). Em seguida, foi feito questionamento se na opinião do MPEs o governo cumpre o papel de beneficiá-las através da estratégia de estabelecer legalmente o tratamento diferenciado e beneficiado a essas empresas, o resultado ficou quase em um empate, 52% apontaram que sim, e 48% apontaram que não.

## **5 Considerações Finais**

As Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas contratações públicas da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) foram objetos deste presente estudo. Assumiu-se como questão de pesquisa: em que extensão os mecanismos legais das compras públicas exclusivas às MPEs contribuíram para o rendimento de negócios locais no caso da Universidade Estadual de Montes Claros-MG no período de 2015 a 2017? Como resposta para tal questão, buscou-se identificar e analisar a extensão dos indicadores de participação das MPEs através dos valores regionalmente contratados, e da sua performance mercadológica.

Especificamente, levantou-se e analisou-se a evolução de indicadores relacionados às MPEs em processos licitatórios exclusivos realizados pela UNIMONTES, considerando as MPEs locais (da região de Montes Claros – MG), regionais (do Estado de Minas Gerais) e nacionais. Identificou-se, por meio de dados quantitativos e análise qualitativa,

que um maior incentivo por parte do governo do Estado de Minas, por meio de uma melhor capacitação dos agentes envolvidos, se faz necessário para que as MPEs – sobretudo as de âmbito local, como o caso do nosso estudo – possam contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento econômico e social local.

Identificou-se que as aquisições exclusivas de Microempresas Locais, a partir do ano de 2017, apresentou um forte crescimento, superando o percentual das MEs regionais. Já quanto as Empresas de Pequeno Porte Locais, verificou-se, em média, uma baixa participação – percentuais abaixo dos 15% – de modo que as EPPs regionais foram detentoras da maior parte dos contratos com a Unimontes, cerca de (74,71%) em média. Já as MPEs lotadas em outros Estados da federação ficaram com cerca de 9,23% dos contratos.

Com isso, além de um maior incentivo por parte do governo do Estado de Minas, verifica-se a necessidade de um maior investimento por parte das MPEs locais, nos níveis de investimentos em conhecimento legal, capacitação de pessoal, assessoria jurídica, equipamentos e capacidade mercadológica, visando o seu incremento à competitividade e consequentemente à participação nos Pregões Eletrônicos. Isso porque a maior parte dos contratos são feitos por MPEs de outras regiões do Estado, que dispõem de empresas mais bem desenvolvidas e estruturadas para a participação de concorrências públicas, como por exemplo a região de Belo Horizonte (38,91%), ficando a região local, a região de Montes Claros – MG, cidade sede da Unimontes, na segunda colocação (27,62%).

Estima-se que o resultado alcançado no presente estudo, quando comparado a outros, parece refletir uma situação macro do Estado de Minas Gerais (MENDONÇA *et al.*, 2017; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). O presente estudo é limitado por seu recorte espacial e temporal, portanto, não pode ser generalizado. Estudos futuros podem atestar os resultados alcançados nesta pesquisa, no contexto de outras organizações, assim como uma *survey* com servidores na função de Pregoeiros de diferentes municípios, bem como avaliar outros fatores que determinam o potencial das MPEs locais no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, através das contratações públicas.

## Referências

ARANTES, R. S. *O uso do poder de compra do Estado para comercialização*. XI Congresso Nacional del CLAD. Ciudad de Guatemala: [s.n.]. 2006.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. *Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm)>.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 [.]*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 7 de Agosto de 2014. *Altera a Lei nº 123/2006. Lei Geral das MPEs*, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 155 de 27 de outubro de 2016. *Altera a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006*, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp155.htm)>.

BRASÍLIA. Compras Públicas Internacionais são tema de debate no promove discussão acerca de acordos internacionais de contratações públicas e suas implicações para as MPEs. *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Assuntos Internacionais*, 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/noticias/compras-publicas-internacionais-sao-tema-de-debate-no-ministerio-do-planejamento>>. Acesso em: 23 Dezembro 2017.

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

CALDAS, E. D. L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do de-

envolvimento local. *Revista do Serviço Público*, 64, n. 4, 2013. 465-480.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. COMPRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: MICRO E PEQUENAS EMPRESAS LOCAIS NAS LICITAÇÕES DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA MINEIRA. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 8, n. 1, 2019. 77-101.

COLBARI, A. A Análise de Conteúdo e a Pesquisa Empírica Qualitativa. In: SOUZA, E. M. D. *Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual*. Vitória: EDUFES, 2014. Cap. 10, p. 296.

COUTO, F. F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Prefeituras priorizam o Desenvolvimento Local? Um estudo qualitativo do caso de Montes Claros/MG de acordo com a visão de gestores públicos locais. *Administração Pública e Gestão Social*, 8, n. 4, 2016. 225-234.

COUTO, F. F.; COUTO, P. F. F. O Tratamento Diferenciado Conferido às Micro e Pequenas Empresas em Procedimentos Licitatórios e os Princípios da Igualdade e da Eficiência da Administração Pública. *Revista Multidisciplinar das Faculdades Integradas Pitágoras*, n. 12, 2011. 91-103.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOVAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. São Paulo: FGV, 2005. p. 97-118.

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. *Revista Paranaense do Desenvolvimento*, n. 83, 1994. 65-84.

FEITOZA, R. A. A.; TEIXEIRA, R. M. Inovação na Pequena Empresa: Mapeamento da produção científica internacional e nacional no período de 2000 à 2014. *Revista da Micro e Pequena Empresa FACCAMP*, 9, n. 1, 2015. 90-102.

FERREIRA, D. *Licitação Pública no Brasil e sua nova finalidade legal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/>>. Acesso em: 30 ago. 2022.



LOPES, B. D. J.; DOULA, S. M. Deficiências no Processo de Compras Governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus Impactos no Desenvolvimento Local. *Desenvolvimento em Questão*, 17, n. 48, 2019. 175-192.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. D. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, ***instrumentos e território***. *RAP - Revista de Administração Pública*, 44, n. 3, 2010. 559-590.

MENDONÇA, R. A. M. et al. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. *REAd*, 23, n. 3, 2017. 62-91.

MOTTA, C. P. C. *Eficácia Nas Licitações e Contratos*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOURA, M. S. et al. Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas. *RAP - Revista de Administração Pública*, 36, n. 4, 2002. 609-626.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI - Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Nobel/FUNDAP, 1993.

SEBRAE. *Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios*: 2016. 9. ed. São Paulo - SP: DIEESE, 2018.

SEPLAG. Resolução nº. 58 de 30 de novembro de 2007. *Define procedimentos complementares para aplicação do tratamento diferenciado e simplificado dispensado às Pequenas Empresas nas aquisições públicas e dá outras providências*, Belo Horizonte, MG, 2007. Disponível em: <[http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=733&Itemid=104](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=733&Itemid=104)>.

SEPLAG. Portal da Transparência SEPLAG-MG. *Portal de Compras, Pregões>Consulta Pregões>Campus*, Belo Horizonte, MG, 2018a. Disponível em: <<https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/consultaPregoes.html/>>.

SEPLAG. Portal da Transparência SEPLAG-MG. *Portal de Compras, Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF*, Belo Horizonte, MG, 2018b. Disponível em: <<https://www.cagef.mg.gov.br/fornecedor-web/>>.

SEPLAG. Portal da Transparência SEPLAG-MG. *Portal de Compras, Pregões>Consulta Pregões>Hospital Universitário*, Belo Horizonte, MG, 2018c. Disponível em: <<https://www1.compras.mg.gov.br/processo-compra/pregao/consulta/consultaPregoes.html/>>.

SEPLAG. Portal da Transparência SEPLAG-MG. *Portal da Transparência, Consulta Compras e Contratos*. Belo Horizonte, MG, 2018d. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/compras-e-patrimonio/compras-e-contratos>>.

SOARES, C. S.; POSSOBOM, G. L. V. PARTICIPAÇÃO DAS PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM UM PEQUENO MUNICÍPIO DO RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, 1, n. 1, 2017. 15-37.

SQUEFF, F. D. H. S. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro*. Repositório IPEA. Brasília-DF: IPEA. 2014. p. 1-64.

UNIMONTES. Portal Universidade Estadual de Montes Claros. *Pregões Eletrônico: Campus e Hospital Universitário Clemente de Faria-HUCF/2015 – 2017*, Montes Claros, MG, 2017a. Disponível em: <<http://www.unimontes.br/index.php/licitacao-inicio>, CPL>.

UNIMONTES. Portal de Compras, Consulta a Pregões Eletrônicos. *Campus e Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF*, Montes Claros, MG, 2017b. Disponível em: <<http://www.unimontes.br/index.php/licitacao-inicio> CPL>.

UNIMONTES. Portal Universidade Estadual de Montes Claros. *Relatório de Gestão 2016*, Montes Claros, MG, 2017c. Disponível em: <[http://unimontes.br/relatório gestão/2016](http://unimontes.br/relatorio_gestao/2016)>.

UNIMONTES. Portal Universidade Estadual de Montes Claros. *Relatório de Gestão 2017*, Montes Claros, MG, 2017d. Disponível em: <<http://unimontes.br/relatoriogestao/2017>>.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VASCONCELOS, F. C.; CYRINO, Á. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40, n. 4, 2000. 20-37.

## **O CONSUMO NA CIDADE DE SÃO PAULO EM CENÁRIO DE PANDEMIA: INVESTIGAÇÃO DO PERÍODO DE MARÇO DE 2020 A MARÇO DE 2021**

### **THE CONSUMPTION IN THE CITY OF SÃO PAULO IN A PANDEMIC SCENERY: INVESTIGATION FROM MARCH 2020 TO MARCH 2021**

Natânia Silva Ferreira<sup>1</sup>  
Sueli de Sousa<sup>2</sup>

**Resumo:** Os impactos mais profundos e graves da pandemia de Covid-19 para a vida de diversas pessoas dizem respeito à saúde física e mental. Vale ressaltar, entretanto, que a pandemia afetou o cotidiano da população de maneiras distintas, e podemos considerar consequências para outras áreas da vida, como a financeira, que está relacionada com hábitos econômicos, sociais, culturais e de consumo. O objetivo deste artigo é o de analisar o consumo na cidade de São Paulo durante uma fase da pandemia de Covid-19, considerando março de 2020 a março de 2021. A principal fonte de dados foi um questionário aplicado a uma amostra aleatória de residentes das cinco regiões de São Paulo (Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro). Foi possível notar alterações em hábitos de consumo e novas formas de consumir, decorrentes das transformações econômicas, sociais e culturais oriundas do contexto pandêmico.

**Palavras-Chave:** Consumo. Consumidores. São Paulo. Pandemia. Hábitos de vida.

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). Docente da Faculdade Anclivepa de Gestão e Humanologia (FAGH) e Mentora do Núcleo de Estudos do Consumo (NECON) da Instituição. São Paulo capital, Brasil.

<sup>2</sup> Discente do curso de Gestão de Recursos Humanos da Faculdade Anclivepa de Gestão e Humanologia (FAGH) e Colaboradora do Núcleo de Estudos do Consumo (NECON) da Instituição. São Paulo capital, Brasil.

**Abstract:** The most profound and serious impacts of the Covid-19 pandemic on the lives of many people concern physical and mental health. It is worth mentioning, however, that the pandemic affected the daily lives of the population in different ways, and we can consider other areas of life, such as financial, which is related to economic, social, cultural and consumption habits. The objective of this article is to analyze consumption in the city of São Paulo during a phase of the Covid-19 pandemic, considering March 2020 to March 2021. The main source of data was a questionnaire applied to a random sample of residents of the five regions of São Paulo (North, South, East, West, Center). It was possible to notice changes in consumption habits and new ways of consuming, resulting from the economic, social and cultural transformations arising from the pandemic context.

**Keywords:** Consumption. Consumers. Sao Paulo. Pandemic. Life habits

**Resumen:** Los impactos más profundos y graves de la pandemia de Covid-19 en la vida de muchas personas se refieren a la salud física y mental. Vale la pena señalar, sin embargo, que la pandemia afectó la vida cotidiana de la población de diferentes maneras, y podemos considerar otros ámbitos de la vida, como el financiero, que se relaciona con el económico, social, hábitos culturales y de consumo. El objetivo de este artículo es analizar el consumo en la ciudad de São Paulo durante una fase de la pandemia de Covid-19, considerando marzo de 2020 a marzo de 2021. La principal fuente de datos fue un cuestionario aplicado a una muestra aleatoria de residentes de las cinco regiones de São Paulo (Norte, Sur, Este, Oeste, Centro). Fue posible notar cambios en los hábitos de consumo y nuevas formas de consumir, resultantes de las transformaciones económicas, sociales y culturales derivadas del contexto de la pandemia.

**Palabras Clave:** Consumo. Consumidores. São Paulo. Pandemia. Hábitos de vida.

## **1 Introdução: a Pandemia de Covid-19 e o Consumo**

Em aproximadamente três meses depois do primeiro caso de Covid-19 em Wuhan, na China, a pandemia já havia se alastrado por

todo o mundo<sup>3</sup>. Para alguns, a crise sanitária seria controlada num curto prazo de tempo. Infelizmente, conforme o ano de 2020 foi se passando, vimos a quantidade de infecções e de mortes causadas pelo novo coronavírus se ampliarem, até que as vacinas foram desenvolvidas e o número de infecções e de internações diminuiu.

Das inferências da pandemia de Covid-19 na vida das pessoas, certamente as mais graves dizem respeito à saúde física e mental. Entretanto, vale destacar que o contexto pandêmico contribuiu e ainda tem contribuído para alterações de hábitos de vida individuais e costumes coletivos<sup>4</sup>, como os relacionados ao consumo de bens e de serviços<sup>5</sup>. Produtos e serviços antes consumidos, hoje são consumidos em menor quantidade ou deixaram de ser adquiridos, devido, por exemplo, a perda de trabalho/emprego e alterações de renda, uma das consequências da pandemia para inúmeras famílias brasileiras, que viram seus rendimentos decrescerem entre os anos de 2020 e 2021<sup>6</sup>. Determinados produtos relacionados à higiene, que antes não eram consumidos com tanta frequência, hoje fazem parte do cotidiano de diversas pessoas.

Das consequências econômicas da pandemia de Covid-19 para a vida de várias pessoas, como perda do emprego e/ou mudança de emprego (COSTA, 2020), precarização do trabalho e diminuição de renda (ARAÚJO; BRANDÃO, 2021), necessidade do aprendizado de novos trabalhos para a complementação da renda, este artigo tem como objetivo refletir a respeito da relação entre consumo e pandemia, sendo o consumo um conceito central para análises econômicas e a pandemia um acontecimento que alterou costumes e formas de consumir. A perda e/ou mudança de emprego; a precarização do trabalho e a alteração em rendimentos; a necessidade do aprendizado de novos trabalhos para a complementação da renda; são situações decorrentes da pandemia, que impactaram e ainda impactam direta ou indiretamente em costumes sociais e formas de consumir.

<sup>3</sup> Para mais detalhes a respeito da pandemia de Covid-19, cf., dentre outros: BRITO, *et all*, 2020; FREITAS; NAPIMOGA; DONALISIO, 2020.

<sup>4</sup> “A diferença dos dois termos [hábitos e costumes] reside em um dizer respeito ao nível individual e outro ao nível geral” (FERREIRA, 2022). Assim, os hábitos estão incluídos nos costumes, já que o primeiro termo remete às práticas de uma pessoa e o segundo remete a práticas sociais da coletividade em que tal pessoa está inserida. Sobre hábitos e costumes, cf.: VEBLEN, 1965, p. 108.

<sup>5</sup> Sobre a relação entre pandemia e alterações em hábitos alimentares, por exemplo, ver: PINHO *et all*, 2020.

<sup>6</sup> A respeito da pandemia e transformações no trabalho/emprego, cf.: ARAÚJO; LUA, 2021.

No presente trabalho foram analisados hábitos de consumo de residentes da cidade de São Paulo, considerando o período de março de 2020 a março de 2021. O período escolhido começa em março de 2020 porque foi no dia 11 de março daquele ano que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, foi caracterizada como uma pandemia mundial pela Organização Mundial de Saúde. E finalizamos em março de 2021 porque naquela data a vacinação contra Covid-19 no Brasil já havia se iniciado, marcando uma nova fase da pandemia. A cidade de São Paulo foi escolhida porque pode ser considerada a maior e mais desenvolvida economia do país, pois concentra grande quantidade de indústrias, comércios, empresas prestadoras de serviços e consumidores.

Para reflexões sobre o consumo na cidade de São Paulo durante a fase inicial da pandemia de Covid-19 no Brasil, foi utilizada como principal fonte de dados um questionário, aplicado a uma amostra aleatória de moradores das cinco grandes regiões da cidade (Norte, Sul, Leste Oeste, Centro), que lá residiram entre o período de março de 2020 a março de 2021. Caracterizamos a pesquisa, do ponto de vista metodológico, como baseada em levantamento (*survey*), tipo de pesquisa que ocorre “quando envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento desejamos conhecer através de algum tipo de questionário” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51).

O questionário aplicado à amostra aleatória resultou em 172 respostas, que formaram a principal fonte de dados e informações para a confecção deste trabalho. Para dar conta do objetivo e das análises, este artigo conta com 4 seções, além desta Introdução. A seção de número dois trata do conceito de consumo. A terceira seção traz breve descrição sobre a cidade de São Paulo. A seção quatro trata do consumo na cidade, com foco em práticas de pessoas que lá residiram entre março de 2020 a março de 2021. A seção cinco traz as Considerações Finais.

## **2 Consumo: uma revisão bibliográfica do conceito**

A noção primeira de consumo remete a uso ou gasto (HOUAISS, 2009). Esta formulação pode ser verificada em dicionários históricos, em que o termo é entendido como “por uso” (SILVA, 2020), “o que se comem” (BLUTEAU, 2020). Na Economia, consumo é também descrito, inicialmente, como uso ou gasto: “utilização, aplicação, uso ou gasto de

um bem ou serviço por um indivíduo ou uma empresa”. Avançando na definição econômica, a percepção de consumo diz respeito a fase final do processo produtivo: “É o objetivo e a fase final do processo produtivo, precedida pelas etapas de fabricação, armazenagem, embalagem, distribuição e comercialização” (SANDRONI, 1999, v. consumo, p. 126)<sup>7</sup>.

Da definição mais básica de consumo, como uso ou gasto ou como a fase final de um processo produtivo, é possível avançar na conceituação para analisar a relação entre consumo e cultura<sup>8</sup>. Dentre autores que trataram da temática, é possível ressaltar a antropóloga Mary Douglas e o economista Baron Isherwood, que escreveram que as decisões de consumo se tornam fonte vital da cultura (DOUGLAS; ISHERWOOD, 2004, p. 102). Nas palavras dos autores “(...) A cultura evolui e as pessoas desempenham um papel na mudança. O consumo é a própria arena em que a cultura é objeto de lutas que lhe conferem forma” (Idem, p. 102-103).

Na mesma perspectiva de Douglas e Isherwood, um outro autor, McCracken defendeu uma associação entre consumo e cultura quando afirmou que os bens possuem um significado que vai além do caráter utilitário e comercial, pois carregam em si um significado cultural que é transmitido aos consumidores. O autor desenvolveu uma teoria a respeito de como o significado cultural parte do mundo culturalmente constituído<sup>9</sup> e chega nos consumidores individuais. Segundo o autor, de um mundo culturalmente constituído o significado cultural é transferido para os bens de consumo por meio de dois mecanismos: a publicidade e o sistema de moda<sup>10</sup>. Partindo dos bens de consumo, o significado

<sup>7</sup> Para compreensão do consumo na Economia, é possível recorrer aos seguintes pensadores econômicos: Keynes (1996), com o princípio da demanda efetiva e a importância do investimento para geração de emprego e renda e, conseqüentemente, para a manutenção de um determinado nível de consumo. Os Utilitaristas, como Mill (1996) e Jevons (1996), com a noção de consumo útil e racional. Como o objetivo desta seção é discorrer sobre o conceito de consumo, e não realizar um aprofundamento da discussão com base na Economia, citamos na presente citação apenas alguns economistas que podem ser consultados para o detalhamento da temática.

<sup>8</sup> A noção de cultura pode ser explicitada por meio de alguns autores. Segundo Silva; Silva (2015), “o significado mais simples desse termo afirma que cultura abrange todas as realizações materiais e os aspectos espirituais de um povo” (SILVA; SILVA, 2015, p. 85).

<sup>9</sup> “Este é o mundo da experiência cotidiana através do qual o mundo dos fenômenos se apresenta aos sentidos do indivíduo, totalmente moldado pelas crenças e pressupostos de sua cultura” (MCCRACKEN, 2003, p. 100).

<sup>10</sup> A publicidade funde um bem de consumo a uma representação do mundo culturalmente constituído na forma de uma propaganda específica. O sistema de moda atua de três formas: transferência por meio de jornal ou revista; transferência por meio de “celebridades” e classes altas, dentre outros; transferência por meio de reforma de significados culturais (Idem, p. 106-111).



cultural chega aos consumidores individuais por meio de quatro mecanismos: o ritual de troca; o ritual de posse; o ritual de arrumação; e, o ritual de despojamento<sup>11</sup>.

Avançando no campo da cultura, chega-se na concepção cultura material. Consumo, portanto, pode ser compreendido também como uma das facetas da cultura material, como escreveu o antropólogo Daniel Miller (2007). O consumo pode ser percebido como manifestação de uma cultura, em forma de matéria, ou seja, os objetos materiais consumidos (utilizados, gastos) por uma determinada sociedade num contexto específico expressam a sua cultura do ponto de vista material.

Um dos principais nomes dentro da Economia quando o assunto é cultura material é o de Fernand Braudel, que tratou da temática no primeiro volume de sua *Civilização material, economia e capitalismo (séculos XV-XVIII)*. A vida ou a civilização material que o autor se refere é a vida cotidiana do ponto de vista da matéria. Para nosso desenvolvimento social, necessitamos de diversos bens materiais, produtos que utilizamos em nosso dia a dia e que são, por isso, consumidos por nós. O primeiro volume de sua *Civilização material*, Braudel dedicou às “estruturas do cotidiano”. O autor escreveu, por exemplo, sobre o “supérfluo e o costumeiro: alimentos e bebidas”, e também sobre o “supérfluo e o costumeiro: o *habitat*, o vestuário e a moda”, capítulos que retrataram aspectos de cultura material de distintas localidades, com destaque para a Europa.

Dentro da perspectiva socioeconômica, é possível tratar o consumo como diferenciador de estratos e, assim sendo, vale ressaltar um autor importante para a história do consumo, Veblen. A nota prévia de Stuart Chase à *Teoria da classe ociosa* de Veblen deixa clara a visão deste último autor sobre o consumo. Nas palavras de Chase:

Pessoas acima da linha da mera subsistência (...) não aproveitam o excesso que a sociedade lhes deu, visando

---

<sup>11</sup> “Os rituais de troca são usados para direcionar bens carregados de certas propriedades significativas para indivíduos que, assim o supõe o doador do presente, estão necessitados de tais propriedades (...) Os rituais de posse (...) são destinados a realizar a transferência das propriedades de um bem para seu dono. Os rituais de arrumação são usados para efetivar a transferência contínua de propriedades percebíveis, propriedades que provavelmente se desvaneceriam quando de posse do consumidor; os rituais de arrumação permitem ao consumidor “refrescar” as propriedades que ele ou ela extraiu dos bens (...). Finalmente, os rituais de despojamento são usados para esvaziar o significado dos bens, a fim de evitar que a perda de significado ou o contágio de significado possa ocorrer” (Idem, p. 119).

primordialmente a propósitos úteis (...) buscam impressionar as outras pessoas pelo fato de serem possuidoras desse excesso... Os meios e modos mediante os quais criam essa impressão, Veblen os denomina de *consumo conspícuo* (...) As pessoas superiores dominam seus inferiores em pecúnia mediante gastos supérfluos, à vista do que os inferiores movem céu a terra para melhorar seu status, gastando até o último limite de suas posses. Não faz muito que comprar a prestações proporcionou-lhes uma oportunidade sem paralelo para satisfazer suas ambições (CHASE *apud* VEBLEN, 1965, p. 14-15, grifos do autor).

Veblen tratou de consumo conspícuo frisando distintos estratos, isto é, o consumo só pode ser considerado conspícuo porque se considera classes diferentes: o que determinada classe tem condições de consumir não é o mesmo que uma outra classe pode obter. Assim, uma classe superior pode consumir em excesso, em detrimento de outra inferior que deseja o consumo da superior. A forma de diferenciação numa sociedade se dá, portanto, também pela ótica do consumo de bens.

A diferenciação de classes sociais foi objeto de estudo de Bourdieu e alguns conceitos desenvolvidos pelo autor são relevantes: os de *habitus*, gosto e estilos de vida. Segundo o autor, o *habitus*:

é o que faz com que o conjunto das práticas de um agente – ou do conjunto dos agentes que são o produto de condições semelhantes – são sistemáticas por serem o produto da aplicação de esquemas idênticos – ou mutuamente conversíveis – e, ao mesmo tempo, sistematicamente distintas das práticas constitutivas de outro estilo de vida (BOURDIEU, 2011, p. 163).

O *habitus* pode ser compreendido como os hábitos de um indivíduo ou como os costumes de uma classe social, que fazem com que um indivíduo ou uma classe se diferenciem dos demais. O gosto “faz com que as diferenças inscritas na *ordem física* dos corpos tenham acesso à *ordem simbólica* das distinções significantes” (Idem, p. 166, grifos do autor). Um gosto determinado pode pertencer a uma classe e não pertencer a uma outra, “ele opera continuamente a transfiguração das necessidades em estratégias, das obrigações em preferências, e engen-

dra, fora de qualquer determinação mecânica, o conjunto de “escolhas” constitutivas de *estilos de vida*” (Idem). O *habitus* e os gostos estão por trás dos diferentes padrões de consumo e formam os diferentes estilos de vida. “Os estilos de vida são, assim, os produtos sistemáticos dos *habitus* que, percebidos em suas relações mútuas segundo os esquemas do *habitus*, tornam-se sistemas de sinais socialmente qualificados – como “distintos”, “vulgares”, etc” (Idem, p. 164).

Na visão de Bourdieu, as diferenças sociais entre as classes não se resumem apenas a diferentes níveis de renda mas, sobretudo, ao *habitus* e aos gostos, que formam estilos de vida diferentes<sup>12</sup>. Isto significa que, sem depender diretamente da renda, o que é necessidade básica para um grupo social pode ser luxo para um outro grupo social, e a questão de necessidade ou de luxo dependerá, especialmente, do *habitus* e do gosto, que formam um estilo de vida determinado (BOURDIEU, 2011, p. 352).

Entende-se, portanto, consumo como uso ou gasto, já que diz respeito aos bens e serviços que se utilizam ou se gastam em uma dada sociedade. Consumo também como manifestação cultural, já que práticas de consumo guardam relações com as diferentes culturas presentes em uma sociedade. Ainda, consumo como cultura material, quando se pensa nos objetos materiais que são consumidos por uma sociedade, pois expressam uma cultura em forma de matéria. Finalmente, consumo como diferenciador de classes sociais, pois uma classe se distancia de outra também pelo consumo de bens e de serviços, consumo este que pode depender das variadas rendas observadas em diferentes classes sociais, mas não apenas da renda, pois a um mesmo rendimento podem ser atribuídos consumos distintos, porque o hábito, o gosto e o estilo de vida, que tem relação com a cultura, ditam práticas de consumo.

### **3 A Cidade de São Paulo: breve descrição**

São Paulo é considerada a maior cidade brasileira, o espaço geográfico onde se concentra o maior número de comércios, indústrias e serviços. O desenvolvimento econômico da cidade pode ser explicado

---

<sup>12</sup> “De fato, a *eficácia própria do habitus* é bem visível quando as mesmas rendas estão associadas a consumos muito diferentes compreensíveis apenas no pressuposto da intervenção de princípios de seleção diferentes” (BOURDIEU, 2011, p. 352, grifos do autor).

pelo Estado ter sido, especialmente no século XIX, o principal Estado brasileiro que produziu, comercializou e exportou café. A economia cafeeira, que se desenvolveu inicialmente no Rio de Janeiro, no Vale do Paraíba Fluminense, chegou depois ao Vale do Paraíba Paulista, mas foi quando chegou ao Oeste Paulista que transformou a realidade estadual. Segundo Sérgio Silva, a economia cafeeira “foi o principal centro da acumulação de capital no Brasil durante o período [dos séculos XIX e XX]”. Ainda, “é na região do café que o desenvolvimento das relações capitalistas é mais acelerado e é aí que se encontra a maior parte da indústria nascente brasileira (SILVA, 1980, p. 17).

A economia cafeeira contribuiu para o desenvolvimento dos estabelecimentos comerciais, inicialmente, para comercialização do principal produto produzido no Estado de São Paulo, o café; mas depois os estabelecimentos comerciais se expandiram para além dos voltados para a cafeicultura<sup>13</sup>. Também contribuiu para o desenvolvimento de instituições bancárias, necessárias para organização do fluxo monetário, dinheiro que a economia cafeeira fazia circular. Ainda, a economia cafeeira financiou ferrovias, relevantes para o escoamento da produção cafeeira para diferentes lugares do Brasil e para que a produção chegasse aos portos e fosse enviada para o exterior. Finalmente, a economia cafeeira contribuiu para a formação de indústrias em São Paulo (CANO, 1975, p. 68).

No ano de 2020, quando a pandemia de Covid-19 chegou ao Brasil, a população de São Paulo era de cerca 12.325.232 habitantes. Dados de 2019 apontaram São Paulo como a cidade com maior Produto Interno Bruto do Brasil, sendo de aproximadamente R\$720 bilhões. O PIB per capita correspondia a R\$59.000. O setor de serviços – especialmente para os casos de saúde e educação – foi o que apresentou maior desenvolvimento na cidade, seguido do setor industrial, formado por diversos produtos. Na área de comércio, São Paulo também apresentava desenvolvimento relevante, contando com comércios variados que atendiam a população local e de todo o Brasil. Ainda, vale ressaltar, São Paulo foi considerada em 2019 um dos maiores centros financeiros do mundo, apresentando grande quantidade de instituições bancárias, financeiras e seguradoras, dentre outras, abrigando também a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (“SUA PESQUISA”, 2020).

São Paulo é dividida em cinco grandes regiões: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro, conforme mapa 1.

---

<sup>13</sup> Para dados atualizados sobre o Estado de São Paulo, ver: DEAK; CERQUEIRA, 2019.

**Mapa 1: As grandes regiões da cidade de São Paulo**



Fonte: Prefeitura de São Paulo. Acesso em 26/04/2022.

Formam a zona Norte de São Paulo bairros como o Jaçanã e o Tremembé, no extremo norte, e Turucuvi e Santana. A zona Sul, uma das maiores em extensão territorial, conta com Vila Mariana, Santo Amaro, Sacomã, Moema, Jabaquara, Itaim Bibi, Capão Redondo, dentre outros. Na zona Leste se situam Itaim Paulista, Lajeado, Guaianazes, Cidade Tiradentes e Iguatemi, no extremo Leste, e locais mais conhecidos, como Tatuapé, Mooca e Itaquera. Na zona oeste se encontram Butantã, onde se situa um dos *campi* da Universidade de São Paulo, Pinheiros, Perdizes e Rio Pequeno, dentre outros. Por fim, a região Central de São Paulo conta com Bela Vista, Brás, Liberdade, República, Santa Cecília, Sé, dentre outras localizações. Estes são apenas alguns dos vários locais da capital do Estado de São Paulo.

#### **4 Hábitos, costumes e novas formas de consumir: o consumo na cidade de São Paulo do início da Pandemia de Covid-19**

Para averiguação de hábitos, costumes e novas formas de consumir na cidade de São Paulo<sup>14</sup> durante a fase inicial da pandemia de Covid-19 no Brasil, ou seja, período de março de 2020 a março de 2021, foi elaborado um questionário com questões de múltipla escolha, que foi divulgado para uma amostra aleatória de residentes de São Paulo: discentes da Faculdade Anclivepa de Gestão e Humanologia (FAGH); comunidades acadêmicas públicas de São Paulo; grupos aleatórios de comunidades sociais.

O questionário foi elaborado entre os meses de setembro e outubro de 2021, e enviado aos grupos descritos por meio de mídias sociais digitais, como Facebook, Instagram e Whatsapp, entre novembro de 2021 e fevereiro de 2022. Todos os respondentes do questionário concordaram com o Termo de Consentimento descrito no início do mesmo, afirmando estarem de acordo em participar voluntariamente da pesquisa. Foram alcançadas 172 respostas, que serão apresentadas abaixo no formato de textos, gráficos e tabelas.

O questionário foi elaborado com base nas seguintes hipóteses: Hipótese 1: Com restrições impostas, como as medidas de distanciamento e isolamento social e o encerramento de atividades de empresas de diferentes ramos, pessoas de distintas condições sociais, econômicas e financeiras perderam seus postos formais e informais de trabalho, de forma que seus rendimentos se reduzissem, a ponto de influenciarem no nível de consumo. Hipótese 2: A pandemia impôs novos hábitos de higiene, com a utilização de produtos que, antes do cenário pandêmico, não eram utilizados em larga escala como depois da disseminação do vírus, e a utilização destes produtos, como álcool em gel e desinfetantes, influenciaram as formas de consumir. Hipótese 3: Com as mudanças de rotinas por conta da pandemia, para evitar a circulação do vírus, atividades que eram realizadas fora do espaço doméstico, como o trabalho, a educação escolar e o lazer, passaram a ser realizadas em casa, o que impacta em hábitos de consumo. Hipótese 4: A pandemia contribuiu para que, por um lado, o nível de consumo de determinados bens e serviços fosse diminuído e, por outro lado, para que o nível de consumo de determinados bens e serviços fosse ampliado.

<sup>14</sup> Sobre consumo em São Paulo da passagem do século XIX para o século XX, cf.: OLIVEIRA, 2014.

A primeira pergunta do questionário foi a respeito do local de residência dos respondentes, conforme a tabela 1.

**Tabela 1: Região de residência dos respondentes durante o primeiro ano da pandemia de Covid-19 em São Paulo, em números absolutos e em porcentagens**

<b>Regiões</b>	<b>Respondentes</b>	<b>Porcentagens</b>
Norte	21	12,20%
Sul	30	17,40%
Leste	61	35,50%
Oeste	39	22,70%
Centro	21	12,20%
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

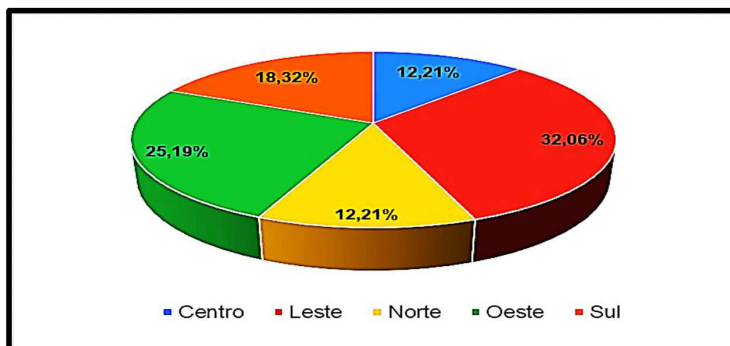
É possível notar que o maior número de respondentes se encontra na zona Leste de São Paulo: 61 respondentes, totalizando 35,50% do total de respostas. A zona Leste de São Paulo é a que apresenta o maior número de habitantes: cerca de 4,1 milhões de pessoas residem na região (VEJA SP, 2020). Na ordem decrescente da Tabela 1, a região Oeste conta com 39 respondentes, isto é, 22,70% do total, sendo tal região a menor em número de população, contando com aproximadamente 900 mil habitantes (LOFT, 2021). Depois, a zona Sul, com 30 respondentes, totaliza uma porcentagem de 17,40%, contando esta região com cerca de 2,7 milhões de pessoas (VEJA SP, 2020). Por último, aparecem as regiões Norte e Centro, ambas com 21 respondentes, correspondendo a 12,20% do total. A zona Norte e o Centro de São Paulo contam com um número próximo de habitantes em relação às demais, sendo, respectivamente, 2,3 milhões e 2,6 milhões (VEJA SP, 2020).

A segunda questão do questionário foi a seguinte: “Você perdeu seu emprego (formal/informal) durante a pandemia?”. Esta pergunta foi feita considerando-se a hipótese 1 deste trabalho. As respostas mostraram que 76,20% dos respondentes, ou seja, 131, não perderam o emprego entre o período de março de 2020 a março de 2021 e 23,80%, ou seja, 41, afirmaram que perderam o emprego.

Os gráficos descritos abaixo mostram, respectivamente, o quantitativo de respondentes que perdeu o emprego e o quantitativo que não perdeu o emprego, de acordo com as cinco regiões de São Paulo.



**Gráfico 1: Respondentes que não perderam o emprego durante o primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**

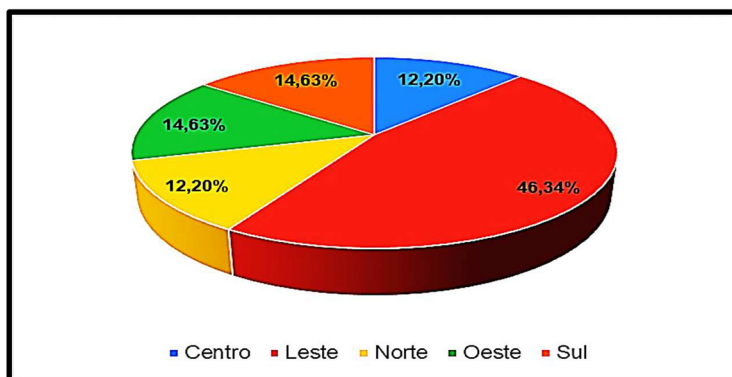


Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

A zona Leste de São Paulo, a maior em população e a que concentrou o maior número de respostas, de acordo com a tabela 1, foi a que apresentou o maior quantitativo de pessoas que não perderam o emprego durante o primeiro ano da pandemia, pois 32,06% de respondentes (42 pessoas) daquela região não perderam o emprego, seguidos das zonas Oeste (25,19%, equivalente a 33 pessoas) e Sul (18,32%, equivalente a 24 pessoas). Centro e zona Norte apresentaram o mesmo quantitativo (12,21%, o que equivale a 16 pessoas).

A zona Leste também foi a região que concentrou o maior número de indivíduos que perderam o emprego, conforme gráfico 2.

**Gráfico 2: Respondentes que perderam o emprego durante o primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**



Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

A zona Leste concentrou um quantitativo de 46,34% de respondentes (19 pessoas) que perderam o emprego durante o primeiro ano da pandemia em São Paulo. A zona Oeste apresentou porcentagem de 14,63% do total de pessoas (6 respondentes) que perderam o emprego, da mesma forma que a zona Sul. Centro e zona Norte contam com um quantitativo de 12,20% (5 pessoas) que perderam o emprego durante o período analisado.

As questões de números três, quatro e cinco do questionário diziam respeito a rendimentos/salários. A questão três foi a respeito da diminuição de renda/salário entre março de 2020 e março de 2021, e 58,70% dos respondentes, ou seja, 101 pessoas, afirmaram que não tiveram diminuição de renda/salário, contra 41,30%, isto é, 71 pessoas, que obtiveram diminuição de rendimentos/salários. A questão quatro foi sobre aumento de renda/salário e 80,20% dos respondentes, ou seja, 138 pessoas, afirmaram que não obtiveram aumento de rendimentos/salários, enquanto 19,80%, o que equivale a 34 pessoas, afirmaram que obtiveram aumento de rendimentos/salários. Os dados encontrados validam a hipótese 1, pois respondentes afirmaram que perderam seus empregos/trabalhos e passaram por diminuição de rendimentos.

A pergunta de número cinco do questionário foi se o rendimento/salário se manteve o mesmo durante o período inicial da pandemia e 58,10% dos respondentes, isto é, 100 pessoas, afirmaram que seus rendimentos/salários se mantiveram os mesmos durante o primeiro ano da pandemia de Covid-19, enquanto 41,90%, ou seja, 72 pessoas, afirmaram que houve alterações em renda/salários.

Na pergunta de número seis foi consultado a respeito dos hábitos de consumo relacionados à higiene pessoal dos respondentes: “Você passou a utilizar em maior quantidade e com mais frequência produtos de higiene pessoal, como álcool em gel e desinfetantes?”. Esta pergunta foi elaborada com base na hipótese 2 desta pesquisa. Para esta questão, retornaram 95,30% de respostas positivas, ou seja, 164 pessoas afirmaram que sim e, 4,70%, isto é, 8 pessoas, afirmaram que o consumo de tais produtos não foi aumentado. Isto nos mostra que a maioria dos respondentes acatou as medidas sanitárias relacionadas à utilização de produtos de higiene pessoal durante o período inicial da pandemia de Covid-19, o que valida nossa segunda hipótese e remete a novos hábitos de consumo.

A questão de número sete foi sobre o local de trabalho durante o primeiro ano da pandemia. Esta pergunta foi feita tendo como determinante e hipótese 3 deste artigo, que pode ser confirmada. Vale acrescentar que, acreditamos que trabalhar em casa ou em estabelecimento específico que se situa fora da residência doméstica influencia os hábitos de consumo. O trabalho em casa ou no ambiente doméstico passou a fazer parte do cotidiano de 71,50% dos respondentes (123 pessoas) contra 28,50% (49 pessoas), que continuaram com o trabalho fora do ambiente doméstico.

Considerando a totalidade de respondentes cujo local de trabalho passou a ser o ambiente doméstico e a totalidade de respondentes cujo local de trabalho continuou sendo o ambiente anterior (estabelecimento comercial, indústria, local de prestação de serviços), elaboramos a tabela 2 com separação por regiões de São Paulo feita em ordem alfabética dos nomes.

**Tabela 2: Comparação entre trabalho no espaço doméstico e fora do espaço doméstico, por regiões, durante o primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**

Região	Trabalho no Ambiente Doméstico		Trabalho fora do Ambiente Doméstico	
	Respondentes	Porcentagens	Respondentes	Porcentagens
Centro	19	15,45%	2	4,08%
Leste	36	29,27%	25	51,02%
Norte	12	9,76%	9	18,37%
Oeste	30	24,39%	9	18,37%
Sul	26	21,14%	4	8,16%
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100,00%</b>	<b>49</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

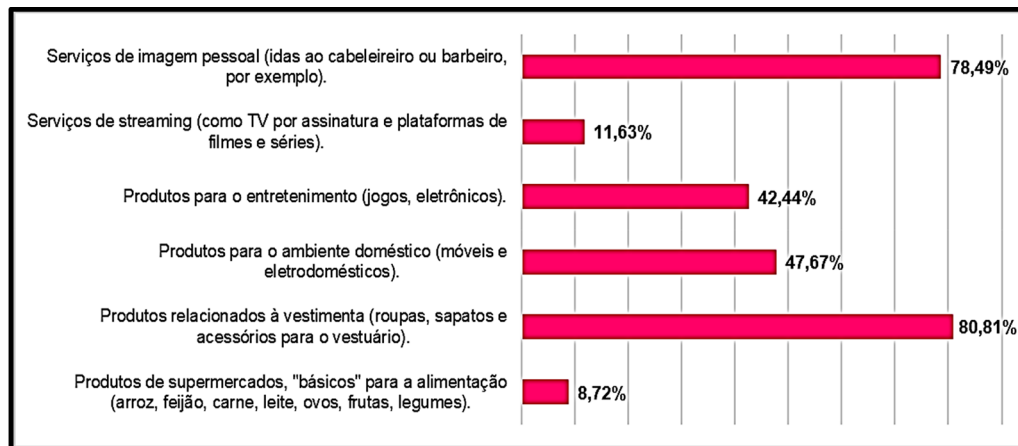
Das pessoas que passaram a trabalhar no ambiente doméstico, ou seja, 71,50% do total de respondentes, o que corresponde a 123 pessoas, a maioria se encontrava na zona Leste de São Paulo, a região mais populosa da cidade e que contou com o maior número de participação na pesquisa. Da mesma forma, foi na zona Leste de São Paulo que se encontrou o maior número de pessoas que continuou trabalhando em seus locais de origem do período anterior ao do início da pandemia, sendo 51,02% do total, o equivalente a 25 pessoas, quantitativo que destoa bastante dos números observados em demais regiões de São Paulo.

Pressupomos que a mudança da rotina de trabalho considerando o local de realização do mesmo influencia em hábitos de consumo. Um indivíduo que trabalha fora de casa pode precisar se alimentar também fora de casa; além disso, certamente utiliza vestimentas que não utiliza para trabalhar no espaço doméstico e pode necessitar trocar ou comprar vestimentas com uma frequência determinada; pode precisar gastar com transporte público e/ou combustível para realização do trajeto de casa até o local de realização do trabalho. Trabalhando em casa, é possível economizar com a alimentação que ocorreria fora do espaço doméstico; vestimentas podem ser trocadas ou compradas com menor frequência, já que se passa a maior parte do tempo dentro de casa; trabalhando em casa, gastos com transporte público e/ou combustível podem ser diminuídos ou se tornarem inexistentes.

O trabalhar de casa pode significar diminuição de consumo, porém, dependendo dos hábitos individuais ou dos costumes coletivos de uma família, a diminuição de um consumo específico é compensada pelo aumento de determinado consumo. Se o local do trabalho/emprego e do estudo passa a ser o ambiente doméstico, várias pessoas podem, por exemplo, passar a realizar em casa refeições que realizavam na rua: economiza-se com a comida fora de casa, mas gasta-se mais com alimentos que serão preparados no ambiente doméstico.

As questões de números oito e nove foram referentes a alterações em hábitos de consumo, para testar a hipótese 4 deste trabalho. A questão oito foi a seguinte: “Dos produtos e serviços citados abaixo, assinale quais deles você diminuiu o nível de consumo”. E a questão nove: “Dos produtos e serviços citados abaixo, assinale quais deles você aumentou o nível de consumo”. A configuração das questões permitia que os respondentes selecionassem mais de uma resposta. Os gráficos 3 e 4 apresentam as opções de respostas, juntamente com os conclusões obtidas.

**Gráfico 3: Diminuição no nível de Consumo de respondentes no primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**



Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

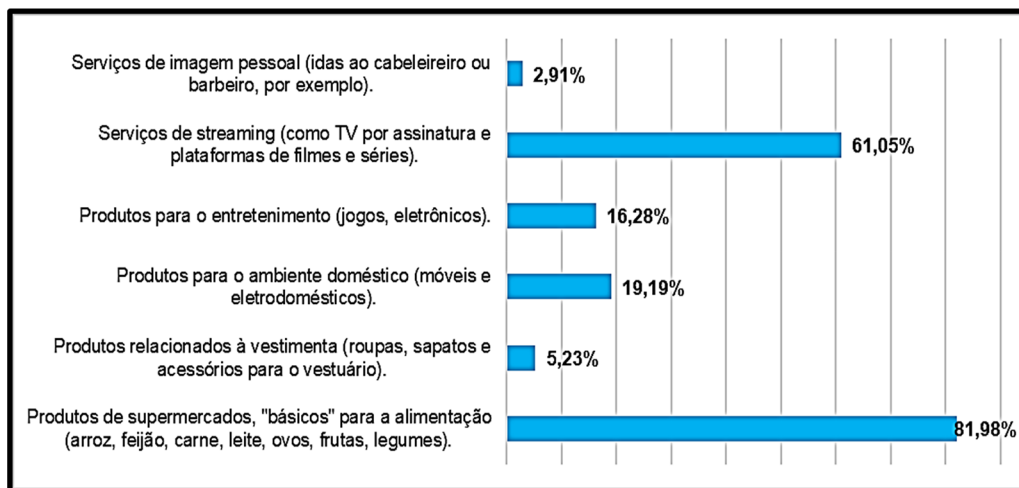
Com base no gráfico 3 descrito acima, é possível notar que, dos bens e serviços os quais os respondentes mais diminuíram o consumo estão, primeiramente, produtos relacionados à vestimenta, como roupas, sapatos e acessórios para o vestuário, com 80,81% de respostas que afirmaram diminuição de consumo destes produtos. Com uma rotina realizada, sobretudo, dentro do ambiente doméstico, a compra de produtos relacionados à vestimenta pode ser reduzida de forma considerável. No primeiro ano da pandemia, em que trabalho/emprego, educação escolar, lazer, passaram a se realizar em casa para as pessoas que acataram as medidas sanitárias, as respostas do questionário mostraram que alterações em hábitos de consumo foram experimentadas, como a diminuição de produtos relacionados à vestimenta.

Em segunda colocação, de acordo com o gráfico 3, foram 78,49% de respostas que afirmaram diminuição do consumo de serviços de imagem pessoal, como idas ao cabeleireiro ou ao barbeiro, por exemplo. A explicação para tais alterações de consumo pode ser a mesma descrita para a diminuição do consumo de produtos relacionados à vestimenta, pois estando mais em casa, e considerando diminuição de rendimentos, tais serviços podem passar a ser menos demandados, nos mostrando alterações em hábitos de consumo.

Os produtos relacionados à vestimenta e os serviços de imagem pessoal, os que apresentaram maior diminuição de nível de consumo

de acordo com nossa amostra aleatória, foram aqueles em que menos houve aumento de consumo, de acordo com as respostas, quando perguntamos quais foram os produtos em que o consumo foi aumentado, pergunta de número nove que resultou no gráfico 4.

**Gráfico 4: Aumento no nível de Consumo de respondentes no primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**



Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

Apenas 5,23% das respostas afirmaram aumento no consumo de produtos relacionados à vestimenta e, menos ainda, 2,91% afirmaram aumento no consumo de serviços de imagem pessoal. O que mais se destaca no gráfico 4, o maior aumento, diz respeito a produtos de supermercados, “básicos”<sup>15</sup> para a alimentação, como arroz, feijão, carne, leite, ovos, frutas, legumes, pois aproximadamente 82% das respostas afirmaram aumento destes produtos no primeiro ano da pandemia de Covid-19 em São Paulo (março de 2020 a março de 2021).

O aumento do consumo de produtos de supermercados pode ser explicado de acordo com alguns motivos: primeiro, considerando que a

<sup>15</sup> “Básicos” foi escrito entre aspas porque determinadas noções, como as de básicos, necessários, supérfluos, luxuosos, podem variar de pessoa para pessoa considerando sua condição social, cultural, econômica e financeira. O que é básico para a vida cotidiana de uma pessoa pode ser supérfluo para a vida de outra pessoa. Descrevemos, para itens de supermercado, como “básicos” os que acreditamos assim serem considerados, dado o contexto social e cultural brasileiro, mas ainda assim, mantendo as aspas porque as noções podem variar dependendo das análises.

maioria dos respondentes passou a realizar em casa atividades que se realizavam fora do espaço doméstico, como o trabalho e, sendo assim, a alimentação que se realizava fora de casa passou a ser realizada dentro do ambiente doméstico, é possível afirmar o aumento do consumo de produtos originários de supermercados, para preparação de refeições; segundo, comprar no supermercado (ainda que o aumento de preços de produtos alimentícios tenha sido considerável nos últimos anos) pode ser uma opção mais barata do que pedir a comida pronta – que antes se consumia fora de casa – de bares e restaurantes, ou seja, aumento do consumo de produtos oriundos de supermercados pode significar economia de renda. Assim, com base no aumento da demanda pelos produtos “básicos” voltados à alimentação, certificamos, mais uma vez, alterações em hábitos de consumo, considerando um período anterior ao do início da pandemia.

Os serviços de streaming, como televisão por assinatura e plataformas de filmes e séries se constituem no segundo item em que houve ampliação do nível de consumo, pois 61,05% das respostas afirmaram aumento do consumo de tais serviços, o que é condizente com o período pandêmico inicial, em que foram reforçadas medidas de distanciamento e isolamento, época em que estudos e pesquisas sobre o vírus e a doença ainda estavam em fase de gestação e as vacinas ainda não haviam sido criadas e nem aplicadas à população. Em um período que pode ser considerado de tamanha gravidade, em que o lazer passou a ser realizado em casa, o aumento dos serviços de streaming é válido. Constatamos, portanto, novamente, alterações em hábitos de consumo, impostos pelo cenário da pandemia de Covid-19.

Especialmente com as questões de números oito e nove, foi possível confirmar a quarta hipótese deste trabalho, pois com a pandemia de Covid-19, o nível de consumo de determinados produtos e serviços diminuiu ou aumentou, e creditamos esta variação no nível de consumo às demais hipóteses deste trabalho: perda de emprego dos respondentes e, conseqüentemente, diminuição de renda/salários; novos hábitos de higiene, como a utilização de produtos antes não consumidos, que demandaram nova alocação de renda para sua compra e pode impactar na variação do nível de consumo de outros produtos e/ou serviços; realização de atividades de trabalho, educação escolar e lazer no ambiente doméstico.

Com base no que foi decretado no início do período inicial da pandemia no Brasil, sobre as medidas de distanciamento e isolamento,



e considerando que acreditávamos no aumento do consumo de produtos de supermercados, elaboramos a questão de número dez: “Durante a fase inicial da pandemia, você consumiu produtos de supermercados especialmente da seguinte forma”. A configuração da questão permitia que os respondentes selecionassem mais de uma alternativa. Abaixo seguem as respostas:

**Tabela 3: Deslocamento de respondentes para aquisição de itens de supermercados durante o primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**

Forma	Respostas	Porcentagens
Se deslocando fisicamente até o supermercado, e realizando as compras presencialmente	123	76,74%
Fazendo o pedido dos produtos, que eram entregues em sua residência (delivery / motoboy), de forma que você não se deslocava até o supermercado.	50	29,07%
Familiares e amigos realizavam as compras para você e entregavam em sua residência.	11	6,40%

Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

Por meio da tabela 3, é possível notar que a maioria das respostas revelam sobretudo que os respondentes se deslocavam fisicamente até os supermercados para a realização das compras. Isto nos mostra que se manteve em nossa amostra o costume de realizar presencialmente ou pessoalmente as compras de itens de supermercados.

Para investigarmos os hábitos relacionados às compras gerais, elaboramos a questão de número onze, que diz respeito a compras realizadas por meio da internet ou por meio de lojas físicas<sup>16</sup>. Os respondentes poderiam optar por apenas uma resposta e exatamente 86 pessoas responderam que realizavam as compras gerais pela internet e 86 responderam que visitavam as lojas físicas para realização das compras, totalizando os 172 respondentes da amostra.

A fim de compreendermos hábitos relacionados ao lazer, elaboramos a questão de número doze, a última do questionário, que foi a seguinte: “Quais foram suas formas de lazer ou entretenimento durante a fase inicial da pandemia?”. A questão foi configurada de forma que os respondesse pudessem selecionar mais de uma alternativa. As opções de respostas, quantitativo correspondente e as respectivas porcentagens, estão descritos na tabela 4.

<sup>16</sup> Sobre a relação entre a pandemia e variações em compras on-line, cf.: SANTOS; DIB, 2020.

**Tabela 4: Formas de lazer ou entretenimento de respondentes durante o primeiro ano da Pandemia de Covid-19 em São Paulo**

<b>Formas de lazer ou entretenimento</b>	<b>Respostas</b>	<b>Porcentagens</b>
Leitura	88	51,16%
Jogos / Eletrônicos	51	29,65%
Serviços de Streaming	110	63,95%
Televisão aberta	56	32,56%
Desenvolvimento de novas atividades (artesanato, culinária, etc)	67	38,95%

Fonte: Elaboração própria, com base em questionário aplicado.

No contexto pandêmico inicial, em meio a tantas infecções, internações e mortes causadas pela doença; em um cenário onde pesquisadores corriam contra o tempo para descobertas a respeito do novo coronavírus; época ainda sem medicações eficazes; período de falta de condução de uma política rígida e uniforme no cenário nacional; ocupar a mente e o corpo com novos entretenimentos foi uma forma de amenizar a grande crise sanitária, econômica e social que se instalava no Brasil.

Com base nos resultados do questionário, apresentados na presente seção, foi possível perceber como considerações principais: a maioria dos respondentes residiram, entre março de 2020 e março de 2021, na Zona Leste de São Paulo; uma minoria de respondentes perdeu emprego e a grande maioria passou a trabalhar de casa; itens de higiene passaram a ser utilizados com maior frequência pelos respondentes; produtos de supermercados e serviços de *streaming* foram os que obtiveram maior aumento no nível de consumo, enquanto produtos relacionados ao vestuário e serviços de imagem pessoal foram os que obtiveram maior diminuição no nível de consumo; a pandemia foi um momento importante para que as pessoas desenvolvessem novos aprendizados, como artesanato e culinária; por fim, o contexto pandêmico contribuiu para alterações em hábitos de consumo e formas de consumir de residentes respondentes, pois o nível de consumo de determinados produtos e serviços variou (diminuiu ou aumentou).

## **5 Considerações finais: o consumo na capital paulistana**

O objetivo deste artigo foi o de analisar o consumo na cidade de São Paulo durante uma fase inicial da pandemia de Covid-19, consi-

derando março de 2020 a março de 2021, sendo a principal fonte de dados um questionário aplicado a uma amostra aleatória de residentes das cinco grandes regiões da cidade (Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro). As hipóteses de pesquisa, apresentadas na seção 4 deste artigo, foram confirmadas de acordo com os resultados adquiridos.

Foi possível notar que, com as restrições impostas à população, como medidas de distanciamento e isolamento social e o encerramento de atividades de empresas de diferentes ramos, pessoas realmente perderam seus postos formais e informais de trabalho (o que contribuiu para diminuição de rendimentos), validando a hipótese 1. Foi possível compreender, por meio dos resultados obtidos, que a maioria dos respondentes passou a utilizar com maior frequência do que antes do início da pandemia, produtos destinados à higiene, como uma forma de proteção contra o novo coronavírus, o que confirma a hipótese 2. Ainda, foi possível constatar que, com as mudanças de rotinas decorrentes do cenário pandêmico, para evitar a circulação do vírus, atividades que eram realizadas fora do espaço doméstico, como o trabalho, a educação escolar e o lazer, passaram a ser realizadas em casa, o que impactou nos hábitos de consumo dos respondentes, confirmando a hipótese 3. Finalmente, foi possível entender que a pandemia contribuiu para que, por um lado, o nível de consumo de determinados bens e serviços fosse diminuído e, por outro lado, para que o nível de consumo de determinados bens e serviços fosse ampliado, o que confirma nossa hipótese de número 4.

Com base na amostra aleatória de respondentes da cidade de São Paulo, é válido afirmar que, pelo menos em partes, a pandemia de Covid-19 contribuiu para a ressignificação do consumo, na medida em que hábitos individuais e costumes coletivos foram alterados devido ao cenário pandêmico.

## Referências

ARAÚJO, Tânia Maria de; LUA, Iracema. “O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19”. Ensaio. Dossiê Covid-19 e Saúde do Trabalhador. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 2021; 46: e27. (Online), p. 1-11.

ARAÚJO, Iara Soares de; BRANDÃO, Viviane Bernadeth Gandra. “Trabalho e renda no contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil. *Revista*

FERREIRA, N. S.; SOUSA, S. O consumo na cidade de São Paulo em cenário de pandemia

*Práxis*, Novo Hamburgo, a. 18, n. 2, mai./ago., 2021, p. 96-111.

BLUTEAU, Raphael. *Vocabulário português & latino: aulico, anatomico, architectonico ...* Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesus. 8 v. Disponível em: <http://dicionarios.bbm.usp.br/pt-br/dicionario/edicao/1>. Acesso em: 23/06/2020, 1789.

BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. 2 ed. Tradução de Daniela Kern e Guilherme Teixeira. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo (séculos XV-XVIII)* – Vol. 1: As estruturas do cotidiano: o possível e o impossível. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BRITO, Sávio Breno Pires *et all.* “Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI”. *Revista Visa em Debate – sociedade, ciência e tecnologia*. Fiocruz. *Vigil sanit. debate*, 2020; 8(2), p. 54-63.

CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975.

CHASE, Stuart. “Nota prévia”. In: VEBLEN, Thorstein. *A teoria da classe ociosa* (Um estudo econômico das instituições). Tradução de Olivia Krähenbühl. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.

COSTA, Simone da Silva. “Pandemia e desemprego no Brasil”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(4), jul./ago., 2020, p. 969-978.

DEAK, Mariel; CERQUEIRA, Claudia. *Diagnóstico do estado de São Paulo e suas regiões*. Diretoria de Análise de Dados – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Produtividade e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/Content/uploads/Boletim%20diagnostico%20SP.pdf>. Acesso em 26/04/2022.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moe-*

da. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

FERREIRA, Natânia Silva. *O consumo na capital criada nos anseios da modernidade da Primeira República – Belo Horizonte (1894-1930)*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

FREITAS; NAPIMOGA; DONALISIO. “Análise da gravidade da pandemia de Covid-19”. *Epidemiol. Serv. Saúde. Brasília*, 29(2) : e2020119, 2020, p. 1-5.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Disponível em: <http://www.institutofsbpesquisa.com.br/>. Acesso em: 23/06/2020.

“SUA PESQUISA”. [https://www.suapesquisa.com/cidadesbrasileiras/cidade\\_sao\\_paulo.htm](https://www.suapesquisa.com/cidadesbrasileiras/cidade_sao_paulo.htm). Acesso em 01/07/2022.

JEVONS, William Stanley. *A Teoria da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LOFT BLOG. “Guia da Zona Oeste de SP: quais os bairros e as características da região”. 23/12/2021. Disponível em: <https://blog.loft.com.br/morar-zona-oeste-sp/>. Acesso em 26/04/2022.

MCCRACKEN, Grant David. *Cultura e Consumo – novas abordagens ao caráter simbólico dos bens e das atividades de consumo*. Tradução de Fernanda Eugenio. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MILLER, Daniel. “Consumo como cultura material”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 33-63, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Milena Fernandes de. *O mercado do prestígio: consumo, capitalismo e modernidade na São Paulo da “Belle Époque” (1890-1914)*. São Paulo: Alameda, 2014.

PINHO, Lucinéia de *et all.* “Pandemia da Covid-19: Impactos à renda e ao aumento do Consumo de alimentos ultraprocessados”. *Revista Unimontes Científica – RUC*, Montes Claros (MG), Brasil, v. 22, n. 2, jul./dez., 2020, p. 1-15.

FERREIRA, N. S.; SOUSA, S. O consumo na cidade de São Paulo em cenário de pandemia

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. [recurso eletrônico]. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS; Walter Rodrigo das Neves; DIB, Alfredo. “Inovação do E-commerce Brasileiro na Pandemia”. *Econômica – Niterói*, v. 22, n. 1, p. 95–115, Junho, 2020.

SILVA, Antonio Moraes. *Diccionario da lingua portuguesa*. Lisboa: Typographia Lacerdina. Disponível em: <http://dicionarios.bbm.usp.br/pt-br/dicionario/edicao/2>. Acesso em: 23/06/2020, 1890.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. *Dicionário de conceitos históricos*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2015.

SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

VEBLEN, Thorstein. *A teoria da classe ociosa* (Um estudo econômico das instituições). Tradução de Olivia Krähenbühl. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.

VEJA SP. “Zona Sul concentra maioria de desempregados na cidade de São Paulo”. 24/01/2020. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/zona-sul-concentra-maioria-dos-desempregados-na-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em 26/04/2022.





## IGNÁCIO RANGEL: TRAJETÓRIA E INTERLOCUTORES

Leandro Mendes Nogueira<sup>1</sup>

**Resumo:** Ignácio Rangel faz parte de uma geração de intérpretes que desenvolveu uma metodologia para analisar a natureza do desenvolvimento brasileiro. Para entender sua singularidade, é essencial compreender sua originalidade, e como esta estava apoiada em diferentes teorias econômicas e áreas do conhecimento. Sua trajetória de vida é outro traço marcante em sua obra: Rangel participou de importantes momentos da história econômica do país ao longo do século XX. Assim, nosso objetivo é compreender o desenvolvimento de suas interpretações a partir da sua trajetória política e profissional e das relações que estabelece com diferentes interlocutores.

**Palavras-chave:** Ignácio Rangel. Trajetória. Interlocutores. Intérprete brasileiro. Pensamento econômico.

## IGNÁCIO RANGEL: TRAJECTORY AND INTERLOCUTORS

**Abstract:** Ignácio Rangel is part of a generation of interpreters who developed a specific methodology to analyse the nature of Brazilian development. To understand what made him special, it is essential to comprehend his originality, and how it is supported by different economic theories and areas of knowledge. His life is another striking feature in his work: Rangel was part of important moments of the country's history throughout the 20th century. Thus, our main goal is to understand the development of his interpretations with the help of his political and professional trajectory and the relationships he establishes with different interlocutors.

---

<sup>1</sup> Mestre em Culturas e Identidades Brasileiras pelo Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo (USP).

**Keywords:** Ignácio Rangel. Trajectory. Interlocutors. Brazilian interpreter. Economic thinking.

## **IGNÁCIO RANGEL: TRAYECTORIA E INTERLOCUTORES**

**Resumen:** Ignácio Rangel forma parte de una generación de intérpretes que crearon una metodología para analizar la naturaleza del desarrollo brasileño. Para entender su singularidad, es esencial comprender su originalidad, y cómo se apoyó en distintas teorías económicas y áreas del conocimiento. Su trayectoria de vida es otro rasgo destacable en su obra: Rangel participó en importantes momentos de la historia económica de Brasil a lo largo del siglo XX. Así, nuestro objetivo es comprender el desarrollo de sus interpretaciones a partir de su trayectoria política y profesional y de las relaciones que establece con distintos interlocutores.

**Palabras-clave:** Ignácio Rangel. Trayectoria. Interlocutores. Intérprete brasileño. Pensamiento económico.

### **1 Introdução**

Ignácio Rangel faz parte de uma geração de intérpretes que desenvolveu uma metodologia de análise para entender a natureza e as especificidades do desenvolvimento brasileiro. Com uma capacidade analítica inovadora, o economista maranhense participou de importantes momentos da história econômica do país, no governo de Getúlio Vargas, na Assessoria Econômica da presidência e, posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, no BNDES; tornando-se, assim, um militante do desenvolvimento brasileiro.

No entanto, Rangel não pertenceu ao universo acadêmico profissional, um dos motivos que o afastou dos currículos universitários durante décadas e ajuda a explicar o manto de silêncio a que foi submetida sua obra. Porém, essa explicação seria por demais limitada, se não considerássemos que esse silenciamento tem a ver, sobretudo, com a singularidade teórica do autor, sua escrita prolixa e suas reflexões polêmicas em torno de alguns temas, que não agradavam a esquerda e nem a direita.

Um dos aspectos principais para entender a singularidade teórica de Ignácio Rangel encontra-se, certamente, na sua biografia. Em grande parte, a trajetória de vida do autor funde-se com sua obra. Assim, os principais ambientes que Rangel circulou influenciaram de algum modo na formação de suas ideias. Outro aspecto importante, para o entendimento dessa singularidade, são as relações que o autor estabelece com os seus interlocutores. Um dos traços marcantes do seu pensamento é o diálogo que estabelece com diferentes correntes teóricas.

Marx e Lênin foram as principais referências teóricas de Ignácio Rangel. Porém, o seu ecletismo intelectual não o impediu de trabalhar com autores como Adam Smith, Joseph Schumpeter e John M. Keynes. Pelo contrário, procurou processar as diferentes teorias econômicas sempre atentando em formular os instrumentos adequados em vista do entendimento de nossa economia. Para entendermos melhor essa construção analítica, abordaremos, nesse artigo, algumas interlocuções que Rangel realiza e que foram fundamentais na edificação do seu pensamento, assim como abordaremos, também, sua trajetória política e profissional como eixo importante dessa edificação.

## **2 Ignácio Rangel: trajetória política e profissional**<sup>2</sup>

Ignácio de Mourão Rangel nasceu em 1914 em Mirador, no Maranhão, e morou em diversas localidades do estado até se mudar para São Luís, em 1926, para cursar o ginásio. Nesse período, o Maranhão, como o restante do Brasil, era essencialmente rural e marcado pela dominação das oligarquias regionais. No cenário internacional, a Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, a crise de 1929 e a Segunda Guerra influenciariam em mudanças significativas na economia e sociedade brasileira. Foi nesse cenário que de forma precoce Rangel se interessou pelas lutas políticas e sociais, influenciado pelo pai, um juiz de direito que militou na Aliança Liberal em 1929 e fazia oposição ao governo federal. Na Revolução de 1930, Rangel entrou na luta política pegando em fuzil com um grupo de sargentos e cabos conspirando derrubar o governo, dessa forma apoiou o movimento político que levou Getúlio Vargas

---

<sup>2</sup> A trajetória de vida do autor, aqui apresentada, é baseada, sobretudo, em entrevistas concedidas à Revista Geosul (1988), ao IPES/UFMA: *Um fio de prosa autobiográfica* (1991a) e CPDOC/FGV (1991b). Além de outros depoimentos presentes em sua obra.

ao poder (RANGEL, 1991a).

Em 1922 foi fundado o Partido Comunista do Brasil (PCB), a primeira organização política de orientação comunista do Brasil e que teve forte influência dos comunistas soviéticos, tendo alguns de seus quadros, por exemplo, sido formados na Rússia. Através do partido a leitura dos textos marxistas tornou-se frequente entre os militantes da época. Rangel logo tomou contato com o *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, que traria uma grande mudança nas suas ideias. Era, segundo o próprio autor, como se houvesse redescoberto o mundo através da obra (RANGEL, 1991a).

Em 1935, integra-se à Aliança Nacional Libertadora (ANL), organização associada ao PCB. Identificando-se com a orientação política da organização, Rangel assumiu o comando de 200 homens camponeses que estavam em luta contra os fazendeiros latifundiários no alto sertão maranhense. Lutava, desse modo, pela reforma agrária, pois compartilhava das teses da esquerda que analisava a reforma como a via pela qual o país alcançaria o desenvolvimento industrial e que via como os principais inimigos do desenvolvimento brasileiro os grandes proprietários rurais semifeudais e o imperialismo (RANGEL, 1991b).

Ao longo de sua história o PCB esteve em grande parte na ilegalidade. A ANL é posta nessa condição logo após divulgar um manifesto contra o governo de Getúlio. O governo que Rangel havia apoiado em 1930 e passou a fazer oposição anos mais tarde o manda para presídio no Rio de Janeiro. Na prisão, passa a estudar intensamente e participa da criação de uma improvisada Universidade Popular, onde foi o reitor e responsável por organizar diversos cursos dirigidos aos militantes ali encarcerados. Ao ser liberado da prisão em 1937, retorna à capital maranhense e segue participando ativamente de reuniões clandestinas do PCB e estudando constantemente. Por oito anos, período que coincide com a ditadura do Estado Novo, ficou proibido de sair de São Luís, tendo seus documentos apreendidos pela polícia política (RANGEL, 1988).

Outras figuras de expressão, como o escritor Graciliano Ramos, estiveram encarcerados entre 1935-37. A prisão tornou-se um local de enorme efervescência cultural, o próprio Graciliano escreve sua obra *Angústia* em cárcere. Também motivado pelo clima político e após muitos estudos no presídio, Rangel começa a rever algumas de suas posições políticas que mais tarde desenvolveria em sua obra. Uma destas

tratava-se da possibilidade de o Brasil industrializar-se sem fazer uma reforma agrária. Ainda segundo Rangel, o governo, do qual era opositor, estava encampando alguns projetos que faziam parte do programa que defendia na militância, como a organização da siderurgia, o comércio externo, a indústria pesada e outros. A partir daí impôs a si mesmo o desafio da autocrítica e do que vinha fazendo na militância política, buscando compreender a história concreta do desenvolvimento brasileiro (RANGEL, 1991a).

Já nos anos de 1940, em São Luís, Rangel trabalhou na firma Comércio e Indústria Martins Irmãos & Cia., primeiro no escritório e depois na fábrica. O trabalho no chão da fábrica foi um pedido seu ao chefe da empresa, pois tratava-se de uma experiência que pretendia levar consigo, conforme relata Rangel:

Eu fui para a fábrica. Ali, eu trabalhei seis meses. E, evidentemente, passei a saber o que é uma fábrica por dentro. Foi uma coisa que provocou uma enorme diferença pela vida afora, quando meus colegas economistas davam pareceres, analisando projetos industriais, sem jamais terem sabido o que é uma fábrica. Adquiri muito interesse pelos aspectos técnicos da produção. Comecei a estudar o problema e a sugerir à oficina mudanças, como alteração de peças e tudo mais (RANGEL, 1991a, p. 49).

Nascia daí seu interesse pelos aspectos produtivos e comerciais da indústria. É o que se nota, por exemplo, em 1945, quando viaja para Teresópolis, no estado do Rio de Janeiro, para chefiar a assessoria do estado do Maranhão, que, por iniciativa sua, pretendia mobilizar o comércio e a indústria maranhense a defender seus interesses na 1<sup>o</sup> Conferência Nacional das Classes Produtoras, organizado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC).<sup>3</sup> Recupera seus documentos para essa viagem, mas não consegue participar da conferência em Teresópolis e decide permanecer na capital federal, pois o Maranhão já não mais atendia às suas expectativas culturais e políticas. Começa a trabalhar como tradutor de novelas e inicia sua carreira no jornalismo, escrevendo artigos para publicações no *Jornal do Brasil*, *Digesto Econômico*,

<sup>3</sup> Segundo Bielschowsky (2000, p.39), a CNC, a Associação Comercial de São Paulo e a Federação do Comércio de São Paulo “foram núcleos de certa relevância do pensamento econômico neoliberal” no Brasil.

Panfleto, Diretrizes, Diários de Notícias, entre outros (RANGEL, 1988).

Na capital, Rangel conclui o curso de direito na Universidade do Brasil, atualmente a Universidade Federal do Rio de Janeiro, que havia sido interrompido em duas ocasiões no Maranhão. Apesar da formação em direito, seu interesse maior era pela economia, desde os tempos da militância. Os artigos publicados em jornais, por exemplo, versavam sobre temas econômicos, revelando aos poucos a formação do economista autodidata. A formação autodidata em economia era regra devido a inexistência de curso superior da disciplina no Brasil, o que fazia com que o conhecimento da ciência econômica, segundo Rangel, fosse tratado nas escolas de direito e nos seminários<sup>4</sup> (RANGEL, 1991b).

Na medida em que vai aperfeiçoando suas ideias, vinculadas à realidade com que se defronta, passam a ficar evidentes suas divergências com o PCB, como no tema da reforma agrária e outros, o que resulta no seu afastamento do partido em 1947. Um dos traços mais característicos de seu pensamento seria valorizar o debate de ideias e cultivar a liberdade intelectual, o que lhe possibilitaria organizar seus próprios argumentos - em muitas ocasiões de forma inusitada, o que gerava polêmica e descontentamento nos ambientes que frequentava. Sobre o assunto, escreve Gilberto Paim (1998, p. 57-58):

As potencialidades industriais do país foram objeto de contínuos debates provocados por Ignácio Rangel nos círculos do Partido Comunista, em particular na Célula Theodore Dreiser [...]. A esse organismo pertenciam Graciliano Ramos e outros intelectuais que não sentiam motivação alguma com os temas incansavelmente abordados por Ignácio Rangel.

Não incorreríamos em exagero ao afirmar que as perorações desse teórico, que conhecia a fundo a literatura marxista, chegavam a causar desagrado a participantes de reuniões que nada entendiam da história do desenvolvimento econômico. [...] Explicações simplificadas do nosso atraso eram de mais fácil aceitação do que as especulações sobre o caráter específico do tecido de que era feita a so-

---

<sup>4</sup> Nesse período, na Universidade do Brasil, “Gudin e Bulhões introduziram o primeiro programa de curso superior dirigido exclusivamente à ciência econômica e foram os líderes intelectuais da Faculdade de Economia, isoladamente a mais importante do país, por muito tempo” (Bielschowsky, 2000, p.38). Curso de pós-graduação em Economia era inexistente e a formação era, sobretudo, vinculada às instituições do governo, BNDE, Sumoc etc.

cidade brasileira. [...] A direção do Partido não demorou a classificar como heresias e contrabandos ideológicos as teses de um economista que considerava possível a industrialização brasileira sem a execução da reforma agrária.

Rangel foi um dos primeiros integrantes a questionar as teses defendidas pelo PCB. A teoria e a prática revolucionária do partido, apesar de passarem por adaptações ao caso brasileiro, ainda se mantinham presas às influências do modelo soviético, o que dificultava uma análise crítica com base nas especificidades brasileiras. Outro esforço, nesse sentido, foi realizado por Caio Prado Jr., ao questionar os erros de interpretação e a resultante ação revolucionária do partido e da esquerda brasileira em geral (MAMIGONIAN, 2014).

Num outro momento, em 1950, Rangel é convidado por Rômulo Almeida para trabalhar na assessoria da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e, em 1952, no segundo governo de Getúlio Vargas, para trabalhar na assessoria econômica da Presidência. Na assessoria, ficou responsável por criar uma lei sobre o problema do babaçu e também esteve envolvido na criação de normas reguladoras dos serviços públicos, que na época eram concedidos a empresas privadas estrangeiras. Depois participou de projetos responsáveis pela criação de serviços públicos de administração direta, como a Eletrobrás e Petrobrás (RANGEL, 1988).

A assessoria foi responsável pela constituição e consolidação de importantes instituições estatais e representou um marco importante na ação do planejamento estatal e na elaboração de uma política nacional de desenvolvimento. Esse período curto, mas de trabalho intenso na assessoria, cujos membros eram chamados por Getúlio Vargas de “boêmios cívicos” – em função do trabalho prolongado em que se mantinham nas madrugadas no Palácio do Catete – constituiu-se num grande aprendizado para Rangel.<sup>5</sup> Em 1953, escreve sua tese principal

---

<sup>5</sup> O livro organizado por Marcos Costa Lima (2013), *Os Boêmios Cívicos*, é uma referência para entender a contribuição da Assessoria Econômica no segundo governo do Getúlio Vargas. Como também entrevistas concedidas pelos membros da Assessoria ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas. A equipe que trabalhava na Assessoria Econômica era formada por engenheiros, economistas e advogados. Cada um discutia o seu parecer no que estava trabalhando com os outros, todos opinavam sobre os projetos. Essa liberdade conferida à Assessoria, sem muitas burocracias, e com membros de diferentes formações e procedências políticas possibilitou um alto rendimento do trabalho, o que segundo Rangel (1991b), ele nunca mais viria em repartição alguma.



*Dualidade básica da economia brasileira* ([1957] 2005), para obter o título de economista, o que também lhe rende uma bolsa de estudos na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (RANGEL, 1991b).

Os debates que ocorriam no Palácio do Catete logo se ampliaram. Junto à assessoria foi formado o grupo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), sob a chefia de Hélio Jaguaribe, que se originou a partir de reuniões e debates do *Grupo de Itatiaia*. Esse grupo era de certa forma um prolongamento mais teórico do trabalho que ocorria na assessoria. Uma série de conferências ministradas por Rangel no IBESP, em 1955, resultou na organização do livro: *Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro* (RANGEL, [1955] 2005).

O IBESP transforma-se, em 1955, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), local em que Rangel mantém amplo debate intelectual com seus membros, como Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes, Nelson Werneck Sodré, Álvaro Vieira Pinto e Roland Corbisier, além do apoio de Celso Furtado e outros.

O ISEB, nesse período, foi o núcleo principal desse pensamento, inspirado nas diretrizes da CEPAL e outras fontes desenvolvimentistas. Rangel ([1992] 2005), chama a atenção para o fato de o ISEB ter sido uma instituição ideológica do governo, ao mesmo tempo em que abrigava diferentes correntes. O próprio Rangel não endossava muito o que se defendia no instituto, ainda assim, dizia que, ocasionalmente, era possível uma unidade em relação a certas questões.

Em 1954, Rangel cursaria a pós-graduação na CEPAL, no Chile, onde escreve a monografia: *El desarrollo económico en Brasil*. Conforme Rangel ([1955] 2005, p.131), “foi aí que fui metodicamente informado das modernas teorias sobre o desenvolvimento econômico”. Em função da inexistência de cursos de pós-graduação no Brasil, a CEPAL foi um ambiente destacado na formação de diversos economistas brasileiros.

Quando retorna do Chile, Rangel inicia sua carreira no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Trabalhará na Divisão de Projetos da instituição, uma escolha pessoal que lhe renderá o livro *Desenvolvimento e projeto* (RANGEL, [1956] 2005), inspirado na análise de projetos do banco. Exerce o cargo de chefe do departamento econômico e da equipe técnica do Conselho de Desenvolvimento. Também participa da execução de diversos projetos, como o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, que lhe possibilita escrever *Ele-*

*mentos de economia do projeto*, em (RANGEL, [1959] 2005).

No governo posterior, o presidente Jânio Quadros cria um grupo de trabalho para analisar e propor soluções para o problema agrário brasileiro, para o qual Rangel é convidado. *A questão agrária brasileira* (RANGEL, [1962] 2005) é o resultado dos trabalhos desenvolvidos por Rangel sobre a temática agrária. Já no governo de João Goulart, em fevereiro de 1964, um pouco antes do golpe militar, é convidado pelo presidente para escolher entre o Ministério Extraordinário do Planejamento e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), atual Banco Central, mas nega o convite por considerar que não se governa um ministério sem uma equipe segura e que, por experiência, a máquina burocrática brasileira criava uma série de empecilhos. Ademais, como confessaria posteriormente, um dos motivos também era a crise que cercava o governo naquele momento.

Em 1976, Rangel se aposenta pelo BNDES, mas continua a dar consultoria ao banco até o final dos anos 1980. A partir de 1987, segundo Pizzo (1998), na superintendência da área de infraestrutura do banco, houve um trabalho sistemático com a participação de Rangel para discutir as possibilidades de viabilizar investimentos em infraestrutura que seriam responsáveis pela retomada do crescimento. Esse grupo reunia-se periodicamente para discutir a matriz teórica de Rangel e elaborava projetos a partir desses estudos.

Durante os anos de 1980, Rangel publicará diversos artigos na *Revista de Economia Política* e na *Folha de São Paulo*.<sup>6</sup> Até o seu falecimento, em 1994, permaneceu defendendo as ideias que considerava importantes para o desenvolvimento brasileiro, influenciando, não se sabe em que medida, diversos projetos políticos. Mas como ocorrera em muitas ocasiões suas ideias eram bastante distorcidas, tanto por aqueles que não compreendiam o seu pensamento, como pelos que pretendiam de forma desonesta utilizá-las da maneira mais adequada aos interesses em jogo, dando rumos bem distintos daqueles almejados por Rangel para o país e o povo brasileiro, como de certo modo aconteceu com a tese da “privatização” (CASTRO, 2005).

---

<sup>6</sup> Segundo Palhano (2014), entre 1983 e 1990, Rangel publicou 247 artigos só na *Folha de São Paulo*. Além das revistas citadas, teve também trabalhos publicados em *Cadernos do Nosso Tempo*, *Desenvolvimento e Conjuntura*, *Revista do BNDE*, *Revista da Civilização Brasileira*, *Estudos CEBRAP*, *Revista Agrária* e *Jornal de Brasília*. Muitos pareceres, estudos, relatórios técnicos e projetos que realizou nos anos 1950-60 em instituições públicas ainda são desconhecidos.

O que sabemos é que uma série de importantes estudos e relatórios elaborados em instituições públicas influenciaram a tomada de decisões técnicas e políticas. Paim (1998, p.64) fala da “suposta coincidência de que alguns temas abordados por Rangel no ISEB tenham sido objetos de decretos-lei no governo Castelo Branco, como o destaque do papel da pequena e média empresa no sistema econômico nacional”, as lacunas da falta de financiamento à produção brasileira de máquinas e equipamentos, a falta de financiamento para fertilizantes e financiamento prévio para projetos econômicos. Logo, no governo de Castelo Branco, foram criados o Fundo de Financiamento da Pequena e Média Empresa (FIPEME), o Fundo de Financiamento de Máquinas Equipamentos (FINAME), o Fundo de Financiamento de Fertilizantes (Funfertil) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Rangel realizou vários estudos sobre a questão da inflação que permitiram avançar no debate em relação ao tema e acabaram influenciando políticas econômicas em torno do processo inflacionário. Ocorre que esses créditos muitas vezes não lhe foram concedidos, conforme escreve Bresser Pereira (1998, p.35):

Os economistas oficiais que dirigiam a economia do Brasil de 1964 a 1984, por exemplo, jamais reconheceram em público o valor ao pensamento de Rangel. Lembro-me que, em 1964, seu livro ora reeditado (*A inflação Brasileira*) era criticado em um seminário do professor Delfim Netto, do qual participei. E, no entanto, assim que assumiu o Ministério da Fazenda (em 1967), a primeira coisa que fez foi, seguindo a orientação de Rangel, diagnosticar a inflação brasileira como de custos, afrouxar os controles de crédito, permitir um aumento moderados dos salários, e passar a controlar os preços através do CIP. Como o ajuste fiscal fora completado entre 1964 e 1967, os resultados em termos de redução da inflação e retomada do desenvolvimento foram imediatos.

### **3 Ignácio Rangel: interlocutores**

Rangel, como outros intérpretes brasileiros, era um crítico contundente daqueles que importavam teorias dos países centrais e as utilizavam de forma mecanicista para compreender uma formação social

periférica, sem a adequação dos instrumentos de análise que considerassem as suas especificidades sociais, políticas e econômicas. Em suas palavras:

Preliminarmente, não se trata de abandonar a ciência econômica estrangeira – antiga ou contemporânea, “radical” ou “conservadora” – ou de demoli-la, para, sobre seus escombros, erigir uma ciência autóctone, mas, ao contrário, de salientar um aspecto próprio de nossa economia, a fim de facilitar o emprego dos instrumentos científicos tais quais os importamos e que, não raro, nos são inúteis sem essa precaução (RANGEL, [1957] 2005, p.286).

Assim, procurou absorver as diferentes teorias econômicas estrangeiras, mas atentando em livrar-se dos dogmatismos que nos impediam de formular os instrumentos científicos adequados com vista ao entendimento da nossa economia. Para Rangel, nenhuma conclusão teórica estrangeira é válida para todos os tempos e em todos os lugares, portanto, é preciso considerar as contribuições teóricas das diferentes correntes das ciências econômicas: clássica, neoclássica, marxista, keynesiana e outras, quando necessárias (RANGEL, [1957] 2005).

No entanto, a postura intelectual de Rangel, de utilizar-se de diferentes correntes teóricas, não decorre de um ecletismo meramente especulativo. Antes, relaciona-se com a postura de um intelectual imerso numa realidade complexa e que utiliza do conhecimento produzido para analisar às particularidades de nossa nacionalidade. Eis a tarefa a que se propôs. Desse modo, debruçar-se sobre diferentes fontes teóricas lhe permitiu não se restringir à prática da vida política e profissional, mas de vincular cada vez mais teoria e prática. Esse é um aspecto essencial para entendermos o conjunto de sua obra e a formação do seu pensamento independente.

Inicialmente, das interlocuções que realiza, a que foi mais incorporada ao seu pensamento foi a teoria marxista. O próprio Rangel assim o define: “Eu me considero, honestamente, um marxista. A autoria fundamental, que virou a página, para mim, foi o *Manifesto Comunista*. Neste sentido, eu colocaria toda a obra de Karl Marx” (RANGEL, 1991a, p.61). O materialismo histórico e o método dialético foram determinantes na construção teórica e analítica do autor. Porém, não fará uma

transposição mecânica para entender o caso brasileiro e assim será com os conceitos adotados das teorias estrangeiras, sempre procurando as adaptar às especificidades de nossa formação, conforme já dito.

O método dialético percorre suas reflexões, na medida em que entende a realidade brasileira a partir de um processo histórico contraditório.

Rangel vê o desenvolvimento econômico, sobre o qual concentrou todo o seu esforço intelectual, como um processo marcado por conflitos [...]. A dialética faz parte intrínseca da forma de pensar de Rangel [...]. Rangel adota essa postura automaticamente, à medida que pensa e escreve (PEREIRA; REGO, 1998, p.20).

Além de Marx, transparece em seus escritos as contribuições de Kant e Hegel. No geral, o conhecimento filosófico ocupa um papel especial na formação inicial de Ignácio Rangel, que se deve, em boa medida, à influência do direito. Sobre essa relação, nos diz Mercadante (1998, p.88):

De uma família de magistrados, experimentou em sua infância e adolescência a problemática do contraditório processual, a fórmula dialética consagrada no Direito, que antecede os julgamentos e, por conseguinte, a própria lógica das decisões judiciais. Imbuiu-se, desde menino, do choque dos contrários, cuja síntese cabia ao pai magistrado definir.

Além da apropriação que faz do método dialético e do materialismo histórico, empregará também conceitos marxistas, como *relações de produção*, *forças produtivas* e a formação do *exército industrial de reserva*. Este último ele utiliza “para explicar o movimento de saída dos trabalhadores do campo para a cidade, sem a devida reforma agrária” (Santos; Marquetti, 2014, p.441). No caso, das relações de produção, Rangel faz uma subdivisão desse conceito em relações internas e relações externas de produção, de modo a analisar a economia brasileira, dual e periférica, em sua dinâmica interna e, esta, em ligação com o centro dinâmico do capitalismo.

A contribuição de Lênin ao pensamento rangeliano é pouco considerada pelos seus estudiosos, apesar da sua fundamental influência. “A contradição básica, que Rangel tirou de Lênin, se situava entre os interesses das nações do centro do sistema, imperialistas, e os das nações da periferia, proletárias, exploradas” (MAMIGONIAN, 2014, p.58). A obra de Lênin, *Imperialismo, fase superior do Capitalismo*, colocou a questão nacional, nas relações com a economia mundial, como um dos princípios norteadores para compreender o desenvolvimento capitalista. As características do capitalismo financeiro seria outro eixo explorado por Lênin, utilizando-se da análise teórica do marxista austríaco Rudolf Hilferding em sua obra *O capital financeiro*, que constituíram em referências para Rangel destacar o papel do sistema financeiro no desenvolvimento brasileiro.

Outro aspecto importante para Rangel é a análise que Lênin fez para entender o processo de desenvolvimento em formações sociais agrárias e periféricas. Para Paim (1998, p.59), Rangel teria lido e assimilado nos ensinamentos de Lênin, “o que ele chamava de dissolução do complexo rural, ou seja, a transferência da produção de manufaturas do campo para a zona urbana.” Acrescenta Rangel ([1954] 2005, p.98), que não somente Lênin trata do conceito “complexo rural” em *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*, mas “todos os economistas que escreveram sobre a divisão do trabalho tinham-no em mente, mesmo que não de maneira explícita, inclusive, ou principalmente, Adam Smith.”<sup>7</sup>

Ainda, nas palavras de Rangel, outra contribuição do Lênin está relacionada ao desenvolvimento desigual:

[...] Lênin havia observado que o desenvolvimento desigual é uma lei do capitalismo. Contra a noção vulgar de um desenvolvimento fazendo-se com a ordem de uma parada militar, guardando cada unidade as distâncias regulamentares relativamente às que as precedem ou sucedem, mostrou ele que, na vida real, as posições se trocam, se embaralham, mudam-se constantemente os balanços mundiais de força, passando inoptadamente um retardatário, para uma reposição de vanguarda, e vice-versa (RANGEL, 1982, p.271).

---

<sup>7</sup> Segundo Soares (2014, p.164), outras ideias de Rangel estão em estreita concordância com as de Lênin. Como Lênin, Rangel entende que a transformação da economia se faz da cidade para o campo e não o contrário: “É a cidade que transforma o campo.”

Contudo, anterior a Marx e Lênin, tivemos a economia clássica de Adam Smith. No livro *Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro* ([1955] 2005) é notória a presença deste autor no pensamento de Rangel. A noção smithiana de divisão social do trabalho aparece como peça fundamental no entendimento que tem em relação à noção de elevação da produtividade, da passagem da economia natural à economia de mercado. Assim, ideias fundamentadas em Adam Smith são mobilizadas de maneira crítica para entender o desenvolvimento econômico brasileiro (BIELSCHOWSKY, 2000, p.219). Para exemplificar essas ideias, tomemos uma análise de Rangel, na qual ele diferencia a divisão do trabalho entre o par de sapatos do operário carioca e a alpercata de couro do vaqueiro nordestino, que poderíamos comparar à análise feita por Adam Smith da fábrica de alfinetes.

[...] nosso vaqueiro produziu, ele próprio, o boi que lhe deu o couro para a alpercata, por ter sido ele quem o criou, matou-o e tirou-lhe o couro, salgando e curtindo este como pôde, para depois cortá-lo e fazer a alpercata. Inversamente, o sapato que usa o operário não foi feito por ele, mas comprado com o salário ganho, suponhamos, numa fábrica de tecidos. Os sapatos, prontos para o uso, resultam: (1) do trabalho do vaqueiro que criou os bois; (2) do trabalho do curtidor; (3) do trabalho do ferroviário que transportou o couro curtido para a fábrica de calçados; (4) do trabalho do fabricante de calçados; (5) do trabalho do fabricante de equipamentos para o curtume, estrada de ferro e fábrica de calçados etc. Se examinarmos bem, quase não haverá ninguém neste país que não tenha contribuído de algum modo para produzir aquele par de sapatos.

Em resumo, podemos dizer que a diferença entre o par de sapatos do operário e a alpercata de couro cru do vaqueiro reside no fato de que o primeiro é obtido pela colaboração de inúmeras pessoas, que dividem entre si o trabalho, ao passo que o segundo resulta do esforço de um único indivíduo. O primeiro, o par de sapatos do operário, é um produto social, e o segundo, um produto individual (RANGEL, [1955] 2005, p.139).

A divisão social do trabalho torna-se não somente condição para compreender o processo de desenvolvimento, mas também o subdesenvolvimento como nossa particularidade.



A divisão social do trabalho é, portanto, condição para o desenvolvimento, porque é condição para que a sociedade em seu conjunto aumente seu poder sobre a natureza, para obrigá-la a fornecer os meios de satisfação das necessidades humanas. As possibilidades de desenvolvimento das forças produtivas são muito restritas sem divisão do trabalho, e podem ser estudadas como função desta. Segue-se, portanto, que na introdução de um novo modo de produção, caracterizado pela divisão social do trabalho, reside a medula do processo de desenvolvimento, de modo que podemos distinguir prontamente se uma economia é desenvolvida ou não simplesmente observando o grau de divisão do trabalho [...] (RANGEL, [1955] 2005, p.140).

Outro autor relevante em sua obra foi o economista austríaco Joseph Schumpeter. Foi através dele que Rangel aprofundou seus conhecimentos acerca da teoria dos ciclos, segundo a qual o desenvolvimento do capitalismo ocorre através de flutuações das atividades econômicas, uma alternância entre períodos de prosperidade e recessão da economia. Schumpeter procurou sistematizar as teorias dos ciclos de Nikolai Kondratiev e Clément Juglar, outras referências de Rangel. Os ciclos econômicos tornaram-se, a partir daí, ferramenta permanente do pensamento rangeliano. Contudo, é preciso considerar que a ideia de ciclos já aparece em Karl Marx na teoria do capital. Nesse sentido, nos diz Pedrão (2014, p.85): “essa ruptura se funda em um aspecto fundamental da teoria do capital em Marx que é a constatação da tendência à instabilidade do sistema produtivo que se materializa por meio de movimentos cíclicos.”

A contribuição de Schumpeter aparece ainda na correlação entre os movimentos cíclicos e as inovações tecnológicas. Segundo Rangel, “esses movimentos têm muito a ver com o modo como se engendram e as condições com que se propagam as novas técnicas de produção ou, como se diz, as inovações tecnológicas” (RANGEL, 1981, p.13). Acrescentamos aí o papel central dos investimentos, que nos períodos de recessão econômica seriam responsáveis por inovações tecnológicas e possibilitariam a entrada em uma nova fase de prosperidade econômica. Como afirma Pereira (2014, p.546), “na trilha de Keynes, Kalecki e Schumpeter, Rangel colocava o investimento como condição fundamental para o desenvolvimento.”

Quanto a Keynes, assim como Rangel, as crises econômicas dos países centrais foram objeto de preocupação acerca do desenvolvimento capitalista. Ambos propunham a ação do planejamento estatal capaz de viabilizar a saída das crises. E com todas as particularidades que cada autor tenha em suas análises, teorizaram sobre os mecanismos de intervenção estatal, sobre o papel dos investimentos e da utilização da capacidade ociosa para superação da crise. Segundo Rangel ([1960] 2005, p.495), “o esquema Keynesiano é, pois, basicamente, um método de utilização de capacidade ociosa”, ou seja, está em estreita consonância com o seu pensamento.

Rangel nutriu-se também de elementos da teoria cepalina. Aceitava, por exemplo, a ideia prebischiana de um processo de industrialização por substituição de importações. “Concordava também com a interpretação de que a variável estratégica da economia brasileira era o comércio exterior” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.217). O maior representante da CEPAL no Brasil foi Celso Furtado, a quem Rangel reconhece o entendimento da gênese, nos anos de 1930, de um centro dinâmico interno na economia brasileira:

A propósito da interiorização do centro dinâmico, merece atenção especial Celso Furtado, *A economia brasileira*, capítulo 4. Cabe acrescentar que esse centro dinâmico satélite pode engendrar e tem engendrado flutuações econômicas de prazo médio (Juglar), não ondas longas, que são peculiares ao centro dinâmico mundial do capitalismo (RANGEL, [1982] 2005, p.283).

Rangel acrescentará nessa análise a relação do centro dinâmico com as flutuações econômicas engendradas internamente na economia brasileira, os ciclos de Juglar. A programação econômica e as teorias do desenvolvimento econômico foram outras influências da CEPAL, no período em que Rangel esteve desenvolvendo sua monografia na instituição.

Além das interlocuções que faz com as teorias estrangeiras, o pensamento brasileiro adquiriu significado essencial no entendimento que Rangel tem das particularidades nacionais. Além de Celso Furtado, acrescentamos, por exemplo, a influência de Caio Prado Jr. no que concerne à dinâmica das classes dominantes na evolução política brasileira (MAMIGONIAN, 1998).

Ainda outros brasileiros são citados por Rangel como contribuições ao seu desenvolvimento intelectual, como o sociólogo Guerreiro Ramos. Rangel nos diz ([1960] 2005, p.503): “o intercâmbio intelectual entre mim e este pensador maduro muito contribuiu para a formalização das intuições esparsas das quais parti.”

Compartilhou de ideias e debates na Assessoria Econômica de Getúlio Vargas. Várias reflexões em seu pensamento foram alimentadas nesse período e tiveram as contribuições, por exemplo, de Jesus Soares Pereira, o “índio cariri”, como Rangel costumava carinhosamente chamá-lo. A ele devia as contribuições adquiridas no desafio da prática e da qual se aproveitava para ensejar os desafios teóricos (RANGEL, [1955] 2005, p.131).

Rangel, também, soube valer-se do conhecimento que possuía em direito, articulando-o em suas análises econômicas. Além da formação jurídica, seu bisavô, seu avô e pai foram magistrados e, portanto, desde cedo foi educado para essa carreira, conforme afirma: “segundo a tradição da família, eu estava destinado ao direito. A constituição de 1891 e o Código Civil, eu os conheci, não na faculdade, mas desde a escola primária, em termos próprios para minha idade” (RANGEL, [1963] 2005, p. 552).

Ao longo da sua obra, é possível notar o conhecimento acerca do Direito do Trabalho, Direito Feudal, Direito Romano, Direito Privado e outros. Seu avô era especialista em Direito Romano, o que lhe permitiu aprofundar no conhecimento deste instituto, que é fundamental para entender a sociedade escravista, conforme salienta Rangel: “nossa escravidão não foi idêntica à greco-romana, todavia, sem o estudo desta, que consubstanciou e sistematizou toda a evolução desse regime e o apresentou em forma cientificamente pesquisável nos institutos do Direito Romano, não sairemos do reino do acaso” (RANGEL, [1957] 2005, p.294).

Deste modo, estabelece uma articulação das sociedades escravista, feudal e capitalista com os seus respectivos institutos jurídicos. Essa relação é explorada, sobretudo, no texto de 1981: *História da dualidade brasileira*. Rangel, no entanto, afirma ter apresentado a tese da dualidade pela primeira vez em 1947 sob a perspectiva jurídica, numa prova de Direito Civil na Faculdade Nacional de Direito. Somente em 1957, em *A dualidade básica da economia brasileira*, aprofundaria a tese na pers-

pectiva econômica. Nesse sentido, as relações entre direito e economia acabaram sendo referências marcantes em sua obra.

#### **4 Considerações Finais**

Foi possível identificar na trajetória do autor, desde a militância política à vida profissional e intelectual, uma estreita relação com importantes fatos históricos da época: as experiências na Revolução de 1930, os movimentos de 1935, o golpe de Estado de 1937, a militância no PCB, a participação nos principais núcleos do pensamento desenvolvimentista dos anos 50 (o ISEB e a CEPAL), a atuação como profissional público em importantes instituições (a Assessoria Econômica de Vargas e o BNDES). Os problemas nacionais com que toma contato, a partir dessas experiências, adquirem significado especial em suas análises, como a questão agrária, desenvolvimento industrial, planejamento, inflação e crises cíclicas. Nas palavras de Bielschowsky (2014, p.78), “sua posição profissional lhe proporcionou o privilégio de observar a realidade brasileira de perto.” Para Castro (2005, p.19) “as questões e as teorias enfatizadas por Rangel são condicionadas pelos problemas reais, econômicos e políticos com que se defronta.”

Também, foi possível notar que Rangel transitou entre as diferentes áreas do conhecimento, da sociologia ao direito, da economia à filosofia. Desse modo, seu pensamento independente deve-se ao amplo arcabouço teórico utilizado para construir uma singular interpretação do Brasil, a partir da leitura direta de diferentes correntes teóricas da economia, e, principalmente, orientada a interpretar e responder os problemas reais de nosso desenvolvimento.

Apesar da sua vinculação com diferentes instituições e campos teóricos, não se alinhou a nenhum tipo de dogmatismo que o impedisse de cultivar a liberdade intelectual, lhe permitindo, assim, trilhar um caminho independente. Foi nessa perspectiva, que Bielschowsky (2000, p.209), incluiu Ignácio Rangel em um capítulo específico do pensamento econômico brasileiro intitulado: *O pensamento independente de Ignácio Rangel*. Segundo ele, “Ignácio Rangel foi o mais criativo e original analista do desenvolvimento econômico brasileiro.” De fato, Rangel não se encaixava em nenhum dos postulados teóricos vigentes no pensa-

mento brasileiro. Daí a necessidade do autor em considerá-lo como independente, pois se tratava de um arcabouço teórico próprio e peculiar de interpretação do Brasil.

## Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ignácio Rangel. In: PERICÁS, Luiz B.; SECCO, Lincoln. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo, 2014. p.45-58.

BRESSER PEREIRA, Luiz C.; REGO, José. M. Um mestre da economia brasileira: Ignácio Rangel. In: MAMIGONIAN, Armen; REGO, José M. (Orgs.). *O pensamento de Ignácio Rangel*. Florianópolis: PPGG/UFSC, 1998. p. 13-38.

CASTRO, Márcio H. M. Nosso mestre Ignácio Rangel. In: RANGEL, Ignácio. *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto 2005. v. 1.

LIMA, Márcio C. (Org.). *Os boêmios cívicos: a Assessoria Econômico-Política de Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.

MAMIGONIAN, Armen. Notas sobre as raízes e originalidade do pensamento de Ignácio Rangel. In: MAMIGONIAN, Armen; REGO, José M. (Orgs.). *O pensamento de Ignácio Rangel*. Florianópolis: PPGG/UFSC, 1998. p. 129-137.

MERCADANTE, Paulo. Ignácio Rangel e a substância de nossa realidade. In: MAMIGONIAN, Armen; REGO, José M. (Orgs.). *O pensamento de Ignácio Rangel*. Florianópolis: PPGG/UFSC, 1998. p. 83-92.

PAIM, Gilberto. Ignácio Rangel: um intérprete original da realidade brasileira. In: MAMIGONIAN, Armen; REGO, José M. (Orgs.). *O pensamento de Ignácio Rangel*. Florianópolis: PPGG/UFSC, 1998. p. 57-68.

PALHANO, Raimundo. O centenário da usina do pensamento: Ignácio Rangel, a capacidade de decisão e o santo de casa. In: HOLANDA, Feli-

pe M.; ALMEIDA, Jhonatan U. P. S.; AFFONSO DE PAULA, Ricardo Z. (Orgs.). *Ignácio Rangel, decifrador do Brasil*. São Luís: EDUFMA, 2014. p. 45-63.

PEDRÃO, F. C. A dialética da rebeldia desde Rangel até hoje. In: HOLLANDA, F. M.; ALMADA, J.; AFFONSO DE PAULA, R. Z. (Orgs.). *Ignácio Rangel, decifrador do Brasil*. São Luís: EDUFMA, 2014. p. 83-99.

PEREIRA, José M. D. O centenário de Ignácio Rangel. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 544-564, out./dez. 2014.

PIZZO, Maria R. Rangel e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. In: MAMIGONIAN, Armen; REGO, José M. (Orgs.). *O pensamento de Ignácio Rangel*. São Paulo: Editora 34, 1998. p. 113-128.

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. *Revista de economia política*, São Paulo, v.1, n.4, out/dez, 1981. p. 5-34.

RANGEL, Ignácio. Entrevista com o professor Ignácio de Mourão Rangel. *Revista Geosul*, Florianópolis, nº5, ano II, 1988. p. 113-139.

RANGEL, Ignácio. *Um fio de prosa autobiográfica com Ignácio Rangel*. São Luís: IPES/UFMA/SIOGE, 1991a.

RANGEL, Ignácio. *Ignácio Rangel* (depoimento 1987). Rio de Janeiro: FGV/CPDOC – História Oral, 1991b. p. 34.

RANGEL, Ignácio. O desenvolvimento econômico no Brasil. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1954] 2005. v. 1, p. 39-128.

RANGEL, Ignácio. Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Ignácio Rangel. Rio de Janeiro: Contraponto, [1955] 2005. v. 1, p. 129-202.

RANGEL, Ignácio. Desenvolvimento e projeto. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1956] 2005. v. 1, p. 203-284.

RANGEL, Ignácio. A dualidade básica da economia brasileira. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1957] 2005. v. 1, p. 285-353.

RANGEL, Ignácio. Elementos de economia do projetamento. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1959] 2005. v. 1, p. 355-446.

RANGEL, Ignácio. Recursos ociosos e política econômica. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1960] 2005. v. 1, p. 447-550.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1962] 2005. v. 1, p. 23-80.

RANGEL, Ignácio. A inflação brasileira. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1963] 2005. v. 1, p. 551-679.

RANGEL, Ignácio. Ciclo, tecnologia e crescimento. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1982] 2005. v. 2, p. 255-408.

RANGEL, Ignácio. Do ponto de vista nacional. In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1992] 2005. v. 2, p. 163-252.

SANTOS, Viviane F.; MARQUETTI, Adalmir. Ciclos, instituições e dualidade econômica: Rangel. In: CALIXTRE, André B.; FILHO, Niemeyer A. (Orgs.). *Câtedras para o desenvolvimento: patronos do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SOARES, Paulo de T. P. L. Convergências entre Ignácio Rangel e Delfim Neto: uma leitura com base em Lênin. In: HOLANDA, Felipe M.; ALMEIDA, Jhonatan U. P. S.; AFFONSO DE PAULA, Ricardo Z. (Orgs.). *Ignácio Rangel, decifrador do Brasil*. São Luís: EDUFMA, 2014. p. 162-202.





## **NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS**

### **Informações gerais**

A *Revista ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS* propõe-se a publicar trabalhos na área de economia, história econômica e políticas públicas, inéditos, em português, espanhol, inglês e francês, de autores da UNIMONTES ou outras Instituições na forma de:

- . artigos;
- . resenhas; Somente serão aceitas, quando houver, uma resenha, uma tradução, uma comunicação e uma entrevista em cada edição.
- . traduções de artigos recentes (prazo de 2 anos da primeira publicação), de interesse relevante e acompanhadas de autorização do autor(es) e da revista em que o mesmo foi originalmente publicado; e
- . Comunicações.

### **Apresentação dos originais (PARA V.2.1 em diante)**

Os trabalhos deverão ser entregues em duas vias, constando apenas em uma delas a identificação do(s) autor(es), e em um CD; apresentados em letra 12, fonte Times New Roman, espaço um e meio, folha A4, margens 2,5 cm, versão Word for Windows 7.0 ou inferior, de quinze a vinte laudas para os artigos e traduções, até cinco para as resenhas e três para as comunicações. A Revista aceita contribuições em fluxo contínuo.

### **Estrutura do trabalho**

Os artigos e traduções deverão obedecer à seguinte sequência:

- . Título; (em português e em inglês)
- . Nome do autor (somente em uma das cópias impressas) - deve vir à direita da página, acompanhado das referências acadêmicas do autor

informadas em nota de rodapé.

- . Resumo; (no máximo 200 palavras) (NECESSÁRIO EM TRÊS IDIOMAS, obrigatoriamente português e inglês, o outro a escolha, preferencialmente espanhol)
- . Palavras-chave;
- . Abstract;
- . Keyword;
- . Resúmen;
- . Palabras clave
- . Texto - usar para as **citações, bem como para as referências a autores, o sistema autor-data** de acordo com as atuais normas da ABNT;
- . Citação textual (caso haja) - até três linhas devem ser colocadas no corpo do texto entre aspas; com mais de três linhas devem vir destacadas do texto, em espaço simples;
- . Notas de rodapé (caso haja) - devem ser colocadas ao pé da página. As remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior;
- . Tabelas, gráficos e figuras (caso hajam) - devem ser numeradas consecutivamente, encabeçadas por título e conter legenda informando a fonte;
- . Fórmulas matemáticas, quando indispensáveis, deverão ser digitadas no próprio texto e numeradas sequencialmente.
- . Referências Bibliográficas - somente as que constarem do corpo do texto, de acordo com as normas ABNT/última versão.

As resenhas e comunicações dispensam o resumo e palavras-chave.

**Obs.:** Trabalhos entregues fora das normas ou sem revisão de português (de responsabilidade do autor) não serão analisados.

### **Da publicação**

Os textos entregues à publicação serão apreciados por pareceristas anônimos: membros do Conselho Consultivo e professores do corpo docente da UNIMONTES ou de outra Instituição Universitária (especialista no tema proposto pelo artigo, desde que não seja o autor do mesmo), convidado para este fim.

Os textos voltarão aos autores caso seja necessário alguma alteração. Para tais casos, o trabalho final deverá ser novamente entregue em duas vias e em um disquete, de acordo com as normas informadas anteriormente. A Comissão Editorial, baseada nos pareceres recebidos, selecionará os trabalhos que serão publicados; os que não forem selecionados podem ser retirados pelo autor no Departamento de Economia da UNIMONTES, ou requisitados por correspondência, no prazo de 02 (dois) meses após o recebimento do parecer. Após tal prazo os mesmos serão destruídos.

### **Critérios de Seleção**

- . Escolha do tema, no caso de edições temáticas.
- . Relevância do tema
- . Coerência do artigo

**Os trabalhos devem ser enviados para o Departamento de ECONOMIA da UNIMONTES.**

### **Endereço:**

Economia & Políticas Públicas (Revista do Departamento de Economia)  
Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES  
Campus Universitário “Prof. Darcy Ribeiro”  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Depto de Economia  
Av. Dr. Rui Braga, s/n - Vila Mauricéia  
39401-089 - Montes Claros - MG

### **Direitos**

Os trabalhos publicados não serão remunerados em hipótese alguma

O (s) autor (es), ao submeterem o trabalho à análise, automaticamente cedem os direitos de publicação à Revista, em sua versão eletrônica. e/ou impressa (A revista também será impressa e depositada em algumas bibliotecas de referência)

Os autores dos trabalhos aprovados *NÃO* terão direito a qualquer

exemplar da edição em que constar sua publicação, pois trata-se de versão eletrônica.

Serão aceitos trabalhos com, no máximo, três autores.

Todos os casos não previstos serão analisados e decididos pelo Conselho Editorial que, dentre outras atribuições, ficará encarregada de informar aos autores da possibilidade da publicação, **contra os quais não caberá recurso.**

